

EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN

**Kebijakan Privatisasi dan
Aliansi Politik BUMN**

Amirul Mustofa



EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN

Kebijakan Privatisasi dan Aliansi Politik BUMN

Dr. Drs. Amirul Mustofa, M.Si

EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN: KEBIJAKAN PRIVATISASI DAN ALIANSI POLITIK BUMN

Author:

Dr. Drs. Amirul Mustofa, M.Si

Layouter:

Dewi

Editor:

Dr. Dian Ferriswara, SE., MM

Design Cover:

Azizur Rachman

copyright © 2020

Penerbit



UNITOMO PRESS

Jl. Semolowaru No 84, Surabaya 60283 Jawa Timur, Indonesia
press@unitomo.ac.id
Telp: (031) 592 5970
Fax: (031) 593 8935

Anggota IKAPI No. 227/Anggota Luar Biasa/JTI/2019

Cetakan Pertama: Oktober 2020

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm

Jumlah Halaman: xii + 142 hal

ISBN : 978-623-6665-05-3 (PDF)

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

Setiap orang yang dengan atau tanpa hak melakukan pelanggaran terhadap hak ekonomi yang sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan ancaman pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah)

Setiap orang yang dengan atau tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Setiap orang dengan atau tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

PRAKATA

Diskusi masalah aliansi politik dan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi kian urgen, ketika negara menghadapi krisis ekonomi dalam menjalankan kewajiban untuk menyiapkan dan memenuhi kebutuhan barang – barang publik (*public goods*). Krisis ekonomi yang melanda beberapa negara maju, berdampak positif pada negara yang tergolong negara sedang berkembang dan negara berkembang. Hal ini dapat dilihat ketika terjadinya krisis minyak dunia dengan harga yang senantiasa berubah secara fluktuatif, akhirnya memaksa para perencana pembangunan negara untuk “memutar otak” agar mendapatkan sumber dana pembangunan alternatif selain sektor migas guna memenuhi kebutuhan budget yang dibutuhkan program pembangunan. Selain itu, perencana pembangunan negara berusaha untuk bertindak efektif dan efisien menggunakan anggaran negara serta mengurangi subsidi pada sektor parastatal. Pemerintah, pada kondisi yang demikian dihadapkan pada persoalan yang genting, karena kewajiban untuk mensubsidi sektor parastatal dengan tetap bermisi untuk menyediakan barang–barang publik dan menjadi kebutuhan vital masyarakat dengan harga murah, terpaksa tidak dapat dipenuhinya. Sementara, barang–barang publik yang disediakan oleh sektor parastatal tidak bisa dipenuhi oleh pasar, karena pasar dianggap gagal (*market failure*). Pada kondisi yang demikian, BUMN wajib berusaha keras untuk meningkatkan performanya, melalui peningkatan kinerja manajemen-nya baik secara mandiri maupun melalui kerjasama dengan pihak lain dengan berbagai model privatisasi dalam memenuhi barang – barang publik.

Upaya-upaya untuk menyediakan barang – barang publik, termasuk dalam akselerasi pertumbuhan ekonomi negara, pemerintah memiliki peran penting untuk menggerakkan pihak pengusaha atau swasta untuk ikut ambil bagian. Dengan demikian, aliansi politik antara pemerintah dengan pengusaha atau swasta secara ekonomi politik sangat dibutuhkan oleh pemerintah di berbagai negara maju dan berkembang. Secara ekonomi politik menurut hemat penulis dan studi yang dilaksanakan oleh beberapa pakar ekonomi politik, seperti Karl D. Jakson yang dilaksanakan di Indonesia menunjukkan bahwa kelompok “Pengusaha Cendana” yang dibentuk oleh pemerintah Orde Baru, telah mampu memberikan kontribusi terhadap akselerasi pertumbuhan pembangunan ekonomi Indonesia. Demikian juga, kontribusi yang diberikan oleh “entrepreneuer pariah” terhadap pertumbuhan ekonomi di Thailand dan kontribusi dari Bankir – Bankir Yahudi yang memberikan kontribusi dan membangun pertumbuhan ekonomi dan politik di Amerika Serikat. Dengan demikian, bahwa aliansi politik antara pemerintah dengan pengusaha hingga kini semakin berkembang di berbagai negara dan kehadirannya sengaja dibentuk oleh pemerintah guna mendukung pertumbuhan positif ekonomi dan politik negara.

Berbagai macam pendekatan ekonomi politik telah dijabarkan oleh penulis dalam buku ini, diantaranya adalah pendekatan: *the state-qua-state, the bureaucratic polity and patrimonial cluster, bureaucratic pluralism, bureaucratic authoritarianism, dan a structuralist approach*, termasuk pendekatan *rational choice*. Beberapa pendekatan ekonomi politik tersebut untuk menjelaskan perkembangan pendekatan dalam ekonomi politik sekaligus untuk menjawab persoalan besar yang berkembang dalam studi ekonomi politik yang mempertentangkan antara ekonomi politik sebagai “sain dan art”, serta ekonomi politik lebih berorientasi pada *economicism* atau *politicism*. Melalui jabaran pendekatan teoritikal tersebut, studi ekonomi politik menjadi lebih tegas dalam memotret dan menganalisis perkembangan ekonomi dan politik serta berbagai kebijakan pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di suatu negara. Sisi lain, yang lebih penting untuk

diketengahkan bahwa beberapa pendekatan tersebut akan dapat digunakan untuk menganalisis dan menafsirkan kepentingan–kepentingan yang dikembangkan oleh pemerintah dibalik realitas.

Surabaya, September 2020

Amirul Mustofa

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PRAKATA	iii
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR	vii
 BAB 1 PENDAHULUAN	 1
1.1. Permasalahan.....	2
1.2 Tujuan Penulisan	6
 BAB 2 KAJIAN TEORI	 7
2.1. Privatisasi dan Peran Negara pada Sektor Publik	8
2.1.1. Konsep Privatisasi.....	8
2.1.2. Peran Negara pada Sektor Publik	14
2.2. Aliansi Politik Dalam Persepektif Ekonomi Politik	18
2.2.1. <i>The State-Qua-State</i>	18
2.2.2. <i>The Bureaucratic Polity and Patrimonial Cluster</i>	19
2.2.3. <i>Bureaucratic Pluralism</i>	21
2.2.4. <i>Bureaucratic Authoritarianism</i>	22
2.2.5. <i>A Structuralist Approach</i>	25
 BAB 3 PEMBAHASAN DAN PEMECAHAN MASALAH	 29
3.1. Analisis Struktur Ekonomi Politik Pembangunan di Indonesia	30
3.1.1. Ekonomi Politik Orde Lama	31
3.1.1.1. Kebijakan Benteng	32
3.1.1.2. Deklarasi Ekonomi dan Liberalisasi Tatanan Ekonomi	35
3.1.2. Ekonomi Politik Orde Baru	37
3.1.2.1. Stabilisasi dan Rehabilitasi Ekonomi-Politik (1966 – 1972).....	38
3.1.2.2. Peningkatan Harga Komoditas Minyak (1973-1981).....	41
	vii

3.1.2.3.	Penurunan Harga Minyak dan Kebijakan Penyesuaian Periode Pertama (1982-1985).....	45
3.1.2.4.	Kebijakan Penyesuaian Periode Kedua (1986 – 1988).....	46
3.1.2.5.	Liberalisasi Ekonomi yang Berorientasi Ekspor (1989-sekarang).....	49
3.2.	Analisis Kebijakan Privatisasi BUMN di Indonesia	59
3.2.1.	Sejarah Perkembangan BUMN	60
3.2.2.	Peran, dan Tugas BUMN.....	66
3.2.3.	Kebijakan Privatisasi BUMN.....	70
3.2.3.1.	Periodisasi Kebijakan Privatisasi BUMN.....	71
3.2.3.2.	Manajemen Pengawasan Kerja BUMN Sebelum dan Sesudah Kebijakan Privatisasi.....	77
3.2.3.3.	Kinerja BUMN	85
3.2.3.4.	Model-model Kebijakan Privatisasi BUMN.....	88
3.3.	Analisis Aliansi Politik BUMN	91
3.3.1.	Aliansi Pemerintah dengan Pengusaha.....	92
3.3.2.	Identifikasi Model-model Privatisasi dan Implementasinya.....	101
3.3.3.	Implikasi Politik dari Berbagai Model Privatisasi	113
3.3.4.	Implikasi Aliansi Politik pada Keberhasilan Privatisasi	126
BAB 4 PENUTUP		131
4.1.	Kesimpulan.....	132
4.2.	Rekomendasi	135
DAFTAR REFERENSI		137

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Perubahan Struktural	40
Tabel 3.2	Prosentase Pertumbuhan Riil Produk Domestik Bruto Rata-rata Tahun.....	50
Tabel 3.3	Prosentase Estimasi Kepemilikan Sektor Usaha Tahun 1988	53
Tabel 3.4	Ringkasan Kebijakan Privatisasi di Indonesia 1988-1990	73
Tabel 3.5	BUMN yang telah dan dipersiapkan <i>Go Public</i>	87
Tabel 3.6	Proyeksi Sumber-sumber Pendanaan Repelita (prosentase dari total)	96
Tabel 3.7	Daftar Pengusaha Utama di Indonesia	98
Tabel 3.8	Tiga Puluh Perusahaan Keluarga Pejabat	100
Tabel 3.9	Identifikasi Model-model Privatiasi BUMN	102
Tabel 3.10	Perubahan Status Hukum BUMN 1988 – 1996	105
Tabel 3.11	BUMN yang Dimerger 1988 – 1996	106
Tabel 3.12	BUMN yang Dijual dan Dilikuidasi 1988-1996	107
Tabel 3.13	BUMN yang Dikonsolidasi 1988-1996	108
Tabel 3.14	Model-model Privatisasi BUMN yang Sehat.....	109
Tabel 3.15	Implikasi Politik dari Model-Model Privatisasi BUMN	116
Tabel 3.16	Ketidakberhasilan Reformasi BUMN di Beberapa Negara	129

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Bidang-bidang Kegiatan dan Intervensi Negara	16
Gambar 3.1	Struktur Formal Organisasi BUMN	80
Gambar 3.2	Hubungan antara BUMN dengan Institusi Pemerintah.....	81
Gambar 3.3	Manajemen Supervisi dari <i>Perum dan Persero</i>	83
Gambar 3.4	Manajemen Supervisi dari <i>Perum setelah Go Public</i>	84



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Permasalahan

Krisis ekonomi makro paska oil boom (1974-1981), seperti: penurunan harga ekspor komoditas minyak periode pertama (1982-1985) periode kedua (1986-1988) : apresiasi Yen terhadap Dolar Amerika, dan membengkaknya hutang luar negeri Indonesia, memotivasi pemerintah untuk mengambil kebijakan penyesuaian (political adjustment) di berbagai bidang.

Melalui kebijakan tersebut, pemerintah sengaja merubah sistem etatisme yang dipertahankan sejak awal Orde Baru menjadi d'etatisme. Pada sistem etatisme,... negara beserta aparatur ekonomi negara berdo-minasi penuh dan mendesak serta mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara. Hampir segala sesuatu yang mau dinegarakan dan negara (atau lebih tepat orang-orang yang berkuasa dalam negara) mau mengatur seluruh kehidupan ekonomi secara berlebih-lebihan. Akibatnya dari etatisme...(adalah)...merajalelanya tindakan sewenang-wenang...(yang) telah dilakukan atas nama negara tetapi kebanyakan hanya untuk kepentingan diri sendiri...(Dan) sistem tersebut sudah mendekati kenyataan di Indonesia pada akhir-akhir ini. (Nitisastro dikutip oleh Mas'ood, 1989:101). Sementara pada sistem d'etatisme, pemerintah lebih mengandalkan kran keterbukaan, dalam arti melibatkan swasta dan masyarakat untuk menangani beberapa sektor ekonomi yang dianggap perlu.

Bersamaan dengan perubahan itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan privatisasi BUMN melalui Inpres No. 5/1988, yang kemudian diikuti dengan KMK No. 740/1989 dan IKMK No. 741/1989. Maksud kebijakan ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja BUMN, sehingga dengan meminimumkan subsidiya, BUMN tetap eksis. Untuk mengakselerasi profitabilitas, likuiditas, dan solvabilitas keuangan BUMN dapat ditempuh dengan berbagai cara, seperti pertama, mengadakan merger, konsolidasi, likuidasi dan pemecahan perusahaan. Kedua, mengadakan aliansi dengan pihak lain, dengan cara : kerjasama operasi (KSO), kontrak manajemen (KM), usaha patungan (*joint venture*), bangun operasikan dan alihkan (build

operate and transfer/BOT). Ketiga, menjual saham kepada mitra strategis tanpa melalui pasar modal (direct placement) atau melalui pasar modal (go public). Ketiga cara tersebut bertujuan untuk meningkatkan modal kerja, daya saing, pangsa pasar, yang pada akhirnya efektifitas kerja dapat ditingkatkan.

Motif diambilnya kebijakan privatisasi dalam arti penyerahan beberapa urusan publik dari pemerintah kepada swasta, *voluntary organization* dan badan lain, termasuk merekonstruksi kondisi BUMN untuk menyediakan *public goods*, bertujuan untuk menghapus kecenderungan sektor parastatal atau BUMN yang menjadi sumber pemborosan anggaran pemerintah, sebagaimana ungkapan Berg berikut ... *they are more likely to be a drain on nations budget than a generator of new resources*. (Berg di kutip oleh Tjokrowinoto, 1987:7). Penyebab terjadinya pemborosan pada sektor ini, disebabkan antara lain ; lemahnya manajemen; kemudahan fasilitas dan subsidi yang diterima dari pemerintah, sehingga sejumlah fasilitas ini tidak menantang sektor ini sebagai *generator of new resources* tetapi justru akan mengurangi derajat efisiensi dan rasionalitas pengelolaan. Apalagi dalam kinerjanya selalu dibayangi oleh pertimbangan politik, sehingga perhitungan ekonomis terabaikan.

Pada kajian teoritis yang senada, Jennings memperjelas bahwa dilaksanakan privatisasi diberbagai negara, karena didasari oleh kondisi empirik, seperti ; (1) *Government is into more thing then it should be, it is intruding into private enterprise and lives*, (2) *Government is unable to provide services effectively or efficiently*, (3) *Public officials and public agencies are not adequately responsive*, and (4) *Government consumes too many resources and thereby threatens economic growth*. (Jennings dalam Shafrizt, 1991 : 113). Melalui kajian teoritis ini, Jennings mengajukan privatisasi alternatif untuk mereduksi pengeluaran anggaran pemerintah, meningkatkan *skill* manajemen BUMN dan merampungkan manajemen organisasi BUMN, mereduksi peran birokrasi dalam membuat kebijakan, dan meningkatkan derajat peran birokrasi yang berupa regulasi saja.

Namun demikian, niat baik pemerintah tersebut awalnya disambut dengan berbagai kalangan yang pesimistis. Beberapa tanggapan itu

diantaranya ; Pertama, DPR intinya kurang mendukung pelaksanaan privatisasi BUMN, karena masing-masing aktor mempunyai vested interests, sebagaimana ungkapan berikut; *one member of parliament, opposing plans for state enterprise to go public, said that since they were already owned by the people, the public should not have to be asked to pay for shares* (Habir, 1990, mengutip Infobank, No. 120:1989). Sementara lain nya merasakan bahwa ... *state enterprises were owned by the people, the government should first ask permission from parliament before selling them* (Habir, 1990, mengutip Editor, 25 November 1989). Bahkan Ginanjar Kartasasmita, yang pada waktu itu masih menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi mengatakan pada direktur BUMN yang berada di bawah departemennya adalah ... *not to contribute to the public impression of state enterpriseis being milked by those managing them.* (Habir, 1990, mengutip Suara Karya, 14 Maret 1989).

Kedua, Sjahrir melihat bahwa KMK No. 740/1989 yang berisi-kan tentang peningkatan efisiensi dan efektifitas, serta rencana priva-tisasi BUMN, masih jauh memadai kalau tidak berarti apa-apa. (Warta Ekonomi, 193:8). Argumen Sjahrir tersebut didasari alasan bahwa perekrutan tenaga kerja BUMN pada level menengah lebih banyak diambilkan dari tenaga kerja BUMN lama, dan pada level atas perubahan manajemen dilakukan berdasarkan penunjukan politis, baik dari departemen teknis maupun keuangan. Selain itu, komitmen yang kuat bahwa BUMN harus efisien, dalam rekrutmen manajemen harus berdasarkan *profesionalisme*, menutup BUMN yang merugi, melakukan tender terbuka jika ada peran serta masyarakat (privatisasi), dan seandainya BUMN itu berperan di sektor strategis tidak boleh mengabaikan pertimbangan ekonominya. Dengan pernyataan tersebut, nampak bahwa birokrasi akan menjadi penghambat jalannya privatisasi, misalnya lemahnya perencanaan tenaga kerja, dan keadaan pasar modal yang tidak mendukung. Belum lagi pertimbangan-pertimbangan politik dan sejarah yang sangat menonjol.

Ketiga, fenomena krusial di pasar modal adalah terjadinya monopolisitis pembelian saham BUMN dalam pelaksanaan go public, baik

pada konglomerat domestik maupun investor asing, sementara masyarakat kurang mendapatkan kesempatan yang luas untuk memilikinya. Bahkan, menurut Djafar H. Assegaff, “penjualan perusahaan-perusahaan milik negara itu tidak terbuka dan jatuh ke tangan perusahaan besar dan konglomerat—yang sejak lama mempunyai hubungan dengan kalangan pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang untuk menjual BUMN tadi”. (Warta Ekonomi, No. 10/Th.V/2 Agustus 1993).

Kendati tanggapan cukup santer, pemerintah tetap berusaha menjalankan kebijakan privatisasi, walaupun agak lambat. Hasil riset Bank Dunia (1995a), menyimpulkan bahwa prestasi kinerja BUMN dari sisi keuangan (RLS), dari tahun 1990-1994 menunjukkan penurunan. Indikatornya adanya penurunan kesehatan keuangan dari kategori sehat sekali dan kenaikan pada kategori kurang sehat (lihat datanya di bab-3). Sementara, pada dekade berikutnya, riset Wibisono membuktikan juga bahwa prestasi perjalanan privatisasi di Indonesia mengalami degradasi dari tahun 1995 dibanding tahun 1994. Lambatnya keberhasilan BUMN dalam menjalankan tugas tersebut termasuk di dalam menunjukkan performanya menurutnya disebabkan oleh kurangnya otonomi BUMN dalam menjalankan tugasnya atau terlalu banyak campur tangan pemerintah dan birokrasi.

Berkaitan dengan proses privatisasi BUMN, Bank Dunia dalam studinya di 12 negara (Chili, Korea, Meksiko, Philipina, Arab, Ghana, India, Senegal, Turki, China, Republik Czechnia, dan Polandia) ditentukan oleh *Political desirability*, *Political feasibility*, dan *Credibility* (World Bank, 1995b : 175-176). *Political desirability* diartikan sebagai keinginan pemerintah dan institusi untuk memperhitungkan keuntungan dan kerugian reformasi. *Political feasibility* berarti pemerintah harus dapat menciptakan stabilitas politik, dan *credibility* berarti pemerintah harus bisa mengurangi ketidakpercayaan investor dan menempatkan hak-hak investor pada posisi yang proper.

1.2. Tujuan Penulisan

Studi tentang kebijakan privatisasi BUMN sudah banyak dilakukan oleh beberapa penulis, tetapi sebagian besar penulis mengkaji dari perspektif ekonomi dan beberapa kajian yang lain mengkaji dari aspek perspektif politik. Sementara Pangestu (1996), Rachbini (1996), mengkaji kebijakan privatisasi dari kajian ekonomi politik secara makro. Pada kajian buku ini, penulis mengkaji BUMN spesifik dari aspek kebijakan privatisasi dan aspek aliansi politik BUMN, sehingga kajian kebijakan privatisasi dan aspek aliansi politik BUMN menjadi kebaruan atau *Novelty* yang berbeda dengan kajian buku yang lain. Kajian buku ini menjadi penting karena pada proses privatisasi BUMN di Indonesia, pemerintah menggaet beberapa aktor seperti: pelaku bisnis, masyarakat, atau pihak ketiga lainnya, untuk meningkatkan kinerja BUMN.

Tujuan spesifik penulisan buku ini dibagi menjadi tiga, yakni: pertama, untuk menganalisis kebijakan ekonomi Indonesia yang mendorong untuk meningkatkan kinerja BUMN. Berbagai kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah pada era Orde Baru adalah dengan melakukan penyederhanaan urusan yang rumit di lembaga birokrasi (debirokratisasi) dan penyederhanaan peraturan perundangan yang bisa mendorong investasi (deregulasi). Dengan demikian, bahwa sektor BUMN yang menjadi sektor parastatal diharapkan akan bertindak efisien, efektif dan ekonomis seiring dengan sektor ekonomi makro. Kedua, untuk menganalisis kebijakan privatisasi BUMN dan manfaat dari kebijakan privatisasi. Pada analisis ini penulis bermaksud untuk menganalisis tentang pentingnya privatisasi BUMN dengan berbagai bentuknya, sehingga pendekatan privatisasi ini akan dapat menciptakan kinerja BUMN yang lebih efisien, efektif dan ekonomis. Ketiga adalah untuk menganalisis aliansi politik kebijakan BUMN untuk meningkatkan kinerja BUMN. Pada bahasan ini yang menjadi target penulis adalah menganalisis kinerja aliansi yang dilaksanakan oleh BUMN dan merumuskan model kerjasama yang efektif di masa depan.



BAB 2

KAJIAN TEORI

2.1. Privatisasi dan Peran Negara pada Sektor Publik

Semenjak eksisnya pemerintahan Orde Baru hingga kini, banyak analis kebijakan dan analis ekonomi politik yang meneliti dan menulis tentang perkembangan kebijakan yang dilaksanakan oleh rezim Orde Baru, khususnya tentang perkembangan kebijakan BUMN, termasuk privatisasinya dengan sejumlah pendekatan yang bervariasi. Untuk nebgkaji problematika yang penulis angkat dalam diskusi ini, penulis menggunakan perspektif ekonomi sebagai landasan teori. Melalui perspektif tersebut, penulis berkeinginan untuk memahami bagaimana aliansi politik dalam proses kebijakan privatisasi BUMN selama 1988-1996. Selain itu, untuk melengkapi argumentasi teoritis, penulis juga menggunakan pengalaman pendukung kebijakan privatisasi yang dilaksanakan di benua Eropa., Amerika dan negara berkembang lainnya. Untuk lebih jelasnya konsep-konsep tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

2.1.1 Konsep Privatisasi

Privatisasi didefinisikan sebagai *a policy whereby certain public service function usually carried on by national, state, or local units of government are administered by the private sector* (Chandler dan Plano, 1988 : 100). Sementara, Shafiritz dan teman-temannya memberikan batasan *privatization is the removal of the government from spheres of activity, the returning of functions or property by government to private sectors* (Shafritz, 1991 : 109). Dari definisi di atas dapat dikatakan bahwa privatisasi adalah penyerahan beberapa fasilitas atau urusan publik (BUMN) oleh pemerintah kepada pihak manajemen swasta, transfer perusahaan pemerintah kepada swasta atau badan yang ditunjuk. Tujuan penyerahan tersebut adalah agar aktivitas BUMN kinerjanya, lebih ekonomis, efektifitas dan efisien (3Es) dalam memberikan pelayanan publik.

Pemikiran akan privatisasi BUMN, dipelopori E. S. Saves pada tahun 1982 di Amerika. Karya pioner privatisasi ini yang terkenal adalah *On Privatization*, dengan inti pemikirannya dituangkan dalam tujuh model alternatif kerjasama yang bisa dilakukan antara pemerintah

dengan swasta, lembaga swadaya, masyarakat atau lembaga yang ditunjuk. Ketujuh model tersebut adalah; (1) *Contract work* (kontrak kerja), pemerintah memilih sektor swasta, baik berbentuk nirlaba atau tidak yang pada ini pemerintah membayar pada kontraktor dalam pelaksanaannya; (2) *Francises* (wara laba), urusan kerja diserahkan pada lembaga privat, tetapi kendali tetap pada pemerintah; (3) *Voucher system* (sistem voucher), pemerintah mengeluarkan uang (tunai atau uang darurat) kepada konsumen/masyarakat, kemudian voucher tersebut digunakan untuk mengkonsumsi barang atau jasa; (4) *Producer subsidies* (subsidi), pemerintah memberikan langsung sejumlah uang kepada swasta yang memproduksi barang atau jasa demi layanan pada publik; (5) *The market place* (pasar), wiraswastawan memproduksi barang atau jasa sesuai kebutuhan pasar; (6) *Voluntary arrangement* (sumbangan sukarela), organisasi swasta atau lainnya, bekerja untuk memenuhi kebutuhan publik, selanjutnya dia menarik sejumlah uang dari publik secara sukarela, dan; (7) *Self-service* (melayani sendiri), organisasi, individu atau komunitas lainnya dalam memenuhi kebutuhannya dengan memproduksi sendiri. (Savas dalam Lane, 1986 : 500).

Untuk mempertegas pokok pikirannya tersebut, Savas memberikan penjelasan melalui contohnya. Kontrak kerja, bentuk pertama privatisasi, secara luas digunakan oleh pemerintah dalam memberikan kontrak kerjanya pada swasta atau lembaga yang ditunjuk misalnya; pelayanan ambulance, rumah sakit, penarikan pajak dan lainnya. Wara laba bentuk kedua privatisasi, bisa digunakan oleh pemerintah untuk memberikan lisensi pada swasta dalam penyediaan gas, listrik, air dan lainnya.

Sistem voucher dapat dipakai untuk pelayanan medis, pendidikan, dan asuransi dengan segala bentuknya. Sedangkan yang subsidi, diberikan pemerintah pada swasta untuk menyediakan barang-barang kepentingan umum dengan harga murah, misalnya; pendidikan, perumahan dan lainnya. Begitu juga *market place* yang diijinkan oleh pemerintah untuk beroperasi juga untuk melayani kepentingan umum dengan murah. Bentuk keenam adalah penyediaan barang atau jasa secara sukarela oleh

beberapa lembaga yang bebas memberikan sumbangannya dan untuk menjaga kepentingan umum, seperti menjaga kebersihan taman, organisasi kebersihan jalan dan lainnya. Terakhir, bentuk privatisasi adaalh tiap individu menyediakan barang dan jasa untuk memenuhi kepentingannya sendiri, melalui sejumlah aktivitasnya sendiri.

Keberhasilan pemikiran tersebut pada prakteknya, kemudian diikuti oleh beberapa pemikir lainnya, dengan studi di berbagai negara, yang kemudian dituangkan dalam karyanya antara lain; *Privatization and the welfare state* oleh Le Grand dan Robinson (1985), *Privatization and Development* oleh Hanke (1987), *Privatization: an Alternative to Government Production and Delivery of Goods and Services* oleh Hyde, Shafritz, dan Ott (1991), *Public Choice and the Privatization of Government* oleh Jennings (1991), *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* oleh Osborne dan Gaebler (1994), dan sejumlah penulis lainnya baik di negara maju maupun negara berkembang.

Sebagai ilustrasi, berbagai keberhasilan pelaksanaan privatisasi SOEs pada negara maju yang digambarkan oleh Cowan pada karyanya *A Global Overview of Privatization* dalam Hanke (1984 : 8 – 14) misalnya, Inggris dengan memprivatisasikan telekomunikasi dalam 18 bulan dapat mengingatkan profit kurang lebih \$ 30 milyar; kemudian Itali tahun 1985 dapat meningkatkan profit \$ 200 juta kurang dari 1 tahun; Prancis dalam 1986 dapat menghasilkan 50 persen dari anggaran negaranya dari bidang telekomunikasi; Amerika dapat men-*saving budget*-nya sebanyak \$ 870 juta dalam setahun.

Sementara, pada negara yang tergolong dalam kategori *Less Development Countries* (LDCs), perubahan kebijakan ekonomi makro melalui program privatisasi juga mampu meningkatkan efisien dan profitabilitas. Misalnya; Mexico dengan privatisasi 51 perusahaan negara dari 236, dapat mengurangi anggaran negaranya sekitar \$ 500 juta dari \$ 700 juta pada tahun 1986. Selain itu, negara yang juga menga-rungi profit akibat program privatisasi dengan sektor yang diprivatisasikan adalah Malaysia memprivatisasikan di bidang penerbangan, telekomunikasi; Thailand dengan program privatisasi transportasi dan

telekomunikasi; Chile memprivatisasikan perusahaan telekomunikasi, Jepang memprivatisasi perusahaan telepon dan telegrhap, dan; Philipina memprivatisasikan 36 perusahaan negara. Sementara itu, program privatisasi di Afrika, sebagian besar masih mengalami kendala karena keuangan, dan rendahnya pendidikan masyarakat. Hanta di tiga negara yang bisa dikatakan berhasil yakni; Abijan, Nairobi dan Harare.

Di Indonesia, tidak semua konsep dan bentuk privatisasi di atas dapat dijalankan, akan tetapi paling tidak wisdom-nya dapat diambil sebagai pelajaran. Jelasnya bahwa konsep privatisasi yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia melalui Inpres No.5/1988 yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 740/1989 dan 74/1989 dan beberapa peraturan pelaksana lainnya yang mendukung dan menjabarkan peraturan pokok tersebut tidak selalu mengartikan privatisasi sebagai proses pengalihan saham BUMN pada swasta, tetapi lebih ditekankan pada peningkatan derajat efisien dan efektifitas kinerja BUMN.

Melaui ketentuan tersebut, kebijakan privatisasi BUMN, sebagaimana pernyataan Ruru (1996:41) lebih memfokuskan pada semua upaya untuk menyerap lingkungan usaha dari perusahaan swasta ke dalam manajemen sektor publik, melalui penyerahan sebagian pengadilan usaha kepada swasta dan dengan berpedoman pada persaingan, efisiensi, dan keterandalan manajemen ataupun kinerja perusahaan sebagai acuan.

Untuk mewujudkan idealisme di atas, model-model privatisasi dapat berbentuk, antara lain; (1) merger, (2) likuidasi/ penjualan perusahaan, (3) konsolidasi, (4) pemecahan perusahaan, (5) kerjasama operasi (KSO), (6) kontrak manajemen (KM), (7) usaha patungan (*joint venture*), (8) menjual saham pada mitra strategis tidak melalui pasar modal atau penyertaan langsung (*direct placement*), (9) kerjasama bangun kelola di alihkan (*build operate and transfer / BOT*), (10) menjual saham di pasar modal pada mitra kerja strategis (*go public*). (lihat KMK No. 740/1989).

Sementara Setyanto P. Santoso, mengajukan alternatif bahwa mekanisme pengalihan kekayaan sektor negara kepada sektor swasta dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut; (1) Lelang (*auction*), dimana aset BUMN dijual kepada penawaran tertinggi dalam suatu lelang terbuka, (2) Penjualan dengan negosiasi (*negotiated sale*), harga dan persyaratan dari transaksi disepakati dalam negosiasi langsung antara penjual dan pembeli, (3) Tender, dimana peserta tender menyerahkan penawarannya secara tertutup yang akan dibuka pada saat yang telah ditentukan, (4) Penjualan saham (*stock-flotation*), saham pemerintah akan ditawarkan dalam pasar modal baik dalam maupun luar negeri (Santoso, 1996 : 51).

Berdasarkan bentuk privatisasi yang ditawarkan di atas, tentunya memilih BUMN mana yang bisa diswastakan, azs ekonomi pada pasal 33 UUD 1945 dan PP No. 3/1983, yang membedakan BUMN menjadi 3 motif; (1) Perjan bersifat memberi pelayanan pada publik (*public utility*), dan (3) Persero bersifat mencari keuntungan (*profit oriented*) (Tjokrowinoto, 1987 : 8), tidak bisa menjawab kebutuhan termaksud. Oleh karena, BUMN dalam kategori kesatu sulit diprivatisasikan, karena tujuan utamanya adalah *public service*. Karena itu, untuk memudahkan upaya privatisasi, adri tiga ciri badan hukum yang dimiliki oleh BUMN dirubah menjadi dua kategori yakni; Perum dan Persero. Perubahan semacam ini ditandai dengan berubahnya PJKA dan Perjan Pengadaan bersatatus Perusahaan Umum. Akhirnya, selain dikeluarkannya Inpres No. 5/1988, dan beberapa keputusan pelaksana lainnya, yang intinya memberikan definisi penilaian akan kinerja BUMN yang dilihat dari sisi keuangannya agar dapat diprivatisasikan, dikeluarkan juga model seleksi berdasarkan ketentuan pasar modal. Tiga kriteria yang digunakan untuk menilai keuangan dari sisi; *profitability*, *liquidity*, dan *solvency*. Kemudian dari penilaian tersebut, akan dapat diklasifikasikan BUMN yang termasuk dalam kategori sangat sehat (*very sound*), sehat (*sound*), kurang sehat (*less sound*) dan tidak sehat (*unsound*). Pemberian penilaian tersebut dengan tujuan agar BUMN dapat bergerak secara leluasa seperti badan usaha milik swasta. Upaya tersebut

bukan berarti, pemerintah lepas tanggung jawab, akan tetapi Menteri Keuangan dan Departemen Tekhnis masih bisa campur tangan dengan melalui rapat umum pemegang saham dan dewan komisaris BUMN yang bersangkutan.

Model terakhir yang dikembangkan untuk menentukan BUMN mana yang layak diprivatisasikan berdasarkan data di BEJ, dinamakan *Candidate Selection Model* (CSM). BUMN dikatakan layak diprivatisasikan, menurut Bacelius Ruru, kalau lulus seleksi secara kuantitatif dan kualitatif. Kriteria kuantitatif antara lain: (1) Perusahaan harus memperoleh laba 2 tahun berturut-turut, (2) Model BUMN minimum Rp 50 Miliar, (3) Minimum returns of equity (ROE) 7,5 %, (4) Maximum debt to equity ratio (DER) 7,3 untuk asuransi jiwa; 4,8 untuk perusahaan perumahan dan asuransi kerugian; 19 untuk perbankan; dan 1,8 untuk sektor lain. Sedangkan kriteria kualitatifnya adalah : (1) Daya tarik bidang usaha bagi investor potensial, (2) Tingkat ketergantungan dukungan pendanaan dari pemerintah, (3) Tingkat kebutuhan akan modal investasi dan proyeksi pengembalian investasi (Ruru, 1996: 43-44).

Berdasarkan kajian privatisasi di atas, jelas bahwa adanya suatu perkembangan tentang kebijakan privatisasi. Dengan kata lain bahwa kebijakan privatisasi BUMN yang dikeluarkan pemerintah pada awalnya merupakan pilihan kebijakan yang rasional dan berani, dalam artian pemerintah cukup tegas untuk merubah misi BUMN yang awalnya menurut PP No. 3 tahun 1983 lebih diprioritaskan pada pelayanan publik, kemudian dirubah orientasinya tidak hanya menyediakan pelayanan publik, tetapi juga berorientasi pada profit making. Pada perjalanan berikutnya, menunjukkan bahwa kebijakan privatisasi selalu diadakan perubahan untuk menuju perbaikan, sementara kebijakan yang pertama sepanjang tidak dirubah tetap berlaku. Hal itu, jelas bahwa setelah Inpres No. 5/1988, pemerintah selalu menyesuaikan kebijakan dengan kondisi perkembangan lingkungan, sehingga muncul beberapa kebijakan baru untuk menyempurnakan kebijakan lama.

Di sisi lain, dalam proses privatisasi yang dijelaskan di atas, bahwa adanya aliansi politik antara BUMN dengan pihak lain. Untuk memahami secara jelas kajian teoritis yang nantinya menjelaskan proses aliansi ini penulis menggunakan perspektif ekonomi politik pada penjelasan berikut. Dalam kajian ini penulis berusaha melihat bagaimana aliansi politik dalam model-model kebijakan privatisasi. Perlu diketengahkan juga, bahwa sebelum penulis menguraikan perspektif ekonomi politik, terlebih dahulu diuraikan tentang peran negara pada sektor publik, dengan harapan kronologis pemikiran dapat terarah.

2.1.2. Peran Negara pada Sektor Publik

Untuk menjelaskan peran negara pada sektor publik (BUMN), terlebih dahulu diketahui definisi negara. Negara didefinisikan sebagai *organisasi yang paling tinggi* dan mencakup pengertian yang paling luas . (Budiman, 1996 : 84). Dalam kaitannya dengan kebijakan dan pemerintah, maka negara didefinisikan sebagai konsep inklusif yang meliputi semua aspek kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya, sementara pemerintah Cuma sekedar agen yang melaksanakan kebijakan negara dalam sebuah masyarakat politik (Larson dikutip Lawson dikutip Budiman, 1996 : 84). Selanjutnya dalam kaitannya dengan pemerintah dan masyarakat, negara adalah komunitas yang diorganisir untuk tujuan politik : pemerintah adalah individu atau sebuah tim dari individu-individu yang mengambil keputusan yang memberi dampak bagi warga sebuah masyarakat (Calvert dikutip Budiman, 1996 : 84).

Pada praktek kenegaraan, apa saja kebijakan yang diambil oleh negara dengan segala konsekwensinya, motifnya tidak lepas dari kehidupan sistem politik yang berjalan di negara yang bersangkutan. Apakah itu negara yang menganut sistem kapitalis, sosialis (komunis), maupun campuran. Kendatipun ada perbedaan sistem yang dianut oleh masing-masing negara tetapi peran negara sangat penting, hanya kadar keterlibatannya yang berlainan.

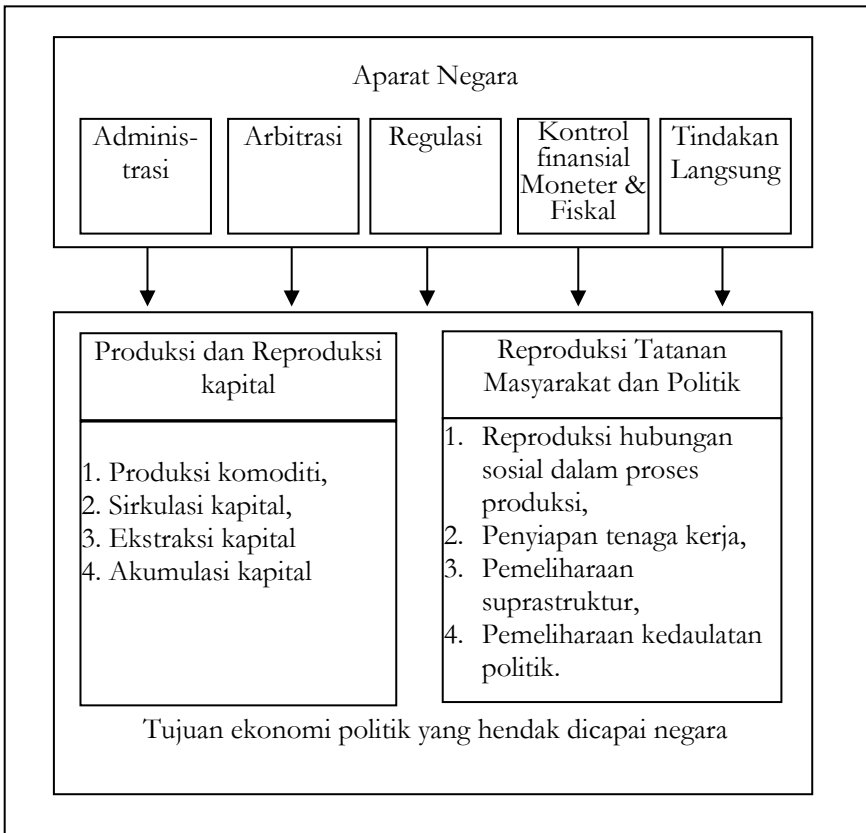
Beberapa peran negara atau intervensi negara, dalam kehidupan kenegaraan adalah menjalankan berbagai fungsi, yakni : *traditional functions, nation building functions, economic-management functions, social welfare functions, environmental control functions, and human rights functions*. (Caiden, 1982 : 103-122). Berkaitan dengan penulisan buku ini, fungsi penting negara adalah menjalankan fungsi ekonomi dan manajemen yang berupa memonopoli beberapa perusahaan negara tertentu (BUMN), *public utilities* dan membuat sejumlah regulasi di bidang industri primer dan sekunder, karyawan, dan perencanaan ekonomi. Monopolitas dilakukan terutama untuk menyediakan *public goods*, yang mana barang ini tidak bisa dilaksanakan oleh lembaga diluar pemerintah (*market failure*), dan mengurangi sejumlah dampak eksternalitas dalam kehidupan ekonomi-politik.

Namun demikian, monopoli pemerintah, lambat laun berkurang, sehingga pemerintah hanya menjalankan fungsi antara lain : (1) Alokasi, yakni menyediakan dan menentukan bauran barang-barang sosial, dan membagi seluruh sumber daya yang ada untuk keperluan penggunaan barang, pribadi dan barang sosial, (2) *Distribusi*, berupa pendistribusian pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya keadilan dan pemerataan, dan (5) *Stabilisasi*, berupa upaya mempertahankan tingkat stabilisasi yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibat dari neraca pembayaran dan neraca perdagangan. (Musgrave, 1989 : 6).

Peralihan fungsi peran semacam ini merupakan konsekwensi logis dari perkembangan peradaban dan kondisi lingkungan baik internal maupun eksternal. Sebagai ilustrasi, pada waktu revolusi industri tekstil di Inggris, peran negara kecil, karena investasi tidak mahal ; keperluan kapital kecil ; dan pasar masih kosong. Setelah itu, industrialisasi di Perancis, Jerman, Amerika, dan lainnya, maka peran pemerintah semakin dibutuhkan, karena jaringan pasar semakin besar, dan keperluan kapital juga besar, dan persaingan semakin kompetitif.

Pada negara-negara dunia ketiga, peran pemerintah sangat diperlukan dan semakin besar, tidak seperti pada kejadian sebelumnya,

karena kondisi pasar global ; keperluan kapital besar ; dan persaingan pasar semakin kompetitif. Untuk menggambarkan peran pemerintah pada dunia ketiga dengan sejumlah fungsi yang dilaksanakan dalam tujuan ekonomi politik, secara skematik dapat dilihat pada gambar 2.1.



Sumber :Weaver dikutip Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, ((1994), LP3ES, Jakarta, hal. 73.

Gambar 2.1. Bidang-bidang Kegiatan dan Intervensi Negara

Berdasarkan gambar 2.1., dijelaskan oleh Mohtar Mas'ood, bahwa peranan negara atau intervensi negara dalam menata kehidupan ekonomi-politik negara, bergeser dari derajat yang paling rendah

fungsi administrasi) bergerak pada derajat yang paling tinggi (fungsi tindakan langsung). Pada fungsi administrasi, aktivitas negara hanya menyelenggarakan fungsi administrasi dalam arti sempit (kearsipan). Kemudian, intervensi negara sedikit aktif dalam upaya melaksanakan arbitrase (menyelesaikan persengketaan dalam masyarakat, sehingga konflik bisa diminimalisir) dan membuat regulasi untuk mengatur perubahan yang terjadi di masyarakat, akibat perkembangan baik lingkungan eksternal maupun internal. Tindakan selanjutnya, aktivitas negara mengontrol finansial, moneter dan kebijakan fiskal negara. Pada aktivitas ini, negara lebih aktif dalam sektor ekonomi, terutama dalam mengendalikan kestabilan pasar. Pada akhirnya, negara melibatkan diri secara langsung untuk menangani aktivitas ekonomi, terutama pada sektor-sektor yang strategis.

Kesemua bentuk intervensi negara tersebut menurutnya, bertujuan untuk mencapai dua target, yakni : (1) produksi dan reproduksi kapital (berupa produksi komoditi, sirkulasi kapital, ekstraksi surplus, dan akumulasi kapital), dan (2) reproduksi tatanan masyarakat dan politik (berupa reproduksi hubungan sosial dalam proses produksi, penyiapan tenaga kerja, pemeliharaan suprastruktur, pemeliharaan kedaulatan politik).

Kendatipun demikian, untuk mencapai kedua tujuan tersebut tidak mudah, karena sering muncul konflik yang perlu didiskusikan. Pada tujuan pertama, pemerintah tidak terlalu melibatkan masyarakat, tetapi justru para investor baik domestik maupun asing. Sementara pada tujuan kedua, pemerintah lebih banyak melibatkan masyarakat dalam upaya pembenahan politik. Kedua pola tersebut, bila dikaji dari politik, maka pada proses kebijakan ada kesempatan aliansi politik dalam pembuatan kebijakan publik, terutama kebijakan yang implementasinya melibatkan masyarakat dan kelompok yang ada.

Pada kondisi ini kedudukan negara tidak lebih dari tugas negara seperti halnya pandangan Marxis, yakni : negara adalah panitia kecil yang menjalankan tugas kelas-kelas sosial yang ada. Kalau kelas sosial yang berkuasa adalah kaum borjuis, maka tugas negara sesuai dengan

kepentingan kelas borjuis.

2.2. Aliansi Politik Dalam Persepektif Ekonomi Politik

Perspektif ekonomi politik yang dapat digunakan untuk menganalisis kelompok kepentingan beserta aliansi politiknya yang dominan mempengaruhi kebijakan publik, menurut klasifikasi-klasifikasi Macintyre (1990) dan Mas'ood (1994) dari beberapa pengamat sebelumnya adalah *The state-qua-state*, *The bureaucratic polity and patrimonial cluster*, *Bureaucratic pluralism*, *Bureau-cratic authoritarianism*, dan *A structuralist approach*.

2.2.1. *The State-Qua-State*

Esensi argumentasi pada perspektif pertama ini adalah arena politik didominasi penguasa negara yang mendefinisikan kepentingannya sebagai kepentingan nasional. Perspektif ini jelas berpandangan bahwa negara mempunyai otoritas penuh dalam menentukan kebijakan publik demi kepentingan negara sendiri, bukan untuk kepentingan kelompok elit lain.

Sejak kemerdekaan RI, atau yang dikenal dengan pemerintahan Orde Lama sampai dengan Orde Baru, sebelum tahun 1980-an, perspektif ini melembaga pada rezim yang berkuasa, terutama pada perusahaan negara (BUMN) yang bergerak pada sektor vital strategis dalam memenuhi kebutuhan publik. Penguasaan pemerintah pada perusahaan negara, terutama ketika berlakunya UUDS'50, dimana dalam sistem etatisme ini, perusahaan kolonial telah dinasionalisasikan, dan puncaknya ketika peristiwa perebutan Irian Barat menjadi wilayah RI.

Dasar pemikiran diatas dibuktikan oleh Anderson melalui risetnya, bahwa kebijakan Orde Baru hanya mementingkan kepentingan pemerintah sendiri, sehingga kepentingan masyarakat atau kelompok elit di luar negara kurang mendapatkan perhatian, dengan pengecualian pada investasi asing, karena kesuksesan pelaksanaan kebijaksanaan saat itu sangat didukung oleh hasil migas (lihat Anderson yang dikutip

MacIntyre, 1990).

2.2.2. The Bureaucratic Polity and Patrimonial Cluster

Pada prakteknya penggunaan kedua konsep dalam perspektif kedua ini, yakni; *bureaucratic polity* dan *patrimonial cluster*, sering kali bercampuran atau bertumpang tindih. Untuk meminimalisir ketidakjelasan pemahaman kedua konsep tersebut, dapat penulis jelaskan dengan menggunakan pendekatan peran negara, dan kuantitas elit yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik. Esensi dari perspektif *patrimonial cluster* adalah perhatian kepala negara di dalam mengoperasionalkan aktivitasnya dengan cara mengkomperasikan aturan tradisional melalui cara memberi ganjaran material dan kesempatan untuk membentuk kelompok elit (MacIntyre, 1990 : 7). Selanjutnya, dikatakan pula bahwa penekanan model ini mengarah pada hubungan kerja piramida antar patron-klin, yang dicirikan dengan hubungan kerja individu yang berbeda status, di mana klin sebagai asisten patron dalam aktivitasnya. Pola yang demikian, jelas mementingkan kedekatan hubungan antara elit dengan penguasa sebagai indikator kekuatan elit. Beberapa kelompok elit yang dekat hubungannya dengan penguasa akan mendapatkan ganjaran yang lebih besar dan lisensi politik untuk berbisnis, ketimbang yang tidak.

Sementara, konsep *bureaucratic polity* dalam kaitan dengan kebijakan publik, lebih menekankan pada dominasi penguasa negara (terutama dari kalangan militer dan pejabat birokrasi) dalam menentukan karakter dan pola kebijakan publik yang digariskan. Konsep *bureaucratic polity*, yang pada awalnya dipublikasikan oleh sosiolog Jerman, max Weber (1947) tersebut, kemudian dikembangkan dan diinterpretasikan oleh penulis penerusnya, seperti ; G. Roth (1986) dan S.N. Eisenstadt (1973), dan F.W. Riggs (1964) dalam studinya di Thailand dalam kurun waktu 1950-an dan 1960-an. Karl D. Jackson (1978), seorang analis politik di Indonesia, ketika mengamati perjalanan politik dan birokrasi di Indonesia pada tahun 1970-an, mendefinisikan konsep *bureaucratic polity is a political system in which power and participation in national decisions*

are limited almost entirely to the employees of the state, particularly the officer corps and the higher level of bureaucracy, including especially the highly trained specialists known as the technocrats. (Jackson, 1978 : 3).

Pada studinya di Indonesia, Jackson melihat bahwa betapa besar dominasi pemerintah dalam memainkan perannya di setiap kebijakan publik pada perjalanan politik Orde Baru, sehingga kepentingan masyarakat terabaikan sama sekali. Bahkan, kepentingan sejumlah kelompok elit yang berada di luar pemerintah (*extra-state power*) tidak mendapatkan kesempatan berkiprah untuk menyampaikan kepentingannya dalam proses kebijakan dan implementasinya, sehingga kondisi politik saat itu menurut Jackson tidak lebih dari sistem politik yang berjalan saat pemerintahan kolonial. Namun demikian, dia juga melihat sebagian kecil kelompok kepentingan bisa menembus dinding eksklusifisme politik, yakni kepentingan investor modal asing.

Untuk memahami karakteristik konsep *bureaucratic polity* pada konteks yang demikian, secara eksplisit Mohtar Mas'ood mengidentifikasi ciri dari konsep ini, paling tidak, dapat digambarkan sebagai berikut; (1) birokrasi menjadi arena utama permainan politik, (2) yang dipertaruhkan dalam permainan itu sering kali adalah kepentingan pribadi, bukan kepentingan publik, dan (3) dalam permainan ini masa tidak relevan. (Mas'ood, 1994 : 82).

Beberapa pengamat tersebut, nampaknya memahami konsep *bureaucratic polity* cukup relevan digunakan untuk mengamati dan menganalisis perpolitikan di Indonesia pada masa Orde Baru, bahkan konsep tersebut oleh Riggs (1964) dan (1966), MacIntyre (1990), Mas'ood (1989) dan (1994) dan pengamat lainnya, digunakan untuk mengamati fenomena ekonomi politik. Tujuan utama dalam studinya dari pengamat di atas, berkeinginan untuk mengungkap hubungan dan kontribusi politik dari klik yang berada diluar piramida kekuasaan dalam proses kebijakan publik.

Harold Crouch (1986), salah seorang pengamat politik di Indonesia, mendiskripsikan bahwa rezim Soeharto telah sukses menstabilkan politik patrimonial-tradisional jawa kuno dalam hubungan

politik dengan bisnis pada akhir tahun 1970-an (Crouch, dikutip oleh MacIntyre, 1990 : 9). Keberhasilan menciptakan iklim politik-bisnis yang dijalankan oleh Soeharto tersebut, pada aplikasinya ditekankan pada hubungan politik antar elit sebagaimana hukum di kesultanan. Kendatipun model yang diterapkan demikian, tetapi menurut pengamatan Crouch, model tersebut pada realitasnya menunjukkan bahwa aspek bisnis sebagai kekuatan perpolitikan di Indonesia mampu menunjukkan hubungan yang signifikan.

Kelompok elit kapitalis atau borjuasi menurut istilah Robison (1996) yang dibentuk pemerintahan pemerintah sejak Orde Baru telah mampu mengembangkan perekonomian dari ketidakpastian pembangunan ekonomi sebelumnya, kendatipun menimbulkan aspek politik lain. Kelompok borjuasi yang terbentuk – didominasi oleh elit Cina – menurut pengamatan Crouch mempunyai kekuatan dalam menjalankan bisnis, sebagai akibat dari asuransi politik yang diberikan pemerintah saat itu. Kekuatan kelompok elit tersebut, kendati tidak sepopuler kelompok etnik bisnis atau *pariah entrepreneurs* pada studi Riggs di Thailand tahun 1950-an dan 1960-an, tetapi realitasnya mampu mengadakan pendekatan dan men-support eksistensi rezim Orde Baru. Nilai positif yang diraih dari korporatisme ini adalah kelompok elit mampu menunjukkan kinerja yang baik, sehingga diakui sebagai pelaku bisnis yang disukai pemerintah dalam mendukung pembangunan, selain mendukung eksistensi rezim pemerintah untuk mempertahankan status quo-nya.

2.2.3. *Bureaucratic Pluralism*

Konsep *bureaucratic pluralism* yang menjadi perspektif ketiga ini, pertama digunakan oleh Donald Emmerson (1983) di dalam mengamati dan menginterpretasikan politik Orde Baru di Indonesia. Tujuan studi yang ingin di yang dicapai Emmerson dalam studinya adalah ingin menemukan pendekatan alternatif dari dua kutub ekstrem pendekatan, yakni pendekatan monopolistik negara dalam kebijakan publik yang dilakukan oleh Anderson, dan pendekatan *bureaucratic polity and patri-*

monial cluster. (lihat Emmerson yang dikutip MacIntyre, 1990).

Menurut pengamatan Emmerson, bahwa pada masa Orde Baru, permainan dalam birokrasi tidak lebih dari arena politik tidak hanya didominasi aktor tunggal, tetapi ada sejumlah kelompok kepentingan yang saling memberikan pengaruh instrumen rasional dalam kebijakan. Di sisi lain, Emmerson tidak melihat bahwa kepentingan yang berada di luar kelompok elit atau kepentingan masyarakat menjadi agenda pembicaraan kebijakan publik yang berarti. Dengan kata lain, bahwa dalam formasi kebijakan publik, pemerintah cukup dominan dalam memilih dan menentukan aktor atau kelompok elit yang dipilih.

Pada arena yang demikian, selanjutnya diaktakan oleh Mas'ood (1994), bahwa munculnya sejumlah konflik yang ada dalam formasi kebijakan publik, tidak lain hanya karena perebutan ganjaran materiil oleh elit politik yang didapatkan dari negara. Tepatnya, kelompok elit yang dekat dengan rezim negara, dimungkinkan akan mendapatkan ganjaran lebih banyak ketimbang kelompok elit yang kurang kedekatannya dengan negara.

Berdasar asumsi dan pengamatan realistik dari beberapa pakar politik dan ekonomi politik, pada pendekatan ketiga ini, negara cukup memberi peluang pada beberapa kelompok elit untuk memberi masukan pada formulasi kebijakan publik yang diambil pemerintah, ketimbang pendekatan sebelumnya, kendati selektifitas pemilihan kelompok elit masih ditentukan.

2.2.4. Bureaucratic Authoritarianism

Beberapa pengamat yang pernah menggunakan perspektif keempat ini, untuk mengamati fenomena politik dan ekonomi politik di Indonesia diantaranya adalah ; Dwight King (1982). Manuel Kaisiepo (1986), Andrew MacIntyre (1990), King sendiri, sebagai pengamat yang pertama melakukan studi di Indonesia, yang menggunakan konsep tersebut diilhami oleh pemikiran studi dari Juan Linz (1970) di Spanyol, dan Guillermo O'Donnell (1977) di Amerika Latin.

Munculnya konsep *bureaucratic authoritarianism* (birokrasi otoritarian), pertama kali pada studi di beberapa negara Amerika latin (Brazil, dan Argentina) pada tahun 1960-an dan 1970-an, sebagai akibat kegagalan sistem demokrasi, yang kemudian rezim pemerintahan diambil alih oleh militer yang bekerja sama dengan birokrasi. Dampak positif pengambil alihan kekuasaan tersebut, secara eksplisit pemerintah mampu mereduksi partisipasi politik masyarakat dalam pembangunan dengan kontrol ketat dari sistem korporatisme negara yang representatif.

Pada sektor ekonomi, pemerintah yang di-*backing* oleh militer, mengadakan reformasi ekonomi dan pembangunan, yang kebijakannya dan implementasinya diserahkan pada teknokrat profesional di kalangan birokrasi untuk menjalankan sejumlah kebijakan ekonomi. Studi yang dilaksanakan oleh O'Donnell dalam mengamati perkembangan pembangunan ekonomi pada kasus ini, diaktakan bahwa reformasi ekonomi yang dilakukan oleh beberapa negara di Amerika latin tersebut adalah “adanya hubungan kausal antara transformasi politik dan ekonomi dari transformasi industri substitusi menuju industri sungguhan” (O'Donnell dikutip MacIntyre, 1990 : 12).

Pada kasus di Indonesia, King dalam studinya, tidak menjumpai adanya transformasi politik, seperti studi yang dilaksanakan oleh O'Donnell, akan tetapi untuk memahami perjalanan politik pada pemerintahan orde Baru, King yakin bahwa strategi manajemen dan representasi kepentingan hanya dapat dipahami dengan konsep birokrasi pluralis. Selain itu, konsep yang demikian ini menurut King sangat penting untuk memahami struktur korporatisme politik di Indonesia.

Korporatisme dapat dipahami sebagai suatu sistem perwakilan kepentingan dimana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas bersifat tunggal, mewajibkan (keanggotaan), tidak saling bersaing, diatur dalam hirarkis dan dibedakan secara fungsional ; dan diakui atau diberi ijin (jika tidak diciptakan) oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili

kepentingan dalam bidang masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan mematuhi pengendalian tertentu dalam pemilihan pimpinan mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan mereka, dengan tujuan menindas konflik kelas dan kelompok kepentingan, serta menciptakan keselarasan, kesetiakawanan dan kerjasama dalam hubungan antar negara dan masyarakat (Mas'ood, 1989:13).

Merujuk pada konsep tersebut di atas tujuan dari strategi korporatisme, sebagaimana yang diungkap oleh Malloy (1977) adalah ... *to eliminate spontaneous interest articulation and establish a limited number of authoritatively recognized groups that interact with the government apparatus in defined and regularized ways. Moreover, the recognized groups in this type of regime are organized in vertical functional categories rather than horizontal class categories and are obliged to interact with the state through the designated leaders of authoritatively sanctioned interest associations.* (Malloy, dikutip MacIntyre, 1990:12).

Setelah dipahami konsep korporatisme, yang perlu diketengahkan di sini, sebagaimana penulis lain, seperti ; King, O'Donnell, MacIntyre, dan lainnya, bahwa korporatisme bukan sebagai sistem politik, tetapi tepatnya sebagai suatu strategi korporatis dalam hal hubungan tatanan institusional (*institutional arrangements linking*) antara masyarakat dan negara yang selanjutnya dapat dikembangkan atau tidak pada berbagai sektor. Pada praktiknya strategi korporatis dapat berkembang pada sistem negara yang menggunakan birokrasi otoritarian dan demokrasi, sehingga menurut Schmitter (1979) kehidupan korporatisme tersebut dibedakan menjadi *societal* dan *state*. *State* dalam konteks korporatisme menurut Schmitter diartikan sebagai posisi korporatisme lebih didominasi oleh negara di dalam mengontrol sejumlah kelompok kepentingan, dan kondisi yang demikian biasanya terjadi pada negara otoriterian. Sementara, *societal* merupakan strategi korporatisme terbentuk antara negara dengan kelompok kepentingan dalam masyarakat, dimana masyarakat lebih dominan, bahkan menjadi penetrasi yang lebih dipertimbangkan. Bentuk korporatisme kedua ini, biasanya tumbuh subur pada negara yang menganut sistem demokrasi.

Kalau dikaitkan dengan pembagian kerja antara negara dengan masyarakat, terutama dalam pemberian wewenang untuk mengelola institusi (perusahaan) negara di dunia ketiga pada umumnya, menurut pemikiran O'Donnell yang dikutip oleh Mas'ood (1989 : 15), korporatisasi dapat dilakukan dengan sistem *bifrontal dan segmenter*. Pada sistem bifrontal korporatisasi terjadi dalam dua cara, yaitu : (1) *statisasi*, dimana negara menundukkan dan menguasai organisasi *civil society*, dan (2) *privatisasi*, dimana negara membuka beberapa lembaganya demi penyampaian kepentingan masyarakat. Sedangkan pada sistem segmenter; (1) negara memusatkan proses statisasi pada organisasi-organisasi kelas bawah, dan (2) memprivatisasikan lembaganya hanya bagi kepentingan kelas atas yang dominan.

2.2.5. A Structuralist Approach

Esensi pemikiran perspektif kelima ini adalah stabilitas legitimasi negara tergantung dari prestasi akumulasi kapital yang diciptakan oleh struktur ekonomi politik lokal dan global. Dalam kaitan akumulasi kapital, masyarakat terutama kelas bisnis mempunyai kesempatan untuk membantu pemerintah dalam menciptakan akumulasi kapital, walaupun negara mempunyai otonomi dalam menentukan kelas bisnis mana yang mendapat peluang. Oleh karena kelas bisnis banyak membantu pemerintah dalam merealisasikan program pembangunan, maka sudah sewajarnya kalau kebijakan publik menurut perspektif ini, formulasi kebijakannya lebih mencerminkan kelompok bisnis menciptakan akumulasi modal tersebut.

Richard Robison, peneliti yang pertama kali menggunakan perspektif ini dalam mengamati dan menginterpretasikan karakteristik budaya politik di Indonesia, walaupun pada saat itu King dan Riggs telah memaparkan taksonomi populernya, yakni *bureaucratic polity and patrimonialist cluster*. Alasan Robison menggunakan pendekatan strukturalis, karena menurut pengamatannya selain adanya monopolitas negara dalam kebijakan publik dan adanya hubungan patrimonial sebagai normanya, tetapi dalam konteks hubungan internasional, teori

dependensia masih relevan, karena nampak adanya kekuatan modal asing di luar negara yang berpengaruh pada kebijakan publik. (lihat Robison 1985 dan 1990).

Lebih dari itu, Robison (1985) menganalisis kemunculan borjuasi domestik, sebagai kelompok kapitalis-domestik dan kapitalis-birokratik yang mempunyai ketergantungan dengan negara dalam bisnisnya. Pada studinya tersebut, dia melihat bahwa adanya kolusi awal antara pemerintah dengan birokrat sebelum birokrat menjabat, dalam artian bahwa birokrat sebelum memegang jabatannya, dia sudah dipesan untuk melaksanakan *rent seeking* melalui korupsi, untuk kepentingan pengembangan investasi bisnis dengan pelaku bisnis di luar birokrasi pemerintah.

Meskipun demikian, kelompok borjuasi yang sering ditempati oleh kelas menengah tersebut, kurang mempunyai akses dalam mempengaruhi formasi politik yang dilakukan oleh pemerintah, karena menurut pengamatan Robison kelas menengah tersebut ditempati oleh etnis Cina, yang lemah pengaruh politiknya. Pada sisi lain, yang ditekankan oleh Robison adalah adanya kelompok ekonomikus internasional dan domestik lain yang tidak bisa dilepaskan dalam negara dalam formulasi kebijakan untuk pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Tetapi, dia sadar bahwa kekuasaan terbesar dalam menentukan kebijakan publik tetap berada di tangan negara. Dengan demikian, adanya hubungan politik antara negara dengan masyarakat di Indonesia, dan adanya koneksi patrimonial dan asosiasi korporatis sebagai prinsip, maka sejumlah kepentingan kelompok elit pada akhirnya dapat ditransformasi ke dalam kebijakan publik.

Setelah memahami kelima perspektif ekonomi politik di atas dengan segala variasinya untuk mendekati sejumlah kepentingan, secara singkat dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok perspektif. *Pertama*, perspektif yang memperjuangkan kepentingan elit, hanya variasi kepentingan elit yang diperjuangkan tergantung dari dominasi arena politiknya. Misalnya, *The state-qua-state*, dan *bureaucratic-authoritarianism* yang memperjuangkan kepentingan negara dan kepentingan

aliansi inti (elit) ; *bureaucratic-polity and patrimonialist cluster* memperjuangkan kepentingan elit birokrat dan negara ; *bureaucratic pluralism* memperjuangkan kepentingan kelompok elit dominan. Kedua, *structuralism* memperjuangkan kepentingan elit, baik domestik maupun internasional yang bisa mendukung akumulasi modal, sehingga kelompok tersebut mempunyai kekuatan dalam mempengaruhi kebijakan publik di luar negara (*extra-state force*).

Selain perspektif ekonomi politik, Thomas R. Dye (1978) menambahkan beberapa model kebijakan dalam memahami keterlibatan aktor dan kepentingan yang diperjuangkan dalam kebijakan publik yakni ; *model institusional* ; *model elit-massa*, *model kelompok* ; dan *model sistem politik*. Kepentingan yang diperjuangkan dalam model institusional sama halnya dengan perspektif *state-quo-state*, yakni kepentingan negara semata. Sementara model elit masa, perjuangan kepentingannya sama dengan kelompok pertama yang peneliti kelompokkan, terutama model *bureaucratic-polity*. Dimana negara dalam hal ini hanya menjalankan kepentingan elit yang berkuasa, sehingga negara semacam panitia kecil yang menjalankan kepentingan elit menurut pandangan Marxis.

Model kelompok, yang dikembangkan oleh Dye, disinyalir dari pandangan Truman (1951). Truman mengartikan kelompok kepentingan sebagai *a shared attitude group that makes certain claims upon other groups in the society* (Dye, 1978 : 26). Namun demikian, tuntutan dari kelompok ini akan berarti kalau ditujukan pada pemerintah, bahkan akan menjadi pertimbangan penting kalau tuntutan tersebut diperjuangkan pada proses kebijakan publik. Dengan demikian, kesolidan anggota, kedekatan kelompok dengan pemerintah, akan menentukan besaran pengaruh pada proses kebijakan. Perspektif ekonomi-politik memahami model demikian sebagai perspektif *bureaucratic pluralism*.

Model terakhir dari Dye adalah model sistem politik, yang mana model ini diilhami pemikiran David Easton. Model ini merupakan model paling lengkap dibanding yang lain dalam proses kebijakan, karena ada 4 faktor utama yang diperlihatkan yakni, *input*, *process*, *output* dan *feedback*. Dukungan dan tuntutan baik dari sejumlah kelompok

kepentingan, birokrasi, masyarakat, dan lingkungan akan menjadi material penting dalam proses kebijakan ditentukan. Besaran tuntutan, dukungan dan sumberdaya dalam input akan menentukan format output kebijakan publik. Sayangnya, model-model ini tidak bisa menjelaskan proses konversi berjalan dalam sistem politik.

Kelima perspektif ekonomi politik di atas, yaitu : *the state-quo-state*, *the bureaucratic polity and patrimonial cluster*, *bureaucratic pluralism*, *bureaucratic authoritarianism*, *a structuralist approach* digunakan peneliti untuk memahami perjalanan BUMN sampai dengan privatisasi BUMN. Secara rinci dapat diaktakan bahwa perspektif *the state-quo-state* digunakan untuk memahami otoritas pemerintah dalam mendominasi dan memonopoli BUMN yang bergerak di sektor strategis paska kemerdekaan sampai dengan tahun 1980-an atau tepatnya sebelum adanya krisis ekonomi global. Sedangkan perspektif lainnya digunakan untuk memahami aliansi politik BUMN dengan mitra strategis pada waktu dilaksanakan kebijakan privatisasi.

Melalui perspektif yang diuraikan tersebut, maka dalam penelitian ini, peneliti akan dapat memahami dengan jelas bagaimana intervensi pemerintah sebagai pemilik BUMN dalam proses perkembangan BUMN antara sebelum diterapkan kebijakan privatisasi dibanding dengan setelah diterapkan kebijakan privatisasi. Bahkan akan ditelusuri tentang bagaimana aliansi politik antara mitra strategis dengan BUMN dijalankan. Dan yang penting dijelaskan adalah siapa yang diuntungkan dalam aliansi politik berdasar ke-10 model kebijakan privatisasi yang ditetapkan.



BAB 3

PEMBAHASAN DAN PEMECAHAN MASALAH

3.1. Analisis Struktur Ekonomi Politik Pembangunan Di Indonesia

Untuk memahami perkembangan struktur ekonomi politik Indonesia, sesuai dengan konteks buku ini secara komprehensif, paling tidak bisa ditinjau dari dua periode perjalanan perpolitikan di Indonesia, yakni pada masa Orde Lama dan orde Baru. Melalui kajian ekonomi politik pada kedua periode tersebut, akan memperjelas sejumlah *policy* dan komitmen pemerintah untuk melakukan beberapa reformasi di berbagai sektor ekonomi politik, terutama perubahan pada sektor publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam memberikan pelayanan umum (utilitas) yang berupa *public goods* pada publik.

Komitmen pemerintah Orde Baru terutama untuk mengadakan perubahan ke arah yang lebih profesional dalam menangani sektor publik, penyebabnya tidak lain adalah kegagalan pemerintah Orde Lama dalam mengatasi krisis ekonomi yang parah, dan kondisi eksternal yang terjadi akibat perubahan ekonomi global dan krisis dunia, sehingga memaksa pemerintah berperilaku lebih adaptif. Selain itu, kondisi internal pelaku ekonomi sektor publik, yang biasanya dimonopoli oleh perusahaan negara atau BUMN, pada akhir-akhir ini telah mengalami penurunan drastis akan akuntabilitas dan responsibilitasnya dalam memberikan pelayanan publik, sehingga kondisi yang demikian, membutuhkan intervensi serius pemerintah untuk mengadakan sejumlah perbaikan.

Kegagalan Orde Lama untuk menata struktur ekonomi Indonesia, disinyalir bahwa pemerintah dominan proteksionis dalam mengembangkan ekonomi negara. Sementara pengendalian modal dalam negeri untuk merealisasikan sejumlah program yang dicanangkan nampaknya sulit, tanpa adanya injeksi modal asing baik swasta maupun donatur internasional lainnya, serta keterlibatan pengusaha asing. Idealisme pemerintah orde Lama dengan beberapa programnya seperti, RUP, Rencana Lima Tahun, realitasnya juga mengalami hambatan yang berarti akibat sistem proteksi dan nasionalistik ekonomi yang digunakan, selain kondisi politik yang tidak stabil. Beberapa momentum

seperti ini, akan menjadi kajian penting sebagaimana berikut.

3.1.1 Ekonomi Politik Orde Lama

Pada awal kemerdekaan sampai dengan tahun 1965 atau yang dikenal dengan Orde Lama, upaya pemerintah dalam merealisasikan pembangunan ekonomi difokuskan pada strategi pembangunan yang berorientasi pertumbuhan. Karena strategi pembangunan yang demikian, maka kebijakan ekonomi dan politik sengaja diformulasikan untuk mencapai tujuan termaksud.

Untuk mengapresiasi strategi pembangunan yang dicetuskan oleh ahli ekonomi Inggris (John Mayard Keynes) pada tahun 1930-an tersebut, ditekankan pada akumulasi modal dalam jumlah besar, dengan prosentase progresifitas modal harus melebihi perkembangan jumlah penduduk dan pertambahan jumlah angkatan kerja, agar terwujud tingkat pertumbuhan yang ideal. Cara yang ditempuh untuk mengakumulasi modal secara besar-besaran melalui program peningkatan tabungan masyarakat, investasi dari pemerintah dan swasta domestik serta modal asing untuk beberapa industri tertentu, dan menekan laju pertumbuhan pendudukan semaksimal mungkin.

Beberapa kebijakan ekonomi yang sempat dilaksanakan oleh pemerintah Orde Lama saat itu, diantaranya adalah Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) yang terbentuk pada Kabinet Natsir dan disempurnakan menjadi Kebijakan Benteng pada Kabinet Barha-nuddin Harahap. Selain itu, ada tiga momentum ekonomi ketika politik menjadi panglima, yakni ; dibentuknya Rencana Lima Tahun yang disusun oleh Badan Perancang Nasional (BPN), untuk menata perekonomian negara ; Deklarasi Ekonomi (Maret 1963) ; dan Penataan ekonomi dengan sistem liberal (26 Mei 1963).

3.1.1.1. Kebijakan Benteng

Momentum yang mengawali lahirnya kebijaksanaan benteng adalah program ekonomi pemerintah yang dikenal dengan Rencana Urgensi Perekonomian (RUP), pada saat kabinet Natsir. Program yang dipersiapkan oleh Meperindag (Dr. Soemtiro Djojohadikusumo) dan Direktur Perdagangan dan Industri (Dr. Saroso Wirodihardjo) ini dimaksudkan dalam menata perekonomian Indonesia, antara lain ; (1) membimbing berbagai kegiatan pemerintah pada sektor industri, pertanian, dan mengawasi pembentukan beberapa perusahaan baru ; (2) menetapkan penguasaan pemerintah pada beberapa industri vital yang baru berdiri ; (3) memberi dukungan pada industri kecil di pedesaan, dan ; (4) mengizinkan modal asing untuk memainkan peran yang lebih aktif pada industri yang tidak penting (lihat Muhaimin, 1990:26-32).

Langkah yang ditempuh untuk merealisasikan program di atas, adalah mengkonsolidasikan program industrialisasi antara industri besar dengan industri kecil, terutama yang beroperasi di wilayah pedesaan. Tujuan jangka panjang program ini menurut pengamatan Glassburner (1971) adalah menciptakan industri yang benar-benar bercorak nasional, sehingga keberhasilan program ini nantinya akan digunakan untuk mengurangi ketergantungan pada barang industri impor.

Khusus industri vital yang baru berdiri, seperti industri ; kimia dasar, semen, angkutan, tenaga listrik, menurut RUP, akan didominasi pemerintah dengan menyediakan dana paling tidak 50%, bahkan saham istimewa (*golden share*) akan dikuasai sebanyak 75%. Dengan penguasaan semacam ini, pemerintah lebih dominan menguasai forum dalam setiap rapat direksi, termasuk dalam merancang sejumlah kebijakan baru. Selain itu, pemerintah berkeinginan untuk mendominasi dan mendukung eksistensi tumbuh kembangnya industri kecil di wilayah pedesaan, seperti ; industri keramik, soda, pupuk, aluminium dan lainnya.

Program terakhir dari RUP adalah memberikan izin modal asing menanamkan investasinya pada industri yang dianggap tidak terlalu

vital dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Kendatipun adanya keterbukaan penanaman investasi asing pada sejumlah industri di Indonesia, tetapi proteksi akan berkembangnya investasi berkembangnya investasi sangat ketat. Beberapa proteksi yang ditentukan oleh pemerintah berdasar studi Sutter (1951) yang dikutip oleh Muhaimin (1990), adalah ; pelaku bisnis swasta Indonesia harus memainkan peran lebih dominan ketimbang, investor asing, sehingga pelaku bisnis Indonesia harus memiliki saham terbesar ; dalam anggaran dasar perusahaan harus dimuat ketentuan tentang pemindahan saham secara berangsur dari tangan investor asing ke tangan pelaku bisnis pribumi ; dan *expatriate* diharuskan melatih tenaga kerja Indonesia.

Idealisme rencana di atas, pada kabinet berikutnya dilanjutkan dengan rencana lima tahunan, kendati saat kabinet Natsir, Sjafruddin (Menteri Keuangan) menentang cukup keras pada program tersebut, dengan alasan bahwa ; RUP yang merupakan bagian integral dari kebijakan ekonomi, tidak jelas dalam mendefinisikan masyarakat yang menjadi promotor dalam proses industrialisasi, apalagi lebih mengacu pada pelaku bisnis Cina ; dan pemerintah terlalu mempercayakan diri pada pengusaha nasional dalam memenuhi barang substitusi impor. Akibat konflik di dalam tubuh birokrasi semacam ini, maka RUP tidak dapat diimplementasikan dengan baik. Tetapi, setelah jatuhnya Kabinet Natsir, akhirnya disempurnakan dengan kebijakan benteng.

Kebijakan benteng, sebagai kelanjutan dari RUP berkomitmen untuk mendorong importir nasional, agar dalam bisnisnya mampu berkompetisi dengan sejumlah pengusaha asing di Indonesia. Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan program tersebut, menurut studi Nan Grindle Amstutz (1958) dalam disertasinya, antara lain ; melakukan proteksi pada barang-barang impor tertentu ; memberikan kredit pada pengusaha nasional, karena pada umumnya pengusaha ini memiliki aset yang minim dan sulit untuk mendapatkan kredit dari pelaku bisnis swasta internasional (Amstutz, dikutip Muhaimin, 1990 : 29).

Alasan pemerintah saat itu memilih sektor impor untuk diproteksi, dan dijadikan sebagai pilihan kebijakan, karena sektor ini tidak terlalu banyak membutuhkan modal dalam operasional eksploitasinya, sementara konsumsi pada sejumlah barang sektor ini banyak yang membutuhkan. Secara ekonomi politik, sektor ini dipandang paling strategis untuk mendominasi sejumlah kebijakan ekonomi politik yang akan diambil. Selain itu, beberapa perusahaan asing, yang dikenal dengan *the big ten*, pada umumnya kondisinya relatif stabil untuk menghasilkan barang-barang di sektor ini.

Realitasnya, kendati pemerintah lebih menomor satukan pengusaha nasional dalam berbisnis, tetapi untuk mendapat bantuan kredit dan lisensi usaha, diperlukan persyaratan ketat bagi perusahaan impor, antara lain ; (1) harus berstatus importir baru dan mempunyai status badan hukum, PT, atau kongsi ; (2) mempunyai modal kerja waktu itu (tahun 1950), minimum Rp. 100.000,00, dan tahun 1953 berkembang menjadi Rp. 250.000,00, (3) modal kerja yang disiapkan tersebut, paling tidak 70% berasal dari pengusaha asli/pribumi, dan (4) mempunyai ruang kerja yang cukup dan tenaga kerja yang berpengalaman.

Syarat pengusaha asli atau pribumi, pada prakteknya ternyata menjadi permasalahan tersendiri, karena saat itu banyak pengusaha Cina yang masuk dalam kelompok pengusaha di Indonesia. Pada Konferensi Meja Bundar (KMB), persoalan ini menjadi isu penting untuk dibicarakan, bahkan Siauw Giok Tjhan (wakil dari kelompok sosialis dan golongan Cina) mempertanyakan persoalan ini dan Tan Po Goan (anggota parlemen wakil PSI) menuduh pemerintah sangat rasialis. Kendatipun gencarnya tantangan yang dimunculkan dari pelbagai kalangan, tetapi pemerintah tetap mematok bahwa hanya pengusaha pribumi yang bisa memiliki modal 70%, sementara Cina asli dan keturunan hanya boleh memiliki modal 30%.

Perjalanan peraturan di atas ternyata tidak bisa dipertahankan dalam tempo yang panjang, karena korupsi menjejala di mana-mana dan inflasi membumbung tinggi, akhirnya langkah yang diambil oleh pemerintah yang diwakili oleh perdana menteri Burhanuddin Harahap

untuk mengatasi krisis di atas adalah memberikan kelonggaran kepada pengusaha importir nasional tanpa memandang etnis, kendati langkah ini sedikit dianggap sedikit membahayakan. Hasil positif yang didapatkan dari reformasi ini adalah kondisi ekonomi sedikit membaik.

Pada waktu kabinet digantikan oleh Ali Sastroamidjojo tahun 1956 (kabinet Ali kedua), kebijakan benteng mengalami stagnasi, karena pada bulan September 1956, Rencana Lima Tahun (1956-1960) yang dipersiapkan oleh Biro Perancang Nasional (BPN) disetujui oleh kabinet Ali kedua ini. Tujuan utama Rencana Lima Tahun ini adalah untuk mendorong industri dasar, perusahaan pelayanan umum (utilitas) dan jasa sektor publik, untuk merangsang penanaman modal swasta pada kedua sektor tersebut, selain proyek-proyek di pedesaan.

Krisis yang terjadi pada tahun 1957, akibat pergolakan politik yang terjadi terutama perebutan wilayah Irian barat, menyebabkan laju inflasi semakin

3.1.1.2. Deklarasi Ekonomi dan Liberalisasi Tatanan Ekonomi

Momentum penting ketika berlakunya sistem demokrasi terpimpin (1959-1965), terkait dengan kajian buku ini adalah Amanat Presiden tentang Deklarasi Ekonomi (Dekon) pada bulan Maret 1963, dan peraturan pemerintah tentang Liberalisasi Tatanan Ekonomi, tertanggal 26 Mei 1963. Maksud Deklarasi Ekonomi dicanangkan adalah untuk menata kondisi ekonomi Indonesia dengan membagi pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi dua tahap. *Pertama*, penataan ekonomi yang sifatnya nasional dan demokratis, bersih dari sisa-sisa imperalisme dan feodalisme. *Kedua*, pembangunan ekonomi sosialisme Indonesia (Muhaimin, 1990 : 46).

Penataan ekonomi yang diinginkan Dekon berkaitan dengan pimpinan negara adalah bahwa para pemimpin ekonomi baru ini, paling tidak mampu menciptakan suatu kondisi ekonomi, diantaranya adalah; penentuan laju pertumbuhan ekonomi, peningkatan laju penanaman modal dalam negeri dan asing, pembukaan hubungan ekonomi internasional, dan penentuan kegiatan ekonomi sektor negara, koperasi, dan

swasta. Selain itu, penciptaan ekonomi sosialis Indonesia juga akan menjadi tujuan akhir, setelah stabilitas ekonomi tercipta dari kekangan imperialisme dan feodalisme. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, di sektor ekonomi dibentuk Badan Musyawarah usaha Nasional (Bamunas) dan di sektor politik dibentuk kekuatan militer, termasuk bermaksud untuk memperkuat politik luar negeri Indonesia.

Pada tahun 1963, realitasnya rezim Orde Lama ini menemui kegagalan kesekian kalinya dalam upaya mereformasi ekonomi yang stabil dan berkembang, akibat *event* politik. Salah satu *event* penting saat itu adalah perebutan wilayah Irian Barat. Dana yang digunakan pemerintah untuk menuntaskan momentum ini, dan dana untuk menambah kekuatan militer cukup banyak, sehingga inflasi saat itu tidak dapat dikendalikan. Dengan demikian, sejumlah kebijakan pemerintah Orde Lama di bidang ekonomi, seperti ; RUP, kebijakan benteng, Rencana Lima Tahun, dan Dekon tidak ada yang berimplikasi baik, sementara kondisi ekonomi secara drastis semakin memburuk.

Pada kondisi yang demikian, akhirnya pemerintah yang diprakarsai Perdana Menteri Ir. Djuanda, mengambil langkah penataan ekonomi dengan sistem liberal, yang selanjutnya dikukuhkan dengan Peraturan Pemerintah tanggal 26 Mei 1963. Melalui peraturan itu, keuntungan yang dapat diambil antara lain ; harga bahan pokok secara otomatis ditentukan oleh mekanisme pasar, sehingga harga bahan pokok saat itu lebih murah tiga sampai empat kali dibanding sebelumnya, pajak pada barang mewah yang diimpor menjadi tinggi; memberi kebebasan pada BUMN untuk menarik keuntungan dari usahanya ; dan memberikan kebebasan investor asing untuk menanamkan modal. Yang lebih menggembirakan adalah devisa negara saat itu menjadi lebih progresif ketimbang sebelumnya, akibat pajak pada impor barang mewah ditinggalkan dan hasil kerjasama dengan investor asing, sehingga saat itu pemerintah mampu membeli bahan baku lebih banyak. Kondisi ekonomi agak membaik ini, berjalan sampai dengan berakhirnya rezim orde Lama yang ditandai dengan peristiwa G/30-S/PKI.

3.1.2. Ekonomi Politik Orde Baru

Konsensus rezim Orde baru dalam menata kondisi ekonomi politik Indonesia adalah *perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan gaya kapitalis*. (Mas'ood, 1989 : 61). Diketengahkannya die yang terwujud dalam konsensus semacam ini dicikalbakali oleh krisis ekonomi yang parah dan kekecewaan pemerintah dan masyarakat akan model *sosialisme ala Indonesia* yang dikembangkan oleh pemerintah Orde Lama, dengan paradigma pembangunan ekonomi yang berorientasi pada struktur sosial ekonomi radikal dan tidak mau kompromi dengan bantuan modal asing.

Keyakinan pendukung Orde Baru, terutama aliansi yang dibentuk pemerintah dengan sejumlah angkatan bersenjata untuk mengadakan perubahan total dari paradigma sebelumnya, karena struktur sosial ekonomi radikal tidak akan mungkin dapat dilaksanakan secara manifest, dengan hanya mengandalkan modal dalam negeri yang saat itu sangat terbatas. Sebagai misal, pada bulan April 1966, cadangan devisa pemerintah $\pm$ hanya \$ 8 juta, sementara dana yang dibutuhkan untuk impor beras berkisar \$ 100 juta. Contoh yang sederhana ini, logis digunakan sebagai alasan pemerintah orde Baru dalam melakukan reformasi, karena tidak mungkin pemerintah akan melaksanakan pembangunan, kalau dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat saja tidak bisa. Kalau ditinjau secara ekonomi, menurut Mas'ood (1989) cukup realistis kalau strategi pembangunan ekonomi secara radikal yang berdiri pada tumpuan modal dalam negeri tidak *feasible*.

Di dalam menghadapi krisis ekonomi yang parah tersebut, pemerintahan Orde Baru mengetengahkan strategi pembangunan ekonomi kapitalis dengan mengandalkan pasar sebagai tolak ukur keberhasilan ekonomi masyarakat atau yang sering disebut dengan model ekonomi Keynesian. Untuk mendukung strategi ini, pemerintah melakukan korporatisme dengan para pelaku bisnis dalam negeri dan memanfaatkan dana bantuan asing dengan sejumlah investasinya.

Idealisme kebijakan pemerintah Orde baru saat itu, ketika diimplementasikan, ternyata sedikit mengalami hambatan, karena ;

pertama, bantuan modal asing saat itu dalam kondisi suram, sementara modal swasta milik pelaku bisnis internasional masih langka. *Kedua*, pemerintah Indonesia yang diambil alih oleh pemerintah Orde Baru ini sulit meyakinkan peminjam modal asing, akibat kekecewaannya pada pemerintah Orde Lama. (lihat Mas'ood, 1989 : 62).

Untuk memecahkan problematika di atas, satu-satunya jalan yang bisa membantunya adalah kepedulian dari Dana Moneter Internasional (IMF). Namun demikian, syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan dana dari IMF tidaklah muda, kendati IMF sendiri punya misi dan kepentingan dalam menyalurkan dananya pada Indonesia khususnya dan negara di dunia ketiga umumnya. Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah Indonesia saat itu adalah pemerintah harus bisa menunjukkan program stabilisasi ekonomi drastis (*shock-treatment-approach*) untuk mendapatkan kelayakan kredit. Akhirnya dengan dipenuhinya syarat tersebut, kepentingan antara keduanya dapat direalisasikan, yakni pemerintah Indonesia dapat dana pembangunan, sementara kepentingan IMF dalam menyalurkan dananya juga tercapai.

3.1.2.1. Stabilisasi dan Rehabilitasi Ekonomi-Politik (1966 – 1972)

Tampilnya pemerintahan Orde Baru sebagai pengganti pemerintah orde Lama, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa rezim ini menanggung kondisi ekonomi dan politik yang instabil dan krusial. Penekanan utama reformasi pada tahap pertama ini sebagaimana studi yang dilakukan oleh Widjojo Nitisastro (1965), Mohtar Mas'ood (1989), Yahya A. Muhaimin (1990), Mari Pangestu (1996), dan lainnya adalah penataan kembali jadwal perlunasan hutang luar negeri yang jumlahnya berkisar \$ 2.400 juta ; menanggulangi inflasi yang membumbung tinggi menciptakan ekonomi makro yang stabil dan merehabilitasi infrastruktur, serta mendorong pertumbuhan ekonomi dengan kebijakan substitusi impor.

Langkah awal untuk merealisasikan beberapa idealisme tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang intinya adalah mengeliminasi defisit fiskal dengan mengurangi sejumlah pengeluaran, menciptakan

anggaran negara yang berimbang, pelarangan penciptaan uang baru, dan melakukan devaluasi nilai rupiah untuk mengurangi inflasi. selanjutnya, dalam upaya penataan struktur ekonomi dan politik Indonesia saat itu, untuk memperkuat konsolidasi ke dalam, beberapa nasehat dari IMF dari injeksi modal sangat berarti.

Salah satu nasehat penting dari IMF pada pemerintah Indonesia adalah membentuk program stabilisasi baru, yang kemudian dinyatakan pada waktu konferensi para kreditur di Paris. Empat kisi penting pernyataan tersebut (*Far Eastern Economic Review*, 29 Desember 1966 dikutip Muhaimin, 1990 : 58), yakni : *pertama*, kekuatan pasar akan memainkan peran vital dalam stabilitas ekonomi. *Kedua*, beberapa perusahaan negara akan beroperasi kompetitif dengan sektor swasta. Pemberian kredit dan alokasi devisa yang berdasarkan preferensi akan diberhentikan, dan perusahaan akan dibebaskan keharusan menjual produksinya dengan harga rendah, tetapi berdasarkan pasar, sehingga tidak perlu subsidi lagi. *Ketiga*, sektor swasta harus diberi dorongan beroperasi dengan jalan menghapus pembatasan lisensi impor bahan baku dan perlengkapan. Dan *keempat*, investasi modal swasta asing akan dirangsang dengan Undang-undang penanaman modal baru.

Undang-undang penanaman modal yang baru tersebut adalah UU Penanaman Modal Asing (PMA) No. 1 tahun 1967, dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) No. 6 Tahun 1968, sebagai pengganti undang-undang PMA tahun 1953 dan 1958. Undang-undang PMA dan PMDN yang baru ini merupakan simbol-simbol yang memberikan rambu kesegaran bagi calon penanaman modal asing dan bagi dunia usaha tentang prioritas ekonomi dan pembangunan ekonomi (Hill, 1990a : 2). Pada sisi lain, UU PMA yang baru ini merupakan liberalisasi peraturan yang diupayakan untuk mengembalikan kredibilitas negara dihadapan investor asing, karena kekecewaan pada masa Orde Lama.

Setelah diberlakukan undang-undang ini, Departemen Teknis yang tugasnya diantaranya memberikan izin dan menandatangani persetujuan proyek investasi, tahun 1967 menyetujui 22 proyek, 5 diantaranya

merupakan persetujuan baru dari perusahaan yang dikembalikan dan 7 proyek sepenuhnya milik pihak asing. Pada akhir dasawarsa itu totalitas proyek yang sempat ditandatangani berjumlah 177 yang disetujui, 10 dikembalikan dan 107 proyek asing (Hill, 1990a:53).

Tabel 3.1. Perubahan Struktural

KETERANGAN	1965	1970	1980	1990
<i>Prosentase dari GDP</i>				
Total Perdagangan	14,0	22,2	46,8	54,7
Ekspor Non-Migas	4,0	7,0	11,5	15,7
Impor	7,5	10,6	15,5	26,3
Investasi Dalam Negeri Kotor	8,0	10,8	18,7	24,6
Tabungan Nasional Kotor	7,9	9,5	32,8	26,3
Sektor Pertanian	55,0	47,5	24,4	23,0
Sektor Manufaktur	8,5	10,9	13,5	18,8
Sektor Industri lain	6,5	8,9	29,8	19,1
Sektor jasa dan lainnya	30,0	32,7	32,2	39,1
Hutang Luar Negeri	50,0	32,5	30,0	66,6
<i>Prosentase dari Ekspor</i>				
Ekspor Minyak dan Gas	40,0	40,5	78,5	44,8
Hutang Jasa	11,0	6,0	13,9	27,3
<i>Prosentase Investasi Swasta dr Total</i>	-	-	51,0	64,7

Sumber : BPS dan Estimasi Bank Dunia, dikutip Pangestu (1996), *Economic Reform, Deregulation dan Privatization : The Indonesian Experience*, First Published, CSIS, Jakarta, hal 101.

Secara makro upaya stabilisasi dan strukturisasi ekonomi kenyataannya berhasil, sehingga investasi menjadi besar, inflasi bisa ditekan, dan produksi dan pertumbuhan ekonomi semakin membaik. Data

tentang struktur perubahan kondisi di atas menurut laporan BPS dan estimasi bank Dunia yang dikutip oleh Pangestu (1996 : 101), menunjukkan perkembangan yang membaik dari tahun 1965 ke tahun 1970 antara lain ; Tahun 1965 investasi kotor dalam negeri dari 8% berubah menjadi 10,8% tahun 1970 ; Tabungan negara dari 7,9% menjadi 9,5% ; hutang luar negeri berkurang dari 50% menjadi 32,5%; ekspor non-migas dari 7,5% menjadi 10,6% (lihat tabel 3.1).

Perjalanan liberalisasi investasi PMA dan PMDN tersebut, hanya berjalan selama 5 tahun, sehingga pada awal tahun 1970-an, pemerintah lebih selektif dan restriktif dalam memilih investasi asing. dengan kata lain, pemerintah tidak terlalu mendorong tumbuh kembangnya investasi asing secara bebas, tetapi hanya memberikan toleransi pada investor tertentu.

Bersamaan dengan keinginan tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 11/1970, dan Surat Keputusan Presiden No. 20 dan 21, yang isinya mendirikan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Tugas utama dari badan ini seperti halnya Departemen Teknis, tetapi kewenangannya diperluas pada setiap investasi, kecuali di sektor, minyak dan gas bumi, perbankan ; dan asuransi. Momentum yang sangat penting untuk diperhatikan bahwa dengan semakin luasnya kewenangan tugas dari BKPM, tetapi di sisi lain BKPM sangat restriktif untuk menyeleksi investasi asing, seperti penolakan investasi asing baru, yakni pabrik pemintalan yang beralokasi di Jawa saat itu. Kerestriktifan iklim investasi asing semacam ini dipertegas saat adanya peristiwa Malari 1974.

3.1.2.2. Peningkatan Harga Komoditas Minyak (1973-1981)

Keberhasilan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi politik pada masa sebelumnya (1966-1971), menjadi semakin meningkat ketika komoditas minyak membumbung tinggi (*oil boom*) yang disertai dengan kenaikan pada tahun 1973 dan 1979. Konsekwensi logis kenaikan harga minyak per barrel, secara otomatis menambah income pemerintah dari sektor utama ini. Manfaat yang terasa, bahwa progresifitas income

sektor minyak dapat digunakan secara seksama guna merealisasikan sejumlah kebijakan ekonomi yang diambil, demi menjamin kelancaran pembangunan dan stabilitas ekonomi makro

Pada tahun 1973, harga minyak menjadi \$ 0,6 milyar per barrel dan berkembang menjadi \$ 10,6 milyar pada tahun 1979. Kenaikan harga minyak dua kali lipat ini membawa dampak positif pada pemerintah terutama kearah pembangunan yang lebih intensif, karena hasil ekspor minyak dapat menambah anggaran pemerintah secara bersih sebanyak 70% dari APBN secara keseluruhan. Stabilitas ekonomi yang semakin terjamin akibat devisa negara bertambah dari sektor minyak, membawa dampak positif pada investor baik dalam negeri sekitar 18,7% tahun 1980 (lihat tabel 3.1) maupun asing untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia dan peningkatan subsidi pada BUMN, sehingga pelayanan publik juga semakin membaik. Ironisnya, membaiknya kondisi di berbagai sektor usaha, tetapi inflasi masih berkisar 15% per tahun, dengan kata lain inflasi masih sulit untuk diminimalisir.

Secara makro, perkembangan ekonomi saat itu relatif stabil dan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan utama (*mainstream of development*), yang sebagian besar dibiayai dari sektor minyak ini, menunjukkan hasil pertumbuhan ekonomi (GNP) yang memuaskan, yakni kurang lebih mendekati 8% per tahun (ketentuan Bank Dunia hanya 5% dan GNP Indonesia pada tahun 1960-an hanya 4%). Progresifitas prosentase GNP yang dicapai saat itu, berdampak positif untuk mengangkat derajat prestasi pembangunan Indonesia dihadapan donatur dunia dan negara berkembang lainnya. Oleh karena itu, tepatlah kalau Bank Dunia saat itu langsung mengangkat Indonesia, sebagai negara yang berkembang, karena dari sisi GNP Indonesia mampu menunjukkan prestasi yang baik, kendati disisi lain seperti laju inflasi belum bisa dihambat.

Dampak positif lain yang tidak disadari, selain Indonesia mampu mengangsur hutang luar negeri bahwa progress pembangunan saat itu mampu mengangkat derajat masyarakat dari belenggu kemiskinan (*cum poverty reduction*). Prosentase kemiskinan yang bisa direduksi saat itu

berkisar 60% (70 juta) dari penduduk Indonesia dan bertambah lagi sekitar 25,9% pada awal PJPT 1 (Tjokrowinoto, 1995 : 1). Namun perlu diketengahkan juga bahwa bersamaan dengan meningkatnya pendapatan negara dari sektor minyak, maka pada tubuh Pertamina disinyalir oleh Wibisono (1992) adalah korupsi berlebihan yang sempat lepas dari pantauan pemerintah. Krisis hutang Pertamina saat itu berkisar US\$ 10 milyar, sehingga sangatlah tepat kalau pemerintah dengan sistem birokratis dan etatismenya secara keras memberhentikan Ibnu Sutowo dari Direktur Pertamina tahun 1976.

Krisis di departemen Pertamina di atas, membawa dampak negatif pada investor asing, sehingga menyebabkan investor asing sedikit berkurang kepercayaannya untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia. Untuk memulihkan image jelek itu, pemerintah menerapkan kebijakan baru yang isi terpentingnya pada konteks ini ada dua hal, yakni; *pertama*, keputusan-keputusan BKPM atas permohonan investasi lebih terbuka. Salah satu bentuknya adalah BKPM mengeluarkan Daftar Skala Prioritas (DSP) untuk proyek-proyek yang dikerjakan. Saat itu DSP memuat 831 proyek yang terbagi menjadi 4 kategori, yakni ; proyek yang terbuka dengan insentif, terbuka dengan beberapa insentif, terbuka tanpa insentif, dan tertutup. *Kedua*, pada bulan Februari 1978, BKPM memperluas proyeknya menjadi 1.095 dengan membuka sejumlah proyek yang semula tertutup untuk investor asing (Hill, 1990a: 54). Pernyataan liberalisasi semacam dia tas, walaupun berbentuk perubahan administrasi kecil, tetapi mampu mengunggah kembali greget investor asing untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia. Dengan demikian, perubahan ini tetap menjaga stabilitas investasi asing.

Kalau ditelusuri lebih jauh, pendapatan negara sekitar 70-80% yang berasal dari minyak, membawa progress di segala aspek kehidupan, diantaranya adalah bidang ; kesehatan, pendidikan, peningkatan gaji birokrat, dan stabilitas ekonomi – politik lainnya. Kebijakan pemerintah yang diambil saat itu paling tidak ditekankan pada 5 aspek, menurut klasifikasi Pangestu (1990:99-101), yakni :

- (1) Insentif birokrasi dinaikkan progresif dan pengurangan pada insentif struktural dengan berorientasi pada kondisi dan karakteristik tugas ;
- (2) Mengurangi keterlibatan birokrasi dalam Perdagangan, tetapi lebih diarahkan untuk mengontrol investasi dan keuangan, dalam bentuk pemberian lisensi investasi dan pemberian subsidi pada suku bunga berjalan (*interest rates*) ;
- (3) Memperluas wilayah kerja BUMN secara substansi, dan mendominasi pada beberapa sektor, oleh karena itu tahun 1980 investasi pada sektor publik berkisar 68%. Investasi pada sektor yang bersifat tradisional dialihkan pada sektor publik berkisar 68%. Investasi pada sektor yang bersifat tradisional dialihkan pada industri besar, misalnya industri kimia dan baja ;
- (4) Seiring dengan pembenahan departemen pemerintah dan sejumlah peraturan, maka pegawai negeri sipil ditambah sesuai dengan skop intervensi birokrasi, dan
- (5) Secara makro stabilitas ekonomi sangat tergantung pada penghasilan sektor minyak. Pada sektor non-minyak hampir tidak ada keinginan untuk berkompetisi, sehingga pendapatan sektor non-minyak sedikit menurun atau hampir tidak ada kenaikan. Untuk memperkuat argumen ini dapat dibuktikan misalnya: pendapatan sektor pertanian tahun 1970 berkisar 47,5% menurun menjadi 24,4% tahun 1980 ; sektor manufaktur dari 10,9% menjadi 13,5%; sektor industri lain dari 8,9% menjadi 29,8%, sektor jasa dari 32,7% menjadi 32,2%. Sementara sektor minyak menunjukkan progresifitas kenaikan yang tinggi, dari 40,5% tahun 1970 menjadi 78,5% di tahun 1980. (lihat tabel 3.1).

Selama periode tersebut, industri substitusi impor (ISI) tambah berkembang dengan baik, melalui subsidi sektor minyak. Untuk memperkuat perkembangan ISI, pemerintah memproteksi industri dalam negeri dan mengurangi sejumlah abrang yang masuk dari luar negeri, sehingga intervensi pemerintah saat itu cukup kuat, terutama di bidang perdagangan dan industri.

3.1.2.3. Penurunan Harga Minyak dan Kebijakan Penyesuaian Periode Pertama (1982-1985)

Kegemilangan keberhasilan pembangunan ekonomi dan politik pada tahap pertama yang dicapai oleh rezim Orde Baru (1972-1981), dengan strategi pembangunan yang mengembangkan sektor industri substitusi impor (ISI), setelah diadakannya stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi dan politik (1966-1971), ternyata pada sejak tahun 1982 dengan terpaksa mendapat hambatan, akibat perubahan global kondisi eksternal. Resensi dunia yang terkait dengan pembangunan di Indonesia, berupa menurunnya komoditas ekspor, seperti; penurunan harga minyak, timah, dan karet. Tahun 1982, menurut Pangestu (1990), defisit transaksi berjalan sebesar angka tersebut menyebabkan pertumbuhan berkurang sekitar 0,3%.

Antisipasi kebijakan yang diambil pemerintah saat itu berupa kebijakan penyesuaian (*adjustment policy*), yang bertujuan untuk mempertahankan stabilitas neraca pembayaran dan fiskal, dan mengurangi ketergantungan pendapatan negara dari sektor minyak. Langkah praktis yang diambil untuk mempertahankan maksud tersebut, berupa; pembuatan regulasi yang mendorong kompetisi ekspor sektor non-migas; pengadaan devaluasi rupiah sekitar 28% dengan nilai tukar dollar; pengurangan secara tajam pengeluaran publik yang berupa pemotongan subsidi pada beberapa proyek-proyek besar dan BUMN ; pereformasian struktur penarikan perpajakan untuk menaikkan keuangan negara dari sektor pajak ; dan pemberian kelonggaran impor barang-barang dengan mengurangi tarif pajak impor (*non-tarif barriers*).

Upaya praktis yang ditempuh tersebut, ternyata di akhir tahun 1985 stabilitas ekonomi sedikit dapat tercipta, dengan indikator defisit transaksi berjalan dapat dikurang sekitar US\$ 1,9 milyar (2,4% dari GNP) (Pangestu, 1990 : 103). Sementara kenaikan total penerimaan pajak setelah reformasi perpajakan, antara lain, pajak penghasilan (PPH), pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak nilai tambah, pajak materai, dan pajak lain juga menunjukkan kenaikan yang berarti. Khusus untuk pemungutan pajak bea Cukai, pemerintah mereformasi

pemungutan pajak Bea Cukai dari kewenangan. Direktorat Bea Cukai dan Departemen Keuangan dialihkan kepada perusahaan swasta nasional SGS (*Surveyor Generale Surveillance*) dari Swiss melalui kebijakan Inpres No. 4 tahun 1985.

Kalau dirinci kenaikan pajak setelah reformasi menurut laporan BPJS, Statistik keuangan, BI yang dikutip Mukul G. Asher dan Anne Booth (1992) adalah : Total Pajak Penghasilan sebesar 1.606 milyar menjadi 2.313 milyar tahun 1985; Pajak Penjualan naik dari 708 milyar tahun 1982 menjadi 2.326,7 milyar tahun 1985 ; Pajak Bumi dan bangunan dari 105 milyar menjadi 167 milyar tahun 1985 ; Pajak Cukai naik dari 620 milyar tahun 1982 menjadi 943,7 milyar tahun 1985 ; dan Pajak atas Impor naik dari 522 milyar menjadi 607,3 milyar tahun 1985 (lihat Asher dan Booth, 1992 : 52).

Kenaikan pendapatan pemerintah dari sektor pajak terutama setelah reformasi tersebut cukup bermakna bagi penerimaan anggaran pemerintah, yang secara otomatis dapat digunakan untuk mengurangi sejumlah krisis yang terjadi, walaupun total rasio pendapatan pemerintah (GDP) masih menurun dibanding sebelumnya. Oleh karena itu, pemerintah mengekang pengeluaran anggaran semaksimal mungkin yang berupa subsidi. Total subsidi pemerintah pada semua sektor pada tahun 1982 berkisar 14,3% berkurang menjadi 7,4% tahun 1985.

Dari sejumlah upaya tersebut, dampak positif yang terasa adalah inflasi saat itu dapat ditekan serendah mungkin (dibawa 5%), yakni dari 9,5% tahun 1982 menjadi 4,7% tahun 1985. Begitu juga defisit transaksi neraca pembayaran dapat dikurangi dari minus US \$ 5.458 juta tahun 1982 menjadi US\$ 1.950 juta tahun 1985 (Warr, 1992:139). Dari sejumlah data sebagai indikator kebijakan penyesuaian di atas, bisa dikatakan berhasil, kendatipun ekspor minyak mengalami penurunan yang menyedihkan.

3.1.2.4. Kebijakan Penyesuaian Periode Kedua (1986 – 1988)

Pada periode ini, pemerintah Indonesia semakin berhati-hati mengeluarkan anggaran negara, karena perubahan kondisi eksternal

yang semakin tidak menentu. Diantara *event* yang berpengaruh langsung dengan stabilitas ekonomi politik Indonesia, antara lain ; penurunan harga minyak yang semakin menajam ; apresiasi Yen terhadap Dollar Amerika, sehingga secara tidak langsung menurunkan nilai uang Rupiah, dan hutang luar Indonesia semakin membesar, selain akibat apresiasi Yen terhadap Dollar, sehingga DSR (*debt service ratio*) hutang Indonesia, menurut perhitungan Pangestu (1996 : 103) berkisar 26% tahun 1985, kemudian meningkat menjadi 36% tahun 1986.

Membengkaknya hutang luar negeri Indonesia pada 1980-an seperti di atas, menurut penulis kiranya tepat kalau dikatakan oleh Rachbini (1995), bukan karena digunakan untuk pembangunan dalam negeri, tetapi sebagian besar hutang tersebut digunakan kembali untuk mengangsur hutang yang telah diambil sebelumnya. Persoalan pelik semacam ini, bukan hanya mengakibatkan persoalan pembayaran bunga dan angsuran bunga saja, tetapi berakibat juga pada persoalan ekonomi politik lain, seperti korupsi, watak birokrasi yang seenaknya menggunakan dana (infisiensi), kroni kapitalisme, dan politik yang tertutup. Kroni kapitalisme dan korupsi di kalangan birokrasi, merupakan konsekwensi sosial politik akibat derasnya aliran uang dari hasil minyak tahun 1970-an.

Kebijakan sentral yang diambil pemerintah dalam mengatasi krisis di atas, dikenal dengan *political adjustment* atau *structural adjustment*. Beberapa literatur yang membahas tentang kebijakan penyesuaian, seperti; Pangestu (1992 : 196-197), dan Pangestu (1996:103); Nelson (1990: 3-5); dan Mas'oed (1994 : 55-57), bentuknya paling tidak ada empat kebijakan, yakni : *Pertama*, kebijakan stabilisasi jangka pendek atau kebijakan manajemen permintaan dalam bentuk kebijakan fiskal, moneter, dan nilai tukar mata uang untuk mengurangi permintaan agregat. Rekomendasi kebijakan ini ditujukan untuk ; mengurangi defisit APBN dengan cara menghemat pengeluaran berupa pengurangan subsidi ; mengeluarkan kebijakan uang ketat (*tight money policy*) untuk mengontrol inflasi ; mempertahankan nilai tukar realistik, kalau perlu devaluasi, seperti devaluasi rupiah pada tanggal 12 September

1986.

Kedua, kebijakan struktural yang bertujuan untuk meningkatkan output, melalui peningkatan efisiensi dan alokasi sumberdaya dengan cara mengurangi distorsi yang bermacam-macam, akibat pengendalian harga, pajak, subsidi, dan berbagai hambatan perdagangan (*tariffs* dan *non-tariff barriers*). Kebijakan yang menjelaskan argumen ini adalah kebijakan 21 November 1988, yang mengatur tentang sektor perdagangan, angkutan laut, industri, dan pertanian. Tetapi yang paling penting untuk diperhatikan bahwa Paknov'88 berusaha menghapus monopoli impor plastik, yang biasa dilakukan oleh perusahaan negara yang beraliansi dengan swasta. Karena sebagian kalangan akademisi menilai bahwa aliansi semacam ini sebagai *rent seeking activity*.

Ketiga, kebijakan yang bertujuan untuk memperluas kapasitas produksi ekonomi melalui penggalakan saving dan investasi. Peningkatan saving pemerintah melalui reformasi fiskal dan peningkatan saving, swasta melalui reformasi sektor finansial. Sementara peningkatan investasi dilakukan dengan cara peningkatan insentif investasi dan mengurangi hambatan untuk berinvestasi, seperti; Pakdes 24/87, tentang penyederhanaan sejumlah perizinan dan pasar modal ; Pakto 27/88, tentang liberalisasi sektor keuangan dan lembaga keuangan, sehingga menjamurnya bank swasta, bahkan BUMN boleh menginvestasikan modalnya sebanyak 50% pada Bank Swasta. Kebijakan fiskal ditekankan pada pajak yang berbasiskan perusahaan dan rumah tangga, tetapi dengan tingkat prosentase pajak yang rendah dan sistem yang netral, dengan tujuan untuk merestrukturisasi sektor ekonomi yang penting, termasuk privatisasi BUMN.

Keempat, kebijakan menciptakan kondisi hukum dan kelembagaan yang memungkinkan dapat mendorong mekanisme pasar berjalan secara efektif. Implikasi kebijakan ini adalah dilakukan reformasi hukum, peraturan dan aturan main lain, sehingga kompetisi bebas terjamin adanya, selain peraturan tentang jaminan hak milik. Suasana hukum yang kondusif semacam ini, merupakan bagian terpenting dan menjadi harapan Bank Dunia.

Upaya pemerintah untuk melanjutkan stabilitas ekonomi makro, dengan mengalihkan orientasi dari industrialisasi dan perdagangan yang semula hanya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri atau sektor impor, ke industrialisasi dan perdagangan yang berorientasi ekspor, maka kebijakan penyesuaian dapat dikatakan berhasil, karena mampu memulihkan stabilitas ekonomi yang relatif mapan. Beberapa indikator dapat ditunjukkan, yakni : Defisit transaksi berjalan dapat direduksi sekitar 5,8% dari GNP 1986 menjadi 2% tahun 1990, dan defisit fiskal berkisar 4,1% dan GDP menjadi 1,3%; Pada tahun 1989, inflasi juga dapat diturunkan di bawah 7% ; Kenaikan DSR yang tajam pada tahun 1986, dapat ditekan sekitar 33% pada akhir tahun 1988 ; Kinerja ekspor pada sektor non-migas secara realistis berkisar 14,5% ; Investasi swasta meningkat menjadi 9,4% ; dan performa pertumbuhan secara keseluruhan berada di atas 5% (khusus untuk GDP non-migas berkisar 6%) [lihat, Pangestu (1996:104) ; Rachbini (1994:97 dan 102)].

3.1.2.5. Liberalisasi Ekonomi yang Berorientasi Ekspor (1989-sekarang)

Di awal tahun 1990-an, kondisi perekonomian dunia ditandai dengan beberapa persoalan yang mendasar dan sarat untuk melangkah ke arah sistem ekonomi kapitalisme global. Sejumlah negara berkembang, termasuk Indonesia masih mentransformasikan sistem perekonomiannya ke arah marketisasi (liberalisasi), yang dipicu oleh gelombang globalisasi. Baik negara di belahan bumi utara maupun selatan, relatif optimis menyambut sistem di atas, dengan harapan akan menjadikan negaranya semakin mapan perekonomiannya, karena ; (1) adanya kesatuan ideologi pasar dunia, semenjak runtuhnya rezim komunis di Uni Soviet dan Eropa Timur, dan (2) tuntasnya perundingan Putaran Uruguay dan terbentuknya lembaga baru *World Trade Organization* (WTO), yang lebih diharapkan dapat menggairahkan laba lintas perdagangan dunia.

Namun demikian, keberhasilan obsesi dari beberapa negara tersebut, belum tercapai seperti yang diharapkan, akibatnya secara

makro pertumbuhan global dunia (PDB) periode 1991-1993 lebih rendah (1,3%) dibanding dengan periode 1989-1990 (3,2%). Bahkan, untuk negara-negara berkembang pertumbuhan PDB pada periode 1991-1993 hanya berjumlah 0,8%, sementara periode 1989-1990 berjumlah 3,2%. Harapan ini mulai membaik diawal tahun 1994, di mana pertumbuhan PDB dunia berjumlah 2,8% dan berlanjut pada periode 1995 – 1996 menjadi 3,2%. Begitu juga keadaannya di negara berkembang, pada tahun 1994 pertumbuhan PDB-nya berjumlah 2,0% dan berkembang menjadi 4,0% pada periode 1995-1996 (lihat tabel 3.2)

**Tabel 3.2 Prosentase Pertumbuhan Riil Produk Domestik Bruto
Rata-rata Tahun**

Kawasan	81-90	91-93	1994	95-96	95-04
Dunia	3,2	1,3	2,8	3,2	3,3
Negara berpendapatan tinggi	3,2	1,3	3,0	3,0	2,8
Kelompok-7 (G-7)	2,9	1,3	2,9	2,9	2,7
OECD	3,1	1,2	2,9	2,9	2,8
Bukan OECD	5,0	6,2	5,8	6,0	5,6
Negara Berkembang	3,2	0,8	2,0	4,0	4,9
Sub-Sahara Afrika	1,7	0,6	4,0	4,0	3,8
Timur Tengah dan Afrika Utara	0,2	3,4	0,3	2,7	3,2
Amerika Latin dan Karibia	1,7	3,2	3,9	2,4	3,5
Eropa dan Asia Tengah	2,9	-9,4	-7,5	0,7	3,4
Asia Selatan	5,7	3,2	4,7	5,0	5,4
Asia Timur	7,6	8,7	9,3	8,1	7,7
<i>Catatan :</i>					
Asia Timur dan Eks. Uni Soviet	2,7	-12,5	-9,1	0,1	3,5
Negara berkembang di luar ATUS	3,3	4,6	4,6	4,6	5,2

Sumber : World Bank, *Global Economic Prospects and Developing Countries*, Washington D.C, (1995), dikutip INDEF, (1996), Proyeksi Ekonomi'96 INDEF : *Monopoli dan Distorsi Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 15.

Perkembangan pertumbuhan PDB riil dunia yang semakin membaik sejak tahun 1994 tersebut, diakibatkan adanya penataan ekonomi yang semakin konstruktif diberbagai negara maju, seperti ; Amerika Serikat, Jepang, Inggris dan Jerman, termasuk negara berkembang. Bagi negara berkembang menurut proyeksi INDEF (*Institute for Development of Economics and Finance*) pada tabel 3.2, PDB-nya menunjukkan progresifitas yang menggembirakan, kendati kalau dibandingkan dengan PDB yang diraih oleh negara-negara seperti ; negara yang tergolong buka OECD (*organization or Economic Cooperation and Development*) yang berada di Asia Selatan dan Asia Timur, masih berada di bawahnya.

Bagi Indonesia, dalam menghadapi persaingan dunia usaha yang semakin ketat, sejak tahun 1980-an telah menderegulasi beberapa sektor usaha, dengan maksud untuk menciptakan kondisi ekonomi politik yang mampu merangsang tumbuh kembangnya investor dan pelaku-pelaku bisnis. Berbagai upaya deregulasi di atas, baru dirasakan hasilnya pada awal tahun 1990-an, yang ditandai dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 7%. Sementara pada periode 1982-1987, rata-rata pertumbuhan ekonomi lebih rendah yakni 3,5%, dibanding periode sebelumnya 7-8% (lihat INDEF, 1996 : 42).

Besarnya pertumbuhan ekonomi pada awal tahun 1990-an di atas, disinyalir oleh Booth (1992:23) akibat peran penting dari berkembangnya sektor industri manufaktur dan diikuti sektor skunder lain (manufaktur, utilitas, dan konstruksi) dan sektor primer (agrikultural dan pertambangan). Realitasnya, tahun 1991 hasil yang didapatkan dari sektor yang menjadi *focal point* pembangunan (sektor manufaktur) sebesar 22% dari total PDB, dan dari sektor agrikultural hanya berjumlah 19,9%. Sementara pada sektor migas mengalami penurunan yang signifikan 79% tahun 1980 menjadi 45% tahun 1990 (Pangestu, 1996: 104).

Pada waktu yang bersamaan itu, pemerintah mengeluarkan deregulasi di sektor BUMN, dengan tujuan mengurangi intervensinya. Cara yang ditempuh untuk mengurangi intervensinya ini berupa

pengurangan subsidi dan dominasinya, melalui kebijakan privatisasi BUMN yang diatur dalam Inpres No. 5/1988 dan dilanjutkan dengan KMK No. 740 dan 741 tahun 1989.

Walaupun adanya usaha pemerintah untuk mengurangi intervensinya pada sektor utilitas (BUMN), tetapi derajat pelayanan publik dari sektor ini tetap ditingkatkan. Pada era globalisasi ekonomi sejak periode ini, pemerintah sengaja mengurangi intervensinya, dengan harapan bahwa perusahaan negara mampu menciptakan kinerja yang mampu bersaing dengan perusahaan swasta lain. Karena pada kondisi yang demikian, perusahaan negara dituntut mampu mempertajam efisiensi, memperkuat jaringan pemasaran, dan memperkuat daya saing, sehingga mampu mencapai efisiensi teknis maupun ekonomis (Samuelson dan Nordhaus 1992, dikutip INDEF, 1996 : 41).

Sebagai perbandingan, pada tahun 1988 (sebelum adanya upaya privatisasi) pemerintah menguasai beberapa sektor sebagai berikut : penguasaan pemerintah terbesar (100%) berada pada sektor manufaktur minyak dan gas, utilitas, dan bank pemerintah. Kemudian diikuti dengan sektor bank lain (65%), transport dan komunikasi (50%), dan pertambangan minyak dan gas (50%).

Tabel 3.3. Prosentase Estimasi Kepemilikan Sektor Usaha Tahun 1988

Sektor	Swasta	Asing	Pemerintah	Prosentase Persektor dari PDB
<i>Agrikultural</i>				22
Makanan, pertanian dan peternakan	100	0	0	18
Perikanan, Kehutanan dan Tanaman	80	5	0	3
<i>Pertambangan</i>				16
Minyak dan Gas	0	50	50	15
Lain-lain	30	30	40	1
<i>Manufaktur</i>				18
Minyak dan Gas	0	0	100	4
Lain-lain	59	17	24	14
Konstruksi	90	5	5	5
Utilitas	0	0	100	1
Transportasi dan Komunikasi	50	0	50	5
Perdagangan dan Pariwisata	90	5	5	16
Perbankan dan Keuangan	30	5	65	4
Pemerintah	0	0	100	8
Perhotelan	90	0	10	8
Jasa Lain	100	0	0	4
<i>Total</i>	57	12	31	100
<i>(termasuk Minyak dan Gas</i>	71	5	29	

Sumber : Adaptasi dari Hill (1990b), "Ownership in Indonesia : Who Owns What and Does it Matter", dalam Hal and Hul, Terry (ed.) *Indonesia Assesment 1990*, Political and Social Change Monograph 11, Department of Political and Social Change, Australian National University, Canberrra, hal. 55.

Sementara sektor yang dikuasai oleh swasta domestik adalah sektor makanan, peternakan, dan industri kecil serta jasa lain (100%); perhotelan, perdagangan dan pariwisata, konstruksi (90%) dan perikanan, kehutanan dan tanaman (80%). Selain itu yang dikuasai oleh modal asing berada pada sektor pertambangan minyak dan gas (50%), pertambangan lain (30%), dan industri manufaktur lain (17 %) (lihat tabel 3.3).

Berdasarkan data yang tercantum pada tabel 3.3 di atas, cukuplah jelas kiranya bahwa adanya pembagian pengelolaan usaha di berbagai sektor antara pemerintah, pengusaha swasta domestik dan pengusaha asing. Pada perjalanan setelah adanya usaha privatisasi, maka pada sektor tertentu seperti sektor perbankan (PT. BNI⁴⁶), sektor manufaktur (PT. Semen Gresik dan PT. Tambang Timah), dan sektor komunikasi (PT. Indosat dan Telkom), yang semula sebagian besar dikuasai oleh pemerintah, kemudian penguasaan pengelolaannya diserahkan pada swasta domestik dan asing.

Diantara deregulasi yang dikeluarkan pemerintah untuk mendukung dan menciptakan stabilitas ekonomi politik tahun 1990-an berkaitan dengan konteks bahasan ini yang terpenting adalah deregulasi sektor keuangan dan perbankan, bidang investasi, dan sektor perdagangan.

Deregulasi Sektor Keuangan dan Perbankan

Deregulasi pertama pada sektor keuangan dan perbankan, pemerintah mengeluarkan Pakjun'88 (1 Juni 1998), yang isinya memberikan kebebasan sektor perbankan untuk menentukan suku bunga deposito dan kredit dalam menarik investasi. Kemudian disusul dengan Pakto'88 (Paket Oktober 1988) yang berisi untuk menghimpun dana dari masyarakat. Dalam meningkatkan dunia usaha pertanian dikeluarkan Pakjan'90 (29 Januari 1990), untuk menyalurkan KUK dan KUT. Namun dengan sejumlah paket kebijakan di atas, kondisi perbankan menjadi memburuk, sehingga dikeluarkan Paket Februari 1991, yang membatasi pendirian bank baru, yang pada akhirnya setiap pendirian

bank baru, modalnya harus disesuaikan dengan standar bank internasional dengan rasio modal terhadap kekayaan sebesar 8%, sesuai dengan Paket 14 Maret 1991. Untuk memperjelas kebijakan ini, khususnya berkaitan dengan pinjaman dana luar negeri, dikeluarkan Paknov'91 (19 November 1991) yang isinya membentuk tim pinjaman komersial luar negeri, dengan bertujuan untuk menyeleksi pinjaman luar negeri yang dilakukan baik dari sektor bank pemerintah, usaha swasta dan BUMN dalam rangka menjaga stabilitas neraca pembayaran.

Dalam upaya menciptakan perputaran modal dunia usaha, paket Mei 1993, menjadi penyempurna dari Pakjan'90, seperti berikut : (1) plafon kredit KUK dinaikkan dari Rp. 200 juta menjadi Rp. 250 juta, (2) ketentuan kredit kecil yang lama hanya dipergunakan untuk kredit produktif, dirubah menjadi kredit untuk segala bidang dengan jumlah maksimum Rp. 25 juta, tanpa melihat aspek penggunaannya, (3) KLBI yang digunakan untuk KUK, diperhitungkan dalam KUK, sebelumnya tidak, dan (4) bank lain yang belum memenuhi portofolio kreditnya untuk KUK dapat membeli SPBU KUK pada bank lain yang sudah melebihi KUK.

Sejumlah kebijakan pemerintah di bidang perbankan di atas, nampaknya hanya memperbesar peluang pengusaha besar dalam mendapatkan kredit, sementara pengusaha kecil yang kurang mempunyai modal sulit mendapatkannya. Akhirnya, untuk mengurangi kesenjangan ini, pemerintah mengeluarkan Pakto, 95 (1 Oktober 1995) yang berisikan pemberian Kredit Kelayakan Usaha (KKU), dengan besar kredit maksimal Rp. 50 juta. Kesemua deregulasi sektor perbankan di atas menunjukkan kesungguhan pemerintah untuk menciptakan stabilitas iklim bidang usaha, kendati disadari bahwa fakta penyelewengan penggunaan kredit yang tidak benar, seperti kasus Bank Duta, jatuhnya Bank Suma, dan Kredit macet Bapindo sebesar Rp. 1,3 triliun. Oleh karena itu, untuk meminimalisir kerentanan iklim perbankan masih perlu sentuhan kemauan politik pemerintah yang lebih kondusif.

Deregulasi Bidang Investasi

Untuk meningkatkan investasi pada tahun 1990-an, pertama pemerintah mengeluarkan Keppres 23/1991, yang membuka kesempatan bagi investasi bidang industri kendaraan niaga, kendaraan diesel, kendaraan beroda dua, dan beberapa alat berat. Selain itu, dimuat juga pengurangan Daftar Negatif Investasi (DNI) dari 75 buah menjadi 60 buah, kemudian dikurangi lagi menjadi 51 buah, melalui Paket Juli 1992. Paket Juli ini juga memuat tentang penyederhanaan prosedur tenaga kerja asing dari rekomendasi Departemen Teknis.

Dalam upaya meningkatkan investasi asing (PMA), dikeluarkan Keppres No. 34/1992, tentang hak Guna Usaha (HGU), yang secara langsung dapat diberikan kalau bentuk usaha PMA adalah *joint venture* dalam jangka waktu 30 tahun. Salah satu manfaat dari HGU adalah hak ini dapat digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan kredit dari bank, dan HGU dapat diperpanjang maksimal 25 tahun. Sementara PMA yang sudah mempunyai HGB berdasarkan Instruksi Kabinet Ampera No. 28/U.IN/17/1966 dapat diperpanjang atau dirubah statusnya menjadi perusahaan patungan.

Peluang besar selanjutnya bagi PMA, setelah dikeluarkan Pakto'93, mengenai persyaratan pemilikan saham dalam perusahaan PMA, baik di luar kawasan berikat KB/EPTE maupun di dalam KB/EPTE. Kemudian kesempatan jaringan kerja PMA, diperluas lagi dengan PP. No. 20/1994. Pada kebijakan ini PMA dapat menginvestasikan modalnya langsung di Dati II. Selain itu, (1) dalam rangka usaha patungan, PMA diijinkan menguasai saham perusahaan sebanyak 95%, dan (2) PMA dapat menginvestasikan modalnya disektor publik, seperti; pelabuhan, produksi dan transmisi serta distribusi tenaga listrik untuk umum, telekomunikasi, pelayaran, penerbangan, air minum, kereta api umum, pembangkit tenaga atom, dan media massa.

Melubernya peluang PMA untuk menanamkan modalnya di Indonesia, sengaja diciptakan oleh pemerintah tahun 1990-an ini dengan harapan bahwa besarnya investasi melalui PMA, pertumbuhan akan dapat dipacu menjadi semakin membaik, paling tidak dapat

dipertahankan. Liberalisasi investasi melalui kebijakan di atas, tentunya membawa konsekwensi tersendiri bagi pemerintah (BKPM) untuk mengontrol secara cermat arus modal masuk (*capital inflow*), sehingga tidak lagi terjadi iklim negatif yang membuat investor menjadi jera menanamkan modalnya seperti pengalaman awal Orde Baru, akibat warisan kebijakan Orde Lama.

Deregulasi Sektor Perdagangan

Progresifitas kenaikan pendapatan pajak bea Cukai setelah dikeluarkan No. 4/1985, tentang pengalihan penarikan Bea Cukai dari Departemen bea Cukai ke SGS ; Paket Mei 1986 dan Paket 28 Mei 1990, tentang penghapusan bea barang-barang modal impor, khususnya tentang perijinan impor menjadikan pemerintah semakin yakin untuk mengurangi tarif impor, selain penyesuaian dengan liberalisasi perdagangan internasional.

Paket Mei 1990, merupakan realisasi kelanjutan pengurangan tarif nominal bagi para pengekspor dan pemasok untuk melangkai lisensi impor dan tarif impor. Sementara bagi pengimpor diberi kebebasan juga untuk mengimpor sejumlah barang yang tadinya tidak diperbolehkan, melalui Paket Juni 1991. Jumlah barang yang dapat diimpor menurut paket itu adalah ; 185 pos tarif dapat diimpor baik oleh importir umum maupun agen tunggal ; hanya 43 pos tarif barang tidak boleh diimpor ; 94 pos tarif barang yang tidak boleh diimpor oleh importir terdaftar.

Sejumlah kebijakan berikutnya pemerintah semakin menekankan pembenahan tata niaga dan menurunkan bea masuk (BM) dan bea masuk tambahan (BMT) untuk barang-barang tertentu. Paket Juli 1992, menyentuh pembenahan pada 10 item sektor riil barang impor. Paket Oktober 1993, lebih menspesifikasikan penurunan BM dan BMT untuk kelompok produk tertentu, bahkan penghapusan bea, seperti ; (a) produk baja hulu, antara, dan hilir ; (b) produk yang mendukung industri besi baja ; (c) produk kimia antara dan hilir ; dan (d) produk pertanian, farmasi, barang-barang dari keramik, kaca, plastik, barang-

barang saniter, dan beberapa komponen lainnya. Kendatipun demikian, untuk komoditas tertentu pemerintah tetap tidak memberi kelonggaran impor. Pada tahun 1995, pemerintah lebih mengurangi pos tarif dengan Paket 23 Mei 1995. Jumlah pos tarif yang diturunkan melalui kebijakan ini adalah 6.030 (64,16%) dari 9.398 pos tarif.

Maksud pemerintah melakukan penataan sektor niaga di atas, tidak lain kecuali mempersiapkan kesiapan usaha dalam negeri dan menjalankan komitmen AFT A, GATT/WTO dan APEC. Secara terjadwal penurunan itu adalah (a) tarif BM/BMT yang keseluruhannya sama dengan 20% atau kurang akan diturunkan secara bertahap menjadi 5% tahun 2000, (b) tarif BM/BMT yang besarnya lebih dari 20% akan diturunkan menjadi 20% tahun 1988, dan 10% pada tahun 2003 (INDEF, 1996 : 46).

Tekad pemerintah melakukan sejumlah deregulasi baik langsung ataupun tidak langsung, sejak tahun 1980-an bermaksud untuk menyehatkan iklim usaha di berbagai sektor, walaupun kerap didengar bahwa sentuhan deregulasi sering tidak konsisten. Bahkan deregulasi yang diidamkan oleh pengusaha hilir, nampaknya belum berarti apa-apa, karena deregulasi hanya dinikmati oleh sejumlah pengusaha yang dapat fasilitas dari pemerintah (pengusaha hulu). Kenyataan demikian, karena pengusaha hulu inilah yang paling siap menerima deregulasi. Pada akhirnya, dari sejumlah deregulasi yang ada, banyak para analis ekonomi-politik mengatakan tidak mampu mengubah konsentrasi kepemilikan usaha. Realitasnya berbagai sektor usaha, hanya dimiliki oleh sejumlah pengusaha yang sejak pemerintah Orde Baru mendapatkan lisensi politik usaha dari pemerintah.

Aliansi politik antara pengusaha dan pemerintah atau patronase politik dalam bisnis domestik, sampai saat ini nampak jelas. Sebagai misal, ketika pemerintah membuka pasar modal, maka terlihat siapa-siapa pemilik perusahaan tersebut, sehingga sejak saat itu informasi kepemilikan diketahui khalayak umum. Yang paling mengejutkan bagi banyak kalangan adalah fakta yang diungkap oleh INDEF (1996:50) bahwa kelompok pengusaha non-pribumi (50 orang) yang dekat

pemerintah mendapatkan fasilitas usaha untuk menguasai perusahaan yang nilai jualnya mencapai 83% dari APBN atau Rp. 52 triliun. Salah satu pengusaha yang dekat dengan pemerintah adalah Liem Sioe Liong, diberitakan menjalankan faktor produksi yang totalnya Rp. 70 triliun. Jumlah ini lebih besar dari penjumlahan seluruh aset bank pemerintah dan Pertamina.

Melalui penjabaran data yang semakin transparan pada akhir-akhir ini di berbagai media bisnis dan politik di Indonesia, maka pengusaha instan (pengusaha yang datang dari lingkungan pejabat) adalah pengusaha yang mampu memberi dukungan akan perkembangan stabilitas ekonomi Indonesia secara keseluruhan dan kemantapan rezim dalam menduduki jabatannya. Tetapi yang paling dikhawatirkan oleh berbagai analis adalah sejumlah pengusaha instan tersebut, tidak mampu menghadapi persaingan ketat yang tercipta dari bergulirnya kondisi ekonomi global, karena berbagai proteksi semakin diminimalisir.

3.2. Analisis Kebijakan Privatisasi BUMN Di Indonesia

Perkembangan BUMN di Indonesia sampai menuju reformasi kerja BUMN yang ditekankan pada efektifitas dan efisiensi kerja, melalui proses perjalanan yang panjang. Pada awalnya berdirinya, misi BUMN sebagian besar ditekankan pada *public utilities*, karena itu untuk mewujudkan misi tersebut pemerintah tidak segan-segan mensubsidi anggaran keuangan BUMN dari anggaran negara. Di era 1980-an, ketika sektor komoditas minyak tidak bisa mensubsidi anggaran pemerintah dengan jumlah yang besar seperti tahun sebelumnya, maka komposisi misi tersebut harus dirubah dalam bentuk tidak hanya mementingkan layanan publik, tetapi BUMN harus juga dapat memenuhi kebutuhan anggaran organisasinya secara mandiri. Langkah awal untuk mendukung rencana di atas dikeluarkannya kebijakan privatisasi.

Untuk memahami secara cermat kronologis sejarahnya, berikut ini akan diuraikan secara rinci, yang terbagi menjadi 3 sub-bab utama. Ketiga sub-bab tersebut adalah : sejarah perkembangan BUMN, peran dan tugas BUMN, dan kebijakan privatisasi BUMN. Khususnya sub-

bab yang terakhir, akan dibagi lagi menjadi 4 bahasan, yakni periodisasi kebijakan privatisasi, manajemen pengawasan kerja BUMN, kinerja BUMN dan model-model kebijakan privatisasi BUMN.

3.2.1. Sejarah Perkembangan BUMN

Cikal bakal berdirinya BUMN di Indonesia, sebagian mewarisi perusahaan pemerintah dan swasta Hindia Belanda, yang bergerak di sektor utilitas publik. Diantara beberapa perusahaan yang merupakan warisan tersebut, adalah ; Jaringan listrik yang dikelola swasta, kemudian menjadi cikal bakal PLN ; Kereta Api dikelola swasta, dilebur menjadi Jawatan Kereta Api menjadi cikal bakal PJKA dan Perumka ; Jawatan PTT yang sekarang menjadi PT Telkom ; Bank Tabungan Negara, Jawatan Pengadaian dan Djawatan Angkutan Motor RI (DAMRI). Selain beberapa perusahaan tersebut, perusahaan besar yang saat itu memegang peranan dominan seperti *The Big Three Bank*, *The Big Five Trading House*, dan sejumlah perusahaan Amerika Serikat, Inggris, setelah kemerdekaan aktivitasnya dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia, hanya nama-namanya saja diganti.

Pada sektor perbankan, selain pemerintah mewarisi bank kolonial yang kemudian hanya namanya diganti, juga membeli *De Javasche Bank* (berdiri 1827), yang kemudian diganti namanya menjadi Bank Indonesia. Alasan utama pembelian *De Javasche Bank* saat itu, dikarenakan pemerintah gagal menjadikan BNI (berdiri 6 Juli 1946) sebagai bank sentral. Pada tahun 1950-an beberapa bank warisan penjajah dengan adanya nasionalisasi perusahaan asing, maka sejumlah perusahaan asing dikuasai oleh pemerintah RI, hanya namanya dirubah. sebagai misal ; *The big Three Bank Belanda*, dari *Nederlandsche Handel Maatschappij* (berdiri 1824) menjadi Bank Ekspor Impor Indonesia ; *Escompto Bank* (berdiri 1957) menjadi Bank Dagang Negara, dan *Nationale Handel Bank* (berdiri 1963) menjadi Bank Bumi Daya. Selain itu, pemerintah juga melanjutkan aktivitas *Algemene Vols Credit* (berdiri 1863) menjadi Bank Rakyat Indonesia dan Bank Tabungan Negara, yang waktu itu masih terkait dengan Jawatan PTT. (secara rinci lihat

Wibisono, 1991). Bersamaan dengan upaya itu, BNI⁴⁶ mengekspansi usahanya dengan membuka Bank Industri Negara (BIN) yang sekarang menjadi Bapindo.

Di sektor umum, *The Big Five Trading House* milik Belanda yang terdiri dari *Borsumij, Geo Wehry, Internatio, Jacoberg, dan Lindetives* yang sat itu memainkan peran penting dalam mengekspor hasil pertanian dan perkebunan domestik, mengimpor barang baku, dan produk manufaktur, yang kemudian didistribusikannya ke seluruh wilayah Indonesia, juga diambil alih pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan.

Disamping *The Big Eight* tersebut, perusahaan Belanda yang bergerak di sektor strategis sampai saat ini seperti ; perkebunan, manufaktur, jasa (Kontraktor, Viem, dan Pers), dan industri (Unilever, Bir Bintang), juga dinasionalisasikan. Sementara beberapa perusahaan AS, Inggris dan Eropa lainnya, tidak diambil alih oleh pemerintah Indonesia, tetapi usahanya masih dilegalisasi seperti ; BPM/Shell, Caltex, Stanvac, Good Year, General Motors, Union Carbide, Dunlop, BAT, Rothmans, Bata, Coca-cola, dan IBM. Bahkan produknya sampai saat ini, seperti rokok, fiat dan lainnya tetap berlaku di negeri ini.

Bersamaan dengan beroperasinya secara legal sejumlah perusahaan seperti di atas, maka pemerintah Indonesia mendirikan beberapa BUMN yang dianggap bidang kerjanya vital, strategis dan menguasai hidup orang banyak, sebagai pelaksanaan amanat UUD'45 pasal 33. Kendati pada saat adanya perubahan UUD'45 menjadi UUDS'50, liberalisasi ekonomi politik, tidak merubah kesadaran elit politik untuk memberikan pelayanan pada masyarakat di sektor vital strategis termaksud.

Secara periodik munculnya beberapa BUMN pada paska kemerdekaan dapat dibagi menjadi empat generasi. *Generasi pertama* (1945-1957), BUMN didirikan dengan modal seadanya. Perusahaan tersebut antara lain ; BNI, CTC dan PNP, serta jawaban utilitas lainnya yakni ; PJKA, PTT dan DAMRI.

Kemudian lainnya yang tergolong perseroan adalah PELNI, GARUDA, DJAKARTA LLOYD ISC, SEMEN GRESIK, dan

PUSRI. Operasionalnya sejumlah perusahaan dia tas saat itu sengaja dimonopoli oleh pemerintah, karena kesetategisan sektor, vital untuk memenuhi hajat hidup orang banyak, dan sekaligus sebagai benteng untuk mengimbangi MNC (*Multi National Corporation*).

Generasi kedua, lahirnya perusahaan negara diawali dengan adanya pengambil alihan beberapa perusahaan yang ada di Indonesia. Pengambil alihan beberapa perusahaan yang ada di Indonesia, karena saat itu sistem politik yang berlaku di Indonesia adalah sistem manipol yang bercirikan etatisme dan birokratisme politik, sehingga pemerintah mengarahkan haluan politik dan ekonomi Indonesia seperti haluan politik sosialis, sebagaimana yang berlaku di Eropa Timur. Salah satu konsekwensinya adalah beberapa perusahaan yang ada di negeri ini, termasuk perusahaan raksasa Cina Oei Tiong Ham Concern (berdiri 1863) diambil alih, yang sekarang menjadi PT. Rajawali Nusindo. Bahkan presiden Soekarno saat itu membentuk jaringan bisnis dalam negeri dalam bentuk trio pengusaha (Abdurachman Aslam, Bram Tambunan, dan Teuke Markam) sebagai pengusaha istana, yang memperoleh fasilitas kredit dan monopoli istimewa dalam mengimpor barang-barang tertentu. Lebih dari itu, dalam era etatisme ini, pemerintah menerapkan politik anti bisnis asing, anti kapitalis dan anti sistem pasar bebas, sehingga menyebabkan modal asing tidak bisa masuk, dalam menopang perusahaan dalam negeri. Pada akhirnya, kondisi yang demikian menyebabkan kemerosotan produksi, dan lesunya ekonomi, sehingga saat itu tulang punggung ekonomi negara hanya tergantung pada perusahaan perkebunan PNP-PNP.

Ketidakmauan kerjasama antara rezim politik dengan beberapa negara lain dan monopoliti usaha termasuk menasionalisasikan perusahaan asing, mencapai puncaknya ketika terjadi perebutan wilayah Irian Barat. Pada periode ini, beberapa perusahaan Belanda diambil alih oleh pemerintah termasuk yang tergolong pada kategori *The Big Five Trading House Belanda*, *The Three Bank Belanda* dan sejumlah perusahaan lain di pelbagai sektor termasuk sektor bisnis misalkan ; perkebunan, industri manufaktur, dan jasa. Saat itu pula beberapa perusahaan asing

diwariskan pada pemerintah daerah, sehingga muncul beberapa BUMD. Hanya ada beberapa perusahaan saja yang diijinkan oleh pemerintah untuk beroperasi, misalnya MNC minyak AS. Selain pemerintah besar ketergantungannya pada perusahaan tersebut, tetapi pemerintah juga menyiapkan berdirinya perusahaan minyak nasional seperti ; Permigan, Pertamina, dan Permina, yang sekarang melebarkan diri (*merger*) menjadi Pertamina.

Di tengah berjalannya sistem *etatisme* dan birokratisme semacam ini, kasus yang menyedihkan *ex The Big Five Trading House Belanda*, tidak bisa berjalan sebagaimana mustinya, akibat kebijakan spesialisasi (PangIykim, 1963). Menurut analisis PangIykim, kebijakan spesialisasi hanya mementingkan pada eksistensi perusahaan tertentu, dalam hal ini adalah perkebunan PNP-PNP dan industri manufakturnya. Selain itu, beberapa perusahaan asuransi dan farmasi juga mengalami merger, sehingga hanya terdapat PT. Asuransi Jasa Indonesia, PT. Asuransi Jiwasraya dan PT. Kimia Farma.

Generasi ketiga, lahir akibat ketidakberhasilan sistem *etatisme* dengan sejumlah kebijakan yang diambil oleh pemerintah Orde Lama. Momentum politik yang muncul, sekaligus mengakhiri sistem *etatisme* saat itu adalah meletusnya peristiwa G-30-S/PKI dan dilanjutkannya peristiwa Malari 1974. Perubahan iklim politik dari rezim Orde Lama ke Orde Baru, akibat peristiwa G-30S/PKI, tidak hanya berdampak pada maneuver politik, tetapi juga munculnya iklim baru pada bidang ekonomi. Beberapa kebijakan yang diambil oleh saat itu antara lain ; (1) perubahan sistem ekonomi *etatisme* menjadi sistem ekonomi pasar bebas, (2) diberlakukannya UUPMA untuk mengundang investasi modal asing dan UUPMDN untuk mengalihkan *capital flight*, (3) perusahaan Belanda dan asing yang dinasionalisasikan dikembalikan pada pemiliknya seperti Uniliver, BAT, Bir Bintang, dan Bir Anker.

Pada perjalanan selanjutnya tahun 1970-an, kebijakan kran lebar investasi asing dan sistem ekonomi pasar bebas, tidak mendapatkan sambutan baik di kalangan elit mahasiswa dan masyarakat kendati GNP Indonesia saat itu menunjukkan kenaikan di atas 5%, sehingga muncul

peristiwa Malari. Diantara tuntutan yang dilontarkan saat itu adalah perlunya *joint venture* modal asing dan kredit investasi untuk golongan pribumi. Setelah peristiwa tersebut, pemerintah mengambil kebijakan yang berupa pembatasan peran swasta dan penguatan sektor pemerintah serta BUMN.

Dampak positif setelah peristiwa di atas, Presiden mengeluarkan keputusan yang memperkuat pengusaha pribumi dan non pribumi dengan subsidi dari dana APBN. Implikasi positif kebijakan yang dikeluarkan tersebut, dengan kemampuan pengusaha pribumi dan lisensi politik yang diberikan, mampu menumbuhkan iklim ekonomi yang relatif baik melalui dukungan dana dari sektor minyak, walaupun saat itu Pertamina yang dipimpin oleh Ibnu Sutowo sempat menderita utang US\$ 10 milyar. Pada saat ini pula akhirnya pemerintah mendirikan beberapa BUMN, yang merupakan anak perusahaan Pertamina dan BUMN baru sebagai generasi ketiga, dari modal yang didapatkan saat itu.

Generasi keempat, Dominasi dan monopolitas pemerintah pada sejumlah perusahaan negara hanya berjalan sampai akhir tahun 1970-an. Pada tahun 1980-an, akibat krisis paska *oil boom*, dana pembangunan mulai mengalami kesulitan, karena sektor migas pada masa sebelumnya menjadi handalan dana pembangunan tidak lagi bisa menjadi harapan utama, sehingga pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan ekonomi politik dengan istilah *kencangkan ikat pinggang*. Langkah yang ditempuh saat itu, misalnya ; reformasi perpajakan, kebijakan fiskal dan moneter, dibuat kebijakan deregulasi 0 Inpres No. 4 Tahun 1985, yang berisikan tentang penyerahan wewenang dan tanggung jawab pemungutan cukai untuk perdagangan luar negeri, dialihkan dari Direktorat Bea dan Cukai, Departemen Keuangan kepada sebuah perusahaan *Multi National Corporation SGS (Surveyor Generale Surveillance)* milik pemerintah Swiss (Sjahrir, 1992 : 59). Disamping itu pemerintah mulai memikirkan adanya privatisasi BUMN dengan mengurangi subsidi, karena sektor ini banyak menyerap dana pembangunan.

Fenomena pengurangan subsidi pada BUMN, awalnya memunculkan problematika tersendiri, karena secara makro adanya perbedaan motif BUMN, sebagaimana yang diatur dalam PP No. 3/1983, yakni : (1) Perjan bersifat memberi pelayanan pada politik (*public service*), (2) Perum bertugas melayani kepentingan umum (*public utility*), dan (2) Persero bersifat mencari keuntungan (*profit oriented*) (Tjokrowinoto, 1987 : 8), sehingga dana yang digunakan untuk membiayai eksistensi organisasi sangat berbeda satu sama lainnya. Bagi BUMN yang berbentuk persero dengan pengurangan subsidi, tidak menjadi masalah, karena tugasnya sengaja mencari keuntungan, sehingga langkah yang ditempuh menuju kearah privatisasi. Tetapi bagi BUMN yang bertugas memberi layanan publik dan layanan kepentingan umum yang berupa *public goods*, cukup membatasi aktivitasnya, karena kebiasaan subsidi yang diterima.

BUMN yang bergerak di sektor pelayanan publik, memang menuntut adanya monopoli pemerintah dan mekanisme kontrol sosial yang efektif (*social accountability*), sehingga tercipta layanan yang adil dan harga layanan terjangkau bagi masyarakat umum. Celaknya, umumnya negara berkembang termasuk Indonesia, kontrol sosial tidak berjalan, sehingga fenomena *rent seeking* yang dilakukan oleh birokrasi BUMN tidak bisa dikontrol dengan baik, sehingga BUMN pada sektor ini selalu mengklaim merugi.

Bagi negara yang kontrol sosialnya berjalan baik, klaim kerugian dari BUMN di sektor utilitas dapat ditangani dengan seksama. Fungsi kontrol DPR, pers, dan masyarakat yang efektif dapat mengurangi kolusi birokrasi dalam mencari *rent seeking*, sehingga masyarakat tidak akan menanggung beban tingginya harga yang ditetapkan, walaupun sektor tersebut dikelola oleh swasta. Disadari bahwa BUMN generasi keempat, sampai saat ini masih menjadi diskusi besar di pelbagai kalangan, mana BUMN yang bisa privatisasikan dan BUMN mana yang tidak bisa. Secara jelas akan menjadi bahasan pada bab berikutnya.

3.2.2. Peran, dan Tugas BUMN

Lahirnya perusahaan negara diberbagai dunia ketiga termasuk Indonesia, sebagai organisasi negara tidaklah salah kalau menurut Rahardjo (1992) dikaitkan dengan alasan idiologi, paham ekonomi, dan merupakan kelanjutan sistem ekonomi penjajah yang dinasionalisasikan. Di Indonesia misalnya, tampilnya BUMN pada awal kemerdekaan, dilandasi oleh pasal 33 UUD'45, karena dasar ini para ekonom, seperti Moh. Sadli mempunyai keinginan besar untuk mengembangkannya, kendatipun dasarnya adalah idiologi sosialisme yang dikembangkan dengan ekonomi rasional. Selain itu, pemerintah sendiri pada tahun 1960-an, berhasrat untuk mengembangkan BUMN dengan cara menasionalisasikan beberapa perusahaan Hindia Belanda.

Tujuan pemerintah RI menasionalisasikan perusahaan tersebut, adalah untuk membentuk BUMN yang bervisi keindonesiaan, karena kolonial dalam mengola perusahaannya mempunyai peran yang berbeda-beda. Secara umum, paling tidak ada tiga pola peran pemerintah kolonial terhadap perusahaannya menurut M. Dawan Rahardjo yakni; *laissez-faire*, berdasarkan kebutuhan, dan peran dominan negara (Rahardjo, dalam Prisma 2 Februari 1992 : 42).

Peran negara dalam sektor ekonomi pada pola *laissez faire* cukup terbatas, dan lebih banyak ditekankan pada pemeliharaan ketertiban dan hukum. Kalaupun keterlibatan negara pada sektor-sektor yang memenuhi kebutuhan masyarakat, negara cukup memilih sektor yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. India misalnya, pada era kolonial negara hanya menguasai sektor pos, telegraph, dan kereta api.

Pola *kedua*, aktivitas negara dipusatkan pada tiga sektor, yakni (i) sektor untuk menyediakan *public utilities*, seperti ; penyediaan air minum, listrik, dan lainnya, (ii) sektor tertentu yang dipandang perlu untuk dimonopoli, seperti ; gula, garam, dan lainnya, dan (iii) industri pangan dan pakaian. Penguasaan beberapa sektor yang dipandang perlu tersebut, dikarenakan keinginan negara untuk dapat mengontrol distribusi barang dan jasa, selain untuk menambah profit negara yang bisa menambah pos penerimaan anggaran negara. Senada dengan pola yang

demikian, pernah dilakukan oleh Sri Lanka, dibawa penjajahan Inggris, dan Korea dibawa penjajahan Jepang. Saat itu kebijakan diambil semata karena desakan penjajah dan meminimalisir keadaan darurat dari kebutuhan masyarakat.

Pola *ketiga*, posisi negara sangat kuat intervensinya pada penanganan ekonomi dan pembangunan negara, bahkan keterlibatan swasta sangat diperhitungkan. Dam pak positif yang bisa diambil oleh negara terjajah dari negara penjajah, seperti AS ketika menjajah Philipina, adalah BUMN-nya dapat berekspansi pada berbagai sektor, seperti; perumahan, pertambangan, semua bahan pokok, listrik, telepon, dan sektor strategis lainnya.

Berdasar ketiga pandangan Rahardjo tersebut, bahwa proses nasionalisasi perusahaan kolonial dan dominasi peran negara pada BUMN di Indonesia sebelum tahun 1980-an, seolah menggunakan pola kedua. Tetapi perkembangan selanjutnya, paska krisis minyak, peran negara pada BUMN berangsur dikurangi. Dengan kata lain, keterlibatan swasta sangat dihargai dan diharapkan seperti pola ketiga dari kriteria Rahardjo, kendatipun bukan berarti pola kedua ditinggalkan.

Kebersamaan pelaksanaan kedua pola tersebut sampai saat ini menurut beberapa pandangan pakar ekonomi politik Indonesia, seperti Rachibini, Sjahrir, dan lainnya masih diperlukan, karena keberadaan BUMN sebagai organisasi ekonomi negara, secara kuantitatif mampu menghasilkan komoditas, pelayanan publik, dan pendapatan negara. Misi semacam ini dipatuhi, karena memang sejak berdirinya perusahaan negara atau BUMN dimaksudkan : *pertama*, untuk mengelola kekayaan nasional dan memupuk modal nasional, sehingga keberadaannya menjadi penopang bagi penerimaan negara. Pada awal kemerdekaan BUMN perannya dalam ekonomi nasional sangat dominan, karena saat itu lembaga ekonomi masyarakat dan usaha swasta belum tumbuh baik.

Kedua, bergerak di bidang vital strategi dan menyangkut hajat hidup orang banyak, dalam hal menyediakan barang-barang dan jasa dalam skala besar yang diperlukan masyarakat, seperti jalan, kesehatan,

pendidikan, dan sebagainya. Kendatipun pelayanan dan penyediaan barang dan jasa dengan harga yang murah dan terjangkau oleh kemampuan masyarakat, tetapi bukan berarti BUMN tampil tanpa ukuran efisiensi dan efektifitas, justru prinsip tersebut harus tetap dijadikan total ukur kinerjanya, apalagi pada iklim ekonomi global yang ketat persaingannya, seperti akhir-akhir ini.

Ketiga, bergerak di bidang yang seharusnya dilakukan oleh swasta, seperti; asuransi, usaha perikanan, perkebunan, perhotelan, dan penyaluran barang-barang. Namun menurut Madsen Pirie yang dikutip Rachbini (1992:6) dalam studi bandingnya pada perusahaan swasta di beberapa negara maju, misalnya di Inggris, AS, dan Jerman Barat, bahwa perusahaan negara yang bergerak di bidang ini dalam proses produksinya masih kurang efisien, dibanding swasta.

Keempat, akibat kegagalan pasar (*market failure*) dalam menyediakan barang-barang dan jasa (*public goods*). Dengan demikian, peran negara baik langsung maupun tidak langsung dalam pengusahaan ini, menurut pandangan *welfare state* bertujuan untuk menghindari eksternalitas, karena pasar tidak bisa mengakomodasi masalah dampak eksternalitas tersebut. Kendatipun demikian, setiap negara mempunyai kadar intervensi yang berlainan, antara satu dengan yang lainnya untuk mencapai opotimalitas sistem ekonomi (*pareto efficiency*).

Lingkup peran BUMN untuk menangani beberapa sektor kebutuhan masyarakat dalam upaya pelayanan publik dan menambah profit, anggaran negara, tentunya tidaklah mudah, bahkan sering terdengar bahwa BUMN menderita krisis kerugian, sehingga dalam aktivitasnya anggaran negara banyak tersedot pada sektor ini. Sementara Rachbini (1992) sendiri melihat bahwa aktivitas BUMN pada realitasnya terkadang berbenturan dengan aktivitas swasta. Argumen ini bisa dibuktikan dengan memahami kebijakan negara berdasar Peraturan Pemerintah No. 3/1983, dimana peran BUMN dalam aktivitas keseharian nya adalah :

- a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional umumnya penerimaan negara khususnya.

- b) Mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan,
- c) Menyediakan kebutuhan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat orang banyak,
- d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha swasta,
- e) Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi antara lain ; menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
- f) Turut aktif memberikan bimbingan kegiatan sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah, dan
- g) Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan umumnya.

Pada perkembangan berikutnya, peran besar dari BUMN dalam menopang pembangunan (*agent of development*) dan *public utilities*, semakin ditingkatkan, terutama setelah krisis ekonomi global, sebagai kelanjutan krisis harga minyak sebelumnya. Peran besar tersebut dapat dispesifikasikan dan diperjelas melalui tugas-tugas BUMN, sebagaimana pada Inpres No. 5/1988 berikut :

- a) Mengadakan barang yang karena pertimbangan keamanan dan kerahasiaan harus dikuasai negara,
- b) Didirikan atas pertimbangan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah tertentu dan atau strategis,
- c) Didirikan dengan tujuan untuk melindungi keselamatan dan kesejahteraan masyarakat,
- d) Didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki dan dikelola oleh pemerintah,
- e) Usaha yang bersifat komersial seperti yang dilakukan oleh swasta.

Berdasarkan klasifikasi ini, nampak jelas bahwa pemerintah berkeinginan untuk mengembangkan pilar-pilar ekonomi melalui BUMN, selain sektor swasta, dan koperasi. Namun upaya yang demikian, menurut pengamat ekonomi yang bermadzhab *welfare economics*, semakin mengacaukan kehidupan ekonomi untuk mencapai pareto efisiensi.

Pada sisi lain, yang perlu menjadi perhatian bahwa upaya pemerintah untuk mengurangi distorsi ekonomi yang disebabkan oleh BUMN, maka pemerintah mencoba untuk mengadakan privatisasi (sebagaimana bahasan berikutnya) pada perusahaan yang dipandang memenuhi syarat dan tidak menyalahi butir a-d pada Inpres tersebut di atas.

3.2.3. Kebijakan Privatisasi BUMN

Kebijakan privatisasi yang dilaksanakan diberbagai negara yang menganut sistem ekonomi bebas (*free economy*), sistem ekonomi campuran (*mixed economy*), maupun sistem ekonomi yang terencana (*planned economy*), dalam upaya mengatasi ketidakefisienan dan ketidakefektifan kinerja SOEs, telah memotivasi pemerintah Indonesia untuk melaksanakan usaha yang sama. Alasan utama yang mendasarinya adalah krisis yang terjadi pada institusi BUMN semakin hari semakin parah, yang ditandai dengan indikator ; hutang BUMN pada lembaga donatur semakin meningkat tiap tahun, sementara keuntungan yang ditargetkan tidak pernah terpenuhi, bahkan dalam aktivitasnya selalu mengharapkan subsidi dari anggaran negara, sehingga kondisi ini seakan tidak bisa dipertahankan pada kurun waktu yang lama.

Kondisi negatif seperti diatas, pada akhirnya memaksakan pemerintah Indonesia dan beberapa input dari negara donatur menjadi semakin tidak toleran membiarkan sektor parastatal untuk beroperasi dengan visi tetap, dalam menjalankan motif yang telah ditetapkan dalam PP No. 3/1983, yakni ; (i) Perjan bersifat memberi pelayanan pada publik (*public service*), (ii) Perum bertugas melayani kepentingan umum (*public utility*), dan (iii) Persero bersifat mencari keuntungan (*profit oriented*). Akan tetapi pada sektor-sektor tertentu, terutama pada BUMN yang bermotif persero dan perum perlu untuk diprivatisasikan, apalagi sektor migas paska *oil boom* sudah tidak bisa dijadikan andalan penerimaan APBN.

Untuk merealisasikan idealisme privatisasi BUMN nampaknya tidak mudah, tetapi perlu diciptakan iklim yang kondusif dan sejumlah peraturan yang mendukungnya sehingga terealisasi dengan baik dan

keuntungan dapat diraihinya. Pengalaman keberhasilan dari beberapa negara maju seperti; di Inggris, Amerika Serikat, Itali, Perancis dan LDCs, termasuk berkembang yang mendahului menjalankan program ini dan penentu ide program privatisasi, seperti Savas, dan lainnya, paling tidak dapat dijadikan suatu pertimbangan baik dalam menentukan kebijakan privatisasi.

Dengan mencermati persoalan dan momentum privatisasi diberbagai negara, pada akhirnya pemerintah Indonesia mampu mengkristalisasikan idealisme kebijakan privatisasi BUMN sesuai dengan misi yang ada. Tentunya bentuk privatisasi yang akan dipilih tidak terlalu jauh dengan misi BUMN sejak dibentuk, walaupun ketiga motif BUMN disesuaikan dengan kebutuhan regulasi privatisasi yang lebih tepat dan mapan.

3.2.3.1. Periodisasi Kebijakan Privatisasi BUMN

Realisasi awal kebijakan privatisasi di Indonesia adalah kebijakan yang berupa instruksi Presiden No. 4 tahun 1985, yang berisi tentang penyerahan wewenang dan tanggung jawab pemungutan cukai untuk perdagangan luar negeri, dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Departemen Keuangan kepada MNC SGS milik pemerintah Swiss. Keluarnya Inpres tersebut, walaupun tidak secara eksplisit melakukan privatisasi BUMN, paling tidak langkah tersebut menjadi inspirasi pemerintah untuk membuka kerangka kerja privatisasi berikutnya. Selain itu, Inpres tersebut merupakan *langkah swastanisasi yang luar biasa uniknya, karena yang diswastakan bukan sektor komersial, tetapi fungsi umum dari birokrasi dan aparatur pemerintah* menurut pengamatan Wibisono (1992 : 22), dan saat itu pula terlihat bahwa *praktek korupsi di tubuh Ditjen Bea dan Cukai, hampir lenyap seketika* (Sjahrir, 1992 : 59).

Pada perkembangan berikutnya, tahun 1988 langkah privatisasi BUMN yang diilhami oleh Inpres No. 4/1985 tersebut, secara substansi sudah menjadi fenomena urgen yang tidak hanya diagendakan. Oleh karena itu, pemerintah perlu merubah peraturan pemerintah No. 3 Tahun 1983, yang membagi motif kerja BUMN menjadi tiga, karena

terutama bagi BUMN yang masuk dalam status perjan merubah visinya dari sektor utilitas menjadi BUMN yang bertolak ukur profitabilitas mengalami kesulitan. Penyesuaian saat itu adalah perubahan badan hukum dari tiga motif menjadi dua motif yakni ; Perum dan Persero. Perubahan semacam ini ditandai dengan berubahnya PJKA dan perjan Pengadaan berstatus Perusahaan Umum. Visi yang penting dalam momentum periode pertama ini adalah campur tangan pemerintah pada BUMN jauh berkurang dibanding sebelumnya, sehingga usahanya lebih otonom.

Periode kedua, adalah periode memprakondisikan BUMN untuk melakukan *go public*, dengan cara menetapkan sejumlah peraturan yang mapan, yang secara ringkas dapat dideskripsikan sebagaimana tabel 3.4. esensi Inpres No. 5 Tahun 1988, yang kemudian diterjemahkan lagi dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 740/KMK.001/1989 adalah memberikan definisi penilaian akan kinerja dari 180-an BUMN yang dilihat dari sisi keuangannya berdasarkan data tahun 1985 sampai dengan tahun 1988.

Berdasarkan data laporan keuangan selama kurun waktu tersebut, dengan menggunakan indikator ; profitabilitas (*profitability*), liquiditas (*liquidity*), dan solvabilitas (*solvency*), selanjutnya dapat diklasifikasikan BUMN yang termasuk dalam kategori sangat sehat (*very sound*), sehat (*sound*), kurang sehat (*less sound*) dan tidak sehat (*unsound*). Hasil penilaian dari penentuan kriteria tersebut, selanjutnya dipakai sebagai pertimbangan untuk restrukturisasi BUMN. Beberapa kemungkinan akan perubahan status BUMN menurut Inpres No. 5/1988 dan KMK No. 740/1989, akibat penilaian tersebut antara lain; (1) perubahan status hukum, (2) penjualan saham pada bursa efek, (3) pengalihan saham, (4) konsolidasi, (5) penjualan perusahaan kepada pihak ketiga (*go public*), (6) kerjasama patungan (*joint venture*), (7) likuidasi, (8) *merger*, (9) penyertaan langsung (*direct placement*), dan (10) kerjasama bangun operasikan dan alihkan (*build operate and transfer/ BOT*).

Tabel 3.4. Ringkasan Kebijakan Privatisasi di Indonesia 1988-1990

No	Regulasi	Variabel penting dalam regulasi
1	Instruksi Presiden No. 5 Tahun 1988 (26 Oktober 1988)	* Klarifikasi Definisi <i>Rentabilitas</i>: kemampuan perusahaan untuk menghasilkan laba <i>Likuiditas</i>: kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek <i>Solvabilitas</i> : Kemampuan perusahaan untuk memenuhi semua kewajibannya. * Kriteria kesehatan ; sehat sekali, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat * Alternatif bagi BUMN sangat sehat dan sehat : <i>go-public</i>, KSO, KM, <i>joint ventures</i>, membagi BUMN menjadi beberapa cabang. * Alternatif bagi BUMN yang kurang sehat : restrukturisasi modal organisasi, konsolidasi, <i>merger</i>, penyertaan langsung (<i>direct placement</i>). * Alternatif bagi BUMN yang tidak sehat; menciptakan situasi sebagai penyebab tidak sehatnya BUMN, dijual atau dilikuidasi.
2	Keputusan Menteri Keuangan No. 740/KMK.00/1989 (27 Juni 1989)	* Restrukturisasi menuju efektifitas dan produktifitas BUMN/KSO, konsolidasi merger, pembagian BUMN <i>go public</i>, <i>direct placement</i>, dan formasi <i>joint ventures</i>. * Spesifikasi kriteria kesehatan BUMN didasarkan pada kondisi keuangan ; rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas.
3	Keputusan Menteri Keuangan No. 741/KM.00/1989 (28 Juni 1989)	* Klarifikasi rencana jangka panjang (5 tahun), rencana kerja, anggaran perusahaan, dan perlimpahan kewenangan pengambilan keputusan.

4	Keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK.013/1989	* BUMN memberi kontribusi pada pengembangan sektor ekonomi lemah (perush./Indv. dengan aset atau penjualan max. Rp. 300 juta), dan koperasi. * Pengembangan dilakukan untuk meningkatkan kapabilitas manajemen, kap, produksi, kap. Pekerja, penjualan dan jaminan bank. * Uang pengembangan diambil 1 % dari profit BUMN yang kurang dari Rp. 40 milyar dan 5% yang profitnya lebih dari Rp. 40 milyar. * Uang dapat dipertimbangkan sebagai sumbangan atau pinjaman tergantung dari kondisi perusahaan/koperasi
5	Surat Edaran Menteri Keuangan S-648/MKM.013/90	* Penyesuaian kompensasi direktur, dewan komisaris/supervisor dari BUMN * Peningkatan kompensasi berfungsi untuk meningkatkan kesehatan individu, profit dan aset.

Sumber :Adaptasi dari mari Pangestu, (1996), *Economic Reform, Deregulation and Privatization : The Indonesia Experience*, CSIS, Jakarta, hal. 78.

Tujuan pemberian penilaian kinerja tersebut adalah agar BUMN dapat bergerak secara leluasa seperti perusahaan swasta, kendatipun perusahaan swasta sendiri kalau ingin *go public* tidak dikenakan syarat seperti termaksud. Hal ini bukan berarti pemerintah lepas tanggung jawab, akan tetapi Menteri keuangan dan Departemen Tekhnis masih bisa intervensi melalui rapat umum pemegang saham dan dewan komisaris BUMN yang bersangkutan.

Selain, penilaian kinerja berdasarkan laporan keuangan seperti di atas, restrukturisasi yang sangat penting pada tahun 1989-1990, berdasarkan tiga Keputusan Mekeu dan Surat Edaran Menkeu No.

S-648/MK013/1990 adalah penentuan pengukuran pengembangan manajemen BUMN. Restrukturisasi pengembangan manajemen selama kurun waktu 1989-1990, paling tidak dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, dilihat dari rencana strategi pengembangan manajemen jangka panjang selama lima tahun, anggaran tahunan, rencana kerja tahunan dan otoritas pembuatan keputusan yang biasa dilaksanakan oleh manajemen. Tujuan utama dalam hal ini adalah untuk pengembangan sistem akuntabilitas dan kontrol kinerja BUMN. *Kedua*, penyesuaian atau peningkatan kompensasi untuk direktur, dewan komisaris atau supervisor yang lebih fleksibel. Peningkatan kompensasi berdasarkan job diskripsi yang dilaksanakan, kesehatan, profitabilitas, dan asset yang dimiliki oleh BUMN masing-masing.

Periode ketiga dari kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia adalah penentuan BUMN mana yang bisa melaksanakan *go public*. Tujuan *go public* selama ini tidak lain hanyalah perusahaan menjual sahamnya kepada publik melalui pasar modal (bursa nasional/BEJ dan BES, dan bursa internasional/NYSE), dengan cara *divestiture* (penjualan milik pendiri kepada publik) maupun *dilution* (penjualan saham baru perusahaan kepada publik).

BUMN yang bisa *go public* dengan menjual sahamnya di pasar modal tersebut, tidak hanya lolos seleksi berdasarkan keuangan perusahaan (dari sangat sehat sampai tidak sehat) yang diatur dalam Inpres dan Keputusan Menkeu (lihat tabel 3.4), akan tetapi masih perlu diseleksi lagi berdasarkan ketentuan yang dipatuhi di pasar modal.

Model yang dikembangkan di pasar modal (BEJ dan BRS) untuk menentukan BUMN mana yang layak *go public* disebut dengan *Candidate Selection Model (CSM)*, BUMN dikatakan layak *go public*, menurut Bacelius Ruru, kalau lolos seleksi dari kriteria kuantitatif dan kualitatif. Kriteria kuantitatif antara lain : (1) Perusahaan harus memperoleh laba 2 tahun berturut-turut, (2) Model BUMN minimum Rp. 50 milyar, (3) Minimum *Returns of Equity* (ROE) 7,5%, (4) Maximum nisbah utang terhadap modal atau *Debt to Equity Ratio* (DER) 7,3 untuk asuransi jiwa: 4,8 untuk perusahaan perumahan dan asuransi kerugian ; 19 untuk

perbankan ; dan 1,8 untuk sektor lain. Sedangkan kriteria kualitatifnya adalah : (1) daya tarik bidang usaha bagi investor potensial, (2) Tingkat ketergantungan dukungan pendanaan dari pemerintah, (3) Tingkat kebutuhan akan modal investasi dan proyeksi pengembalian investasi (Ruru, 1996 : 43-44).

Berdasarkan kriteria di atas, jelas bahwa tidak menjadi jaminan bahwa BUMN yang kondisi keuangannya sangat sehat (*very sound*) atau sehat (*sound*) dapat melakukan *go public*, tetapi harus ditambahkan juga lolos dari CSM. Pada tahun 1993, model CMS digunakan untuk meneliti 182 BUMN, dimana hasilnya hanya 55 BUMN yang lolos dari seleksi kriteria kualitatif, 13 BUMN yang lolos dari seleksi kriteria kualitatif dan kuantitatif. Ke-13 BUMN tersebut adalah ; PT. Indosat, PT. Telkom, PT. Aneka Tambang, PT. Tambang Timah, PT. Semen Padang, PT. Semen Tonasa, PT. Bank BNI'46, PT. Bank Eksim, PT. Bank Tabungan Negara, PT. Asuransi Ekspor Indonesia, PT. Kimia Farma, PT. Jasa Marga, dan PT. Waskita Karya.

Perlu diketengahkan di sini juga, bahwa kebijakan privatisasi BUMN yang dilakukan di Indonesia dengan sejumlah peraturan yang telah dikeluarkan, (lihat tabel 3.4) bertujuan untuk mengaplikasikan lima prinsip dasar :

1. *Kejelasan tujuan*. Keputusan Menkeu tentang pengklasifikasian kriteria tingkat kesehatan BUMN yang dimuat dalam KMK No. 740/KMK.00/1989, dan KMK.826/KMK.013/1992, secara jelas bahwa BUMN dituntut berperilaku komersial dengan berdasarkan pada aspek efisiensi dan produktivitas.
2. *Otoritas dan otonomi*. Otonomi berarti kebebasan manajerial untuk mengelola BUMN secara fleksibelitas, bebas berinisiatif, kecepatan dalam melaksanakan aktivitas dan berorientasi pada hasil. Perluasan otonomi dan otoritas manajemen dapat dilaksanakan melalui beberapa cara, antara lain ; (1) setiap BUMN diwajibkan menyusun rencana strategis perusahaan (*corporate plan*), dan rencana kerja dan anggaran perusahaan (RKAP0 sesuai dengan Keputusan Menkeu No. 741/KMK.00/1989 dan Keputusan

Menkeu No. 489/KMK.016/1995, (2) Membuat penyederhanaan pengawasan. Melalui penyusunan RKAP yang dibuat BUMN tersebut, maka pengawasan yang berorientasi hasil (*control by result*) dapat diterapkan. Dengan kata lain, pengawasan yang berorientasi pada prosedur (*control by procedures*) dapat dikurangi.

3. *Pemantauan kerja*. Dua cara yang telah dilakukan dalam hal ini adalah (1) pemantauan yang mengikat masyarakat (penyandang dana), pasar modal, dan pasar (KSO), (2) melalui evaluasi kinerja BUMN sesuai dengan KMK No. 740/KMK.00/1989 dan diperbarui dengan KMK No. 826/KMK.013/1992, tentang bobot penilaian dengan dasar RLS.
4. *Sistem penghargaan dan hukuman*, dilakukan melalui sistem peng-gajian dan jasa produksi. Besar kecilnya gaji direksi, dewan komisaris sebagai pengambil keputusan, dan bonus karyawan ditentukan berdasar kinerja keuangan perusahaan.
5. *Persaingan yang netral*. Ini merupakan sikap pemerintah yang tidak memberikan perlakuan khusus baik tugas maupun kemudahan bagi BUMN agar semakin mandiri (Ruru, 1996:42).

Kelima prinsip dasar tersebut, merupakan pengajawantaan beberapa regulasi yang telah ditetapkan pemerintah melalui Menkeu. Namun demikian, idealisme yang tercantum di atas sampai saat ini nampaknya masih sulit untuk diterapkan secara konsisten. Dengan kata lain, keterlibatan birokrasi yang masuk dalam lembaga BUMN disinyalir oleh beberapa pengamat, seperti ; Syarir, Ruru, Rachbini, dan lainnya masih menjadi problematika dan kendala yang manifest. Bahkan, menurut Ruru Idealisme kebijakan pemerintah tersebut, masih perlu ditegaskan kembali melalui keputusan.

3.2.3.2. Manajemen Pengawasan Kerja BUMN Sebelum dan Sesudah Kebijakan Privatisasi

Secara garis besar manajemen pengawasan kerja BUMN, sebelum dan sesudah melaksanakan privatisasi sangat berbeda. Untuk melihat perbedaannya dapat ditinjau dari dua sisi, yakni, *pertama*, pengawasan

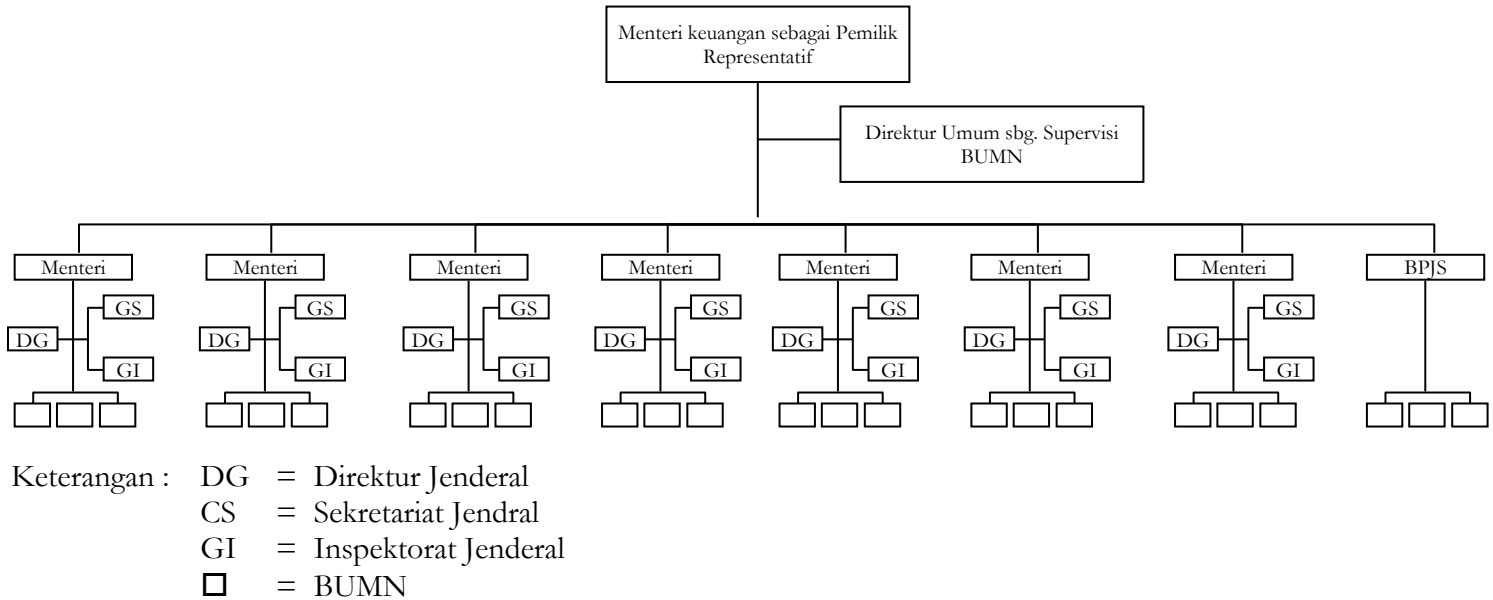
Menteri Keuangan sebagai pengelola dan pemilik yang representatif atas nama pemerintah untuk mengawasi dan mengendalikan manajemen BUMN berdasarkan struktur tertentu. *Kedua*, pengawasan proses manajemen BUMN berdasarkan tujuan, misi, dan target.

Pengawasan manajemen pada kriteria pertama, berjalan sejak berdirinya BUMN sampai dengan era sebelum ada perubahan kebijakan menuju privatisasi akhir tahun 1980-an. Pada saat itu pemerintah sebagai pemilik dominan BUMN, dengan misi utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) melalui sejumlah barang ke jasa (*public goods*) yang disediakan. Kesengajaan pemerintah mendominasi sektor ini, karena pasar dan pelaku bisnis lain tidak mampu menyediakan, oleh karena itu sebagai konsekwensinya monopoli pemerintah tidak dapat disalahkan.

Dalam kaitannya dengan sistem manajemen pengawasan kerja BUMN yang dimonopoli pemerintah tersebut, maka hubungan kerja berdasarkan struktur kerja organisasi BUMN bersifat instruksional (lihat gambar 3.1). pada gambar 3.1 yang menjabarkan PP No. 3/1983, nampak bahwa posisi Menkeu adalah wakil pemerintah pemilik BUMN. Dalam kerjanya, Menkeu yang diasistensi oleh direktur umum dalam memanajementi dan supervisi BUMN, mempunyai otoritas penuh untuk mendelegasikan sejumlah tugas-tugasnya pada 14 menteri sesuai dengan bidang kerjanya masing-masing dan BPJS. Pada tingkat manajemen operasional, menteri-menteri yang mengepalai BUMN sesuai dengan bidang kerjanya dibantu oleh Direktorat Jenderal (DG), Sekretariat Jenderal (GS), dan Inspektorat Jenderal (GI). Kemudian beberapa masalah yang berkaitan dengan keuangan, Menteri mendelegasikan tugas kepada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mengaudit keuangan BUMN, yang kemudian hasilnya akan dilaporkan kepada Menkeu.

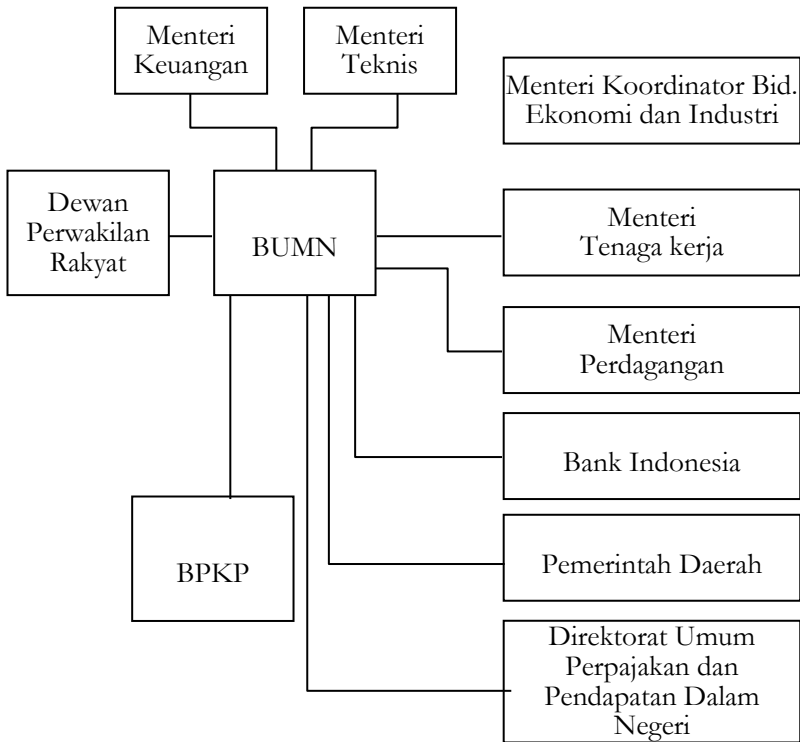
Menurut PP No. 3/1983, juga dijelaskan bahwa Menkeu dan menteri yang membawai departemen yang relevan dengan tugasnya menempati posisi kunci dalam pembuatan keputusan. Misalnya ; keputusan investasi, perubahan kontrak kerja, mengkalkulasi gaji,

memodifikasi anggaran dan lainnya. Sementara yang lain, untuk mengukur keberhasilan BUMN sebagai agen pembangunan tidak hanya diukur dengan keberhasilan menghasilkan suatu barang saja, tetapi akurasi laporan sangat terkait dengan berbagai institusi pemerintah yang lain, baik DPR, BPKP, Menko Ekoin, Menaker, mendag, Bank Indonesia, Pemerintah Daerah, Direktur umum perpajakan dan pendapatan dalam negeri, sebagaimana pada gambar 3.2



Sumber : Adaptasi dari Soieharto dan Mansoer, (1996), “Strategies of BUMN Sector Management, dalam *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah mada University Business Review, Yogyakarta, hal. 13

Gambar 3.1 Struktur Formal Organisasi BUMN



Sumber : Adaptasi dari Soeharto dan Mansoer, (1996) “Strategies of BUMN Sector Management, dalam *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta, hal. 14.

Gambar 3.2. Hubungan antara BUMN dengan Institusi Pemerintah

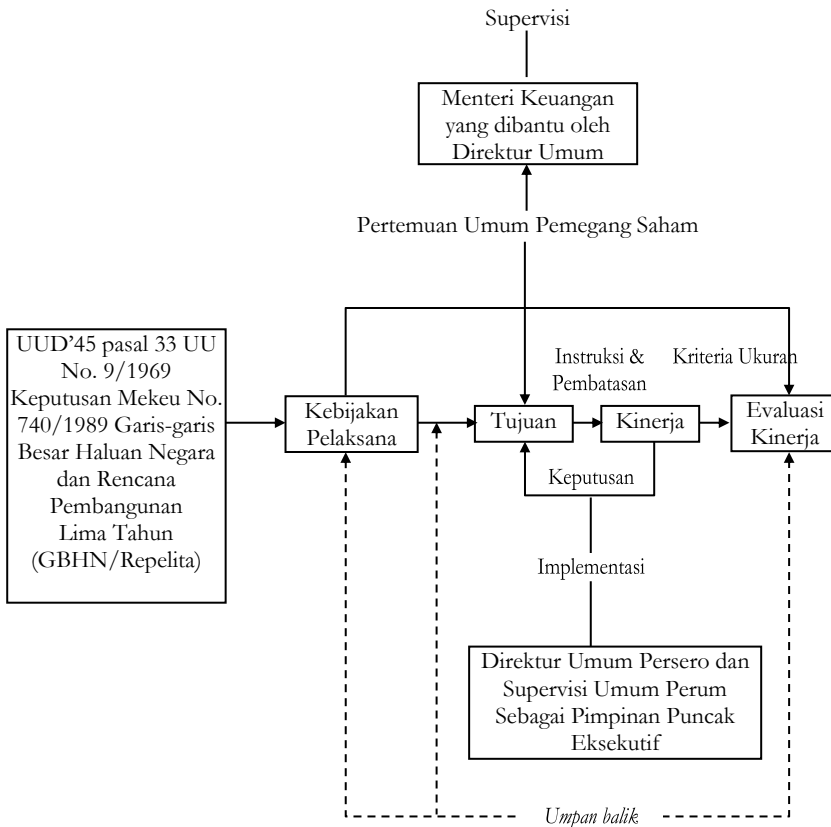
Pada BUMN yang berstatus perum dan persero, selain sistem manajemen kontrol secara umum, terutama BUMN yang bergerak di sektor utilitas seperti di atas, maka sistem pengawasan kerjanya paling tidak ada 4 elemen yang menjadi perhatian, yakni : tujuan umum organisasi yang telah ditetapkan, implementasi, evaluasi kinerja, dan perevisian kesalahan (*feed back*). Tujuan umum BUMN yang telah ditetapkan akan dicapai melalui cara : (1) rencana kerja dengan anggar-

annya (RKAP) yang dibuat dalam organisasi tersebut, disesuaikan dengan garis besar kebijakan yang ditetapkan oleh menteri sesuai dengan bidangnya, dan 92) rencana kerja jangka panjang RKAP yang ditetapkan, kemudian dimintakan persetujuan Menkeu dan Departemen teknis, kemudian dilaporkan pada pertemuan pemegang saham (*shareholders meeting*) persero dan perum. Pada aktivitas selanjutnya RKAP akan dijadikan sebagai pengarah dan pegangan dari para supervisi, yakni ; pimpinan persero dan perum. Berkaitan dengan *go public*, supervisi langsung dipegang oleh menteri yang kapasitasnya sebagai *share holders* atas nama pemerintah. RKAP yang sudah disetujui, dilaksanakan oleh direktur jawatan sebagai supervisi yang mewakili *share holders* (lihat gambar 3.3). selain itu, ada dua aktivitas manajemen yang perlu diketengahkan di sini berdasarkan gambar 3.3, yakni (1) laporan keuangan langsung diaudit oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan (2) kewajiban manajemen BUMN adalah memperhatikan dan mengembangkan usaha kecil dan koperasi.

Kalau dibandingkan dengan perkembangan selanjutnya, struktur kerja sebagaimana pada gambar 3.4, sistem manajemen pengawasannya sangat berbeda sekali dengan gambar 3.3. perbedaan itu, *pertama*, pengawasan kinerja hanya ditekankan pada evaluasi kinerja (*performance*) yang dikaitkan RKAP, dan tujuan organisasi sebagai landasan dasarnya, sebagaimana ketentuan PP No. 3/1983. Dengan kata lain, bahwa RKAP sebagai ukuran keberhasilan dan ketidakberhasilan kinerja, tetapi lemahnya pada ukuran ini adalah skor yang menjadi ukuran pasti tidak ada. Sementara pada gambar 3.4, yang merupakan manajemen BUMN yang sudah *go public*, di mana kinerja organisasi (stabilitas, dan profitabilitas) diukur dengan kriteria yang lebih obyektif, yakni RLS (penjelasan lebih rinci bisa dilihat pada bahasan kinerja BUMN).

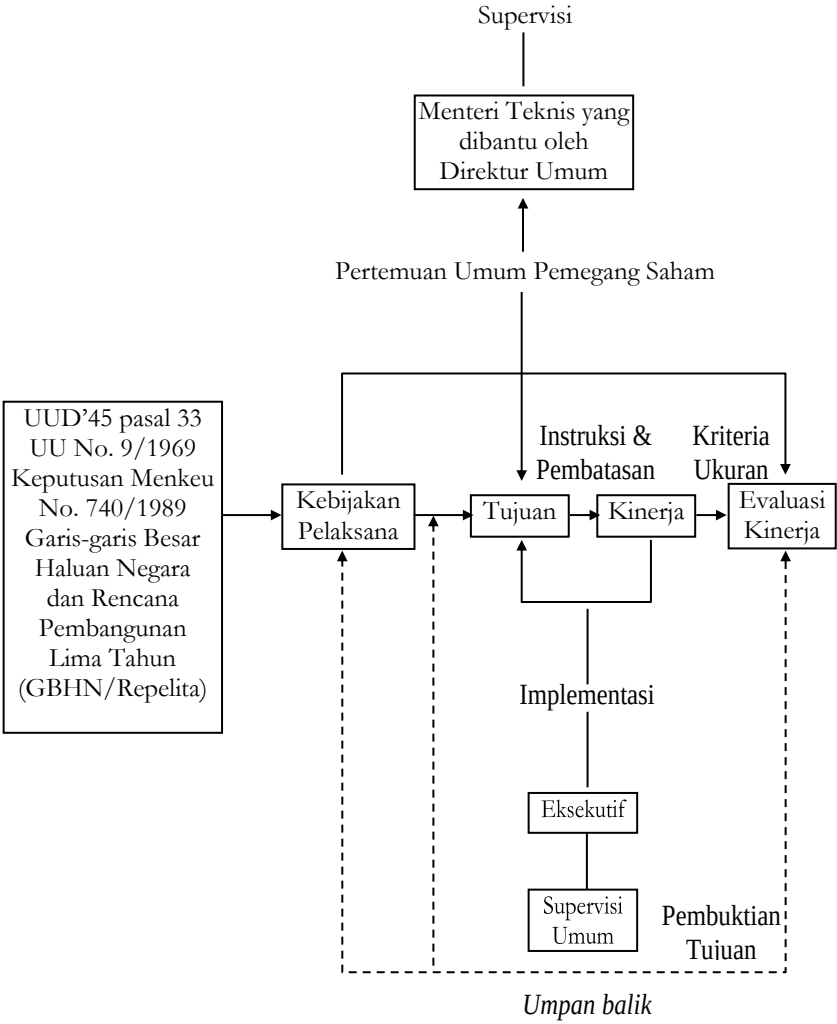
Kedua, sebagai konsekwensi dari *go public*, maka campur tangan pemerintah dalam memamanajemeni BUMN semakin dikurangi, karena pemerintah tidak lagi sebagai pemegang saham utama, sementara peran Dewan Komisaris semakin bertambah (PP 55/1990). *Ketiga*, dalam PP itu pula dijelaskan bahwa RKAP tidak lagi dimintakan persetujuan pada

Menkeu, tetapi cukup disahkan oleh Dewan Komisaris, dan Laporan Keuangan diperiksa oleh akuntan publik. *Keempat*, evaluasi dan pengawasan kerja manajemen BUMN dilakukan oleh pemegang saham yang mengangkat manajer, sehingga manajer diharapkan bekerja dengan profesional, kendatipun pemerintah tetap mempunyai hak veto karena pemegang saham prioritas (*golden share*).



Sumber : Adaptasi dari Soeharto dan Mansoer, (1996) "Strategies of BUMN Sector Management, dalam *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta, hal. 15.

Gambar 3.3. Manajemen Supervisi dari *Perum dan Persero*



Sumber : Adaptasi dari Soeharto dan Mansoer, (1996) “Strategies of BUMN Sector Management, dalam *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta, hal. 15.

Gambar 3.4. Manajemen Supervisi dari *Perum* setelah *Go Public*

Pada perkembangan selanjutnya, indikator keberhasilan kinerja dengan menggunakan ukuran RLS, muncul banyak kritikan akibat kelemahan indikatornya. Salah satu kelemahan RLS adalah tidak diperhatikannya variabel *cost* yang dikeluarkan organisasi untuk mencapai efisiensi kinerja. Oleh karena itu, selanjutnya dikeluarkan KMK No. 826/1992 sebagai penyempurnaan KMK 740/1989. Pada KMK yang baru tersebut, ditekankan bahwa pengukuran *cost* efisiensi, rasio operasional, dan batas keuntungan (*profit margin*). Selain itu, dijelaskan bahwa ukuran produktivitas tergantung pada tipe bisnis dari BUMN. Sebagai misal, produktivitas diukur dengan level kapasitas yang dimiliki dan produktivitas tenaga kerja.

Untuk melaksanakan kriteria penilaian tersebut, akhirnya dilakukan pengelompokan evaluasi, dengan membagi dua, yakni (1) pengelompokan dan evaluasi kinerja. Ukuran ini dijadikan sebagai ukuran kesuksesan kinerja dengan mengukur kedekatan hasil dengan tujuan yang telah ditetapkan, (2) evaluasi dari keberhasilan organisasi, yang diukur dengan ; evaluasi performa manajemen (aktivitas manajerial untuk mencapai tujuan organisasi), pendekatan responsibilitas (sejauhmana manajer bertanggung jawab akan input dan output dalam artian profit BUMN, investasi yang dapat dilakukan, dan standar *cost* yang dikeluarkan).

3.2.3.3. Kinerja BUMN

Di era globalisasi ekonomi seperti saat ini, organisasi dalam bentuk apapun, dituntut untuk bisa bekerja secara efisien dalam menggunakan sejumlah sumber daya yang dimiliki dalam mencapai tujuan organisasi yang direncanakan. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan tersebut, evaluasi kinerja dipandang sebagai aktivitas penting di dalam mengontrol sistem manajemen yang dijalankan supervisi. Melalui sistem pengawasan semacam itu, dapat diketahui efisiensi kerja BUMN. Ukuran efisiensi kerja BUMN menurut KMK No. 740/1989 dilihat dari variabel RSI-nya (rentabilitas, solvabilitas, dan likuiditas). Variabel rentabilitas digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam

menghasilkan profit setiap tahun. Sedangkan variabel solvabilitas dan likuiditas mengukur tentang kemampuan BUMN dalam memenuhi kewajiban struktur hutangnya pada kreditur dalam jangka pendek dan jangka panjang.

Dari ketiga kriteria tersebut, selanjutnya digunakan untuk menilai kondisi kesehatan kinerja BUMN dengan tingkatan *nilia* ; sangat sehat, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Ketentuan yang digunakan untuk menentukan tingkat kesehatan keuangan BUMN dari kriteria, rentabilitas, likuiditas dan solvabilitas, menurut KMK No. 740/1989, pasal 4 dan 5 ayat (1), dapat dilihat pada *lampiran 1*. Keempat indikator penilaian tersebut, selanjutnya secara teknis diberi bobot penilaian. (lihat *lampiran 2*)

Pada tahun 1992, dikeluarkan KMK No. 826/1992, yang isinya melengkapi dan memperbarui sistem pengukuran kinerja KMK No. 740/1989. Pada KMK yang baru tersebut, ditambahkan faktor penting penilaian kinerja dari sisi perhitungan *cost* efisiensi, rasio operasional, dan produktivitas. (lihat *lampiran 1* dan *lampiran 3*).

Pada tahun 1996 ketentuan penilaian di atas, digunakan untuk menilai kinerja 176 BUMN. Hasil yang didapatkan menurut laporan Kompas, 20 April 1996, menunjukkan bahwa, dari seluruh BUMN yang ada hanya 92 BUMN (51,7%) yang masuk dalam kategori sehat sekali dan sehat. Sementara, sisanya (48,3%) masuk dalam kurang sehat dan tidak sehat. Pada saat yang bersamaan, BUMN yang tergolong dalam kategori sehat sekali dan sehat dicalonkan untuk *go public*. Pada waktu diseleksi di pasar modal, hanya 13 BUMN yang lolos seleksi CMS dari 92 BUMN. Jumlah ini mengalami perkembangan, dibanding pada waktu seleksi tahun 1995.

Pada bulan April 1995 kondisi BUMN yang diseleksi melalui model CMS hanya 9 BUMN, sehingga BUMN yang dipersiapkan untuk *go public* hanya sebanyak 9 BUMN tersebut. Kesembilan BUMN itu adalah; PT. Jasa Marga, PT. Krakatau Steel, PT. BNP46, PT. Rajawali Musindo, PT. Pupuk Kaltim, PT. Pupuk Sriwijaya, PT. Tambang batubara Bukit Asam, PT. Aneka Tambang, dan PT. Pelindo (lihat tabel 3.2).

Tabel 3.5. BUMN yang telah dan dipersiapkan *Go Public*

Keterangan	Nama BUMN
BUMN yang <i>Go Public</i> 1994	* PT Semen Gresik * PT Indosat * PT Tambang Timah * PT Telkom
BUMN yang <i>Go Public</i> September 1996	* PT BINI'46
BUMN yang dipersiapkan <i>Go Public</i> pada bulan April 1995	* PT Jasa Marga* * PT Krakatau Steel * * PT BNI'46 * * PT Rajawali Musindo * PT Pupuk Kaltim * PT Pupuk Sriwijaya * PT Tambang Batubara Bukit Asam * PT Aneka Tamban g * PT Pelindo

* BUMN yang paling siap *go public*

Sumber :Departemen Keuangan yang dikutip Kompas 20 April 1996 dan Kompas September 1996.

Secara spesifik dari 3 BUMN yang paling siap untuk *go public* saat itu (PT. Jasa Marga, PT. Krakatau Steel, PT. Bank BNI'46), sampai dengan bulan September 1996, hanya PT. Bank BNI'46 yang bisa melaksanakan *go public*. Sementara 2 BUMN lainnya sampai karya ini ditulis masih belum ada informasi termasuk 6 BUMN lainnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan adanya peningkatan kinerja BUMN dari tahun 1988-1996. Namun demikian, secara khusus BUMN yang dapat melaksanakan *go public* sampai dengan tahun 1996 hanya 5 BUMN, yakni ; PT. Semen Gresik, PT. Indosat, PT. Tambang Timah, dan PT. Telkom dan PT. BNI'46 (lihat tabel 3.5).

Berdasarkan data di atas, jelas bahwa realitas *go public* masih menemui beberapa hambatan yang perlu dicari penyebab utamanya. Berdasarkan riset yang dilaksanakan oleh Wibisono, pandangan Sjahrir dan sejumlah pengamat lainnya, menyatakan bahwa salah satu kendala privatisasi BUMN karena terlalu besar intervensi pemerintah dalam manajemen BUMN.

3.2.3.4. Model-model Kebijakan Privatisasi BUMN

Model-model kebijakan privatisasi yang dilaksanakan di Indonesia, agar berlainan dengan sejumlah model privatisasi yang digunakan oleh negara lain, seperti di Inggris dengan *British Telecom*-nya, dan di Jepang dengan NTT-nya (*Nippon Telephone and Telegraph*). Model privatisasi yang diterapkan di Indonesia, tidak selalu menjual BUMN kepada masyarakat, swasta, dan badan lain yang ditunjuk, akan tetapi bisa menggunakan berbagai cara dianggap cocok oleh pemerintah. Bagaimanapun juga, intervensi pemerintah sangat menentukan bentuk privatisasi yang akan dilaksanakan. Dengan kata lain, sistem politik dan ekonomi negara akan menjadi tolok ukur dan model kebijakan privatisasi BUMN yang akan dijalankan.

Realitasnya, pemerintah Indonesia lebih sepakat kalau konsep privatisasi tidak hanya diartikan sebagai proses pengalihan saham BUMN kepada publik, akan tetapi lebih ditekankan pada upaya untuk menggaet lingkungan (pelaku bisnis, masyarakat, dan pihak ketiga) ke dalam manajemen sektor publik dengan pengadilan sebagian usahanya, yang berpedoman pada efisiensi, dan persaingan, maka jelas bahwa model privatisasi agak berbeda dengan model privatisasi yang dikemukakan oleh Savas, ketika melaksanakan privatisasi SOEs di Amerika (1970-an), atau diberbagai negara lain.

Berbagai model yang bisa digunakan dalam proses privatisasi di Indonesia, berdasar Inpres No. 5/1988 dan KMK No. 740/1989, yang disinyalir Bacelius (1996), antara lain :

1. Penggabungan perusahaan (*merger*),
2. Likuidasi dan penjualan perusahaan,

3. Konsolidasi,
4. Kerjasama operasi (KSO),
5. Pengangkatan manajemen dari luar BUMN untuk memanajemennya melalui kontrak manajemen (KM).
6. Menjual sahamnya secara langsung pada mitra kerja strategis (*go public*)
7. Pemecahan perusahaan
8. Menjual saham ke mitra strategis tanpa melalui pasar modal atau penyertaan langsung (*direct placement*).
9. Mengadakan usaha patungan dengan swasta (*joint venture corporation/JVC*).
10. Mengadakan kerjasama bangun kelola dan alihkan (*build operate and transfer / BOT*).

Pada model yang 1-3 dan 7, dilakukan hanya untuk merekonstruksi BUMN, tanpa melibatkan aliansi dengan pihak ketiga. Sedangkan pada bentuk Merger, KSO, KM, JV, dan BOT, dapat dilakukan dengan memanfaatkan pihak ketiga/swasta untuk menginvestasikan modalnya ke dalam salah satu bidang usaha BUMN, sekaligus memanajemennya dalam waktu tertentu. Bentuk ke-6 dan ke-8, ditempuh dengan cara melaksanakan penjualan saham BUMN kepada investor pada pasar modal atau *go public* bagi BUMN yang memenuhi syarat dan menjual saham tidak melalui pasar modal bagi BUMN yang tidak memenuhi syarat di atas.

Dari kesepuluh model privatisasi yang ditawarkan di atas, nampaknya sampai saat ini *go public* menjadi pilihan utama. Pilihan pemerintah untuk memilih *go public* sebagai kebijakan privatisasi BUMN yang utama, sebagaimana yang ditegaskan oleh Ruru (1996), karena adanya demokratisasi pemilikan saham, dan konsekwensi dari *go public* itu sendiri akan menjadi transparan dari sistem pemantauan kinerja untuk menjadi lebih efektif dan pendorong kinerja yang lebih efisien. Pemerintah lebih suka memilih *go public*, karena selain pemantauan kinerja dilaksanakan oleh pasar, juga pemegang manajemen selalu

mengadakan laporan secara berkala dan insidentil kepada BAPEPAM. Dengan demikian, kontrol kinerja lebih terjamin, baik dilaksanakan oleh investor yang memantau saham di pasar, juga pemerintah akan menerima laporan secara berkala dan insidentilnya.

Selain itu, berkaitan dengan kontribusinya pada anggaran negara dan pengembangan BUMN sendiri, *go public* sebagai pilihan, paling tidak ada empat keuntungan yang bisa diambil, diantaranya adalah untuk :

1. Meningkatkan penerimaan negara, yang nantinya kontribusi tersebut digunakan untuk mempercepat perlunasan hutang luar negeri dengan beban bunga komersial,
2. Meningkatkan penerimaan BUMN, yang mana hasil penerimaan tersebut digunakan untuk membiayai investasi baru, baik untuk perluasan usaha dengan membuka cabang baru maupun untuk pengembangan dan kesehatan keuangan BUMN dalam mengurangi ketergantungannya pada anggaran negara yang selama ini menjadi problem negara.
3. Meningkatkan efisiensi, sehingga apabila kondisi keuangan dalam kondisi likuid, maka daya saing BUMN itu sendiri di pasar modal akan meningkat pula.
4. Mendorong pertumbuhan pasar modal dalam negeri.

Merujuk pada dasar tersebut, mekanisme pengalihan kekayaan sektor negara kepada sektor swasta dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut : (1) Lelang (*auction*), dimana aset BUMN dijual kepada penawaran tertinggi dalam suatu lelang terbuka, (2) Penjualan dengan negosiasi (*negotiated sale*), harga dan persyaratan dari transaksi disepakati dalam negosiasi langsung antara penjual dan pembeli, (3) Tender, dimana peserta tender menyerahkan penawarannya secara tertutup yang akan dibuka pada saat yang telah ditentukan, (4) Penjualan saham (*stock-flotation*), saham pemerintah akan ditawarkan dalam pasar modal baik dalam maupun luar negeri (Santoso, 1996 : 51).

Berbagai model privatisasi di atas, seolah yang menjadi pemahaman umum bahwa penjualan saham (*go public*) menjadi ukuran

privatisasi. Oleh karena itu untuk mengoreksi kesalahan pemahaman semacam ini, pada bahasan berikut akan dikaji secara spesifik, sehingga kesalahan tersebut akan terkikis. selain itu, yang terpenting juga adalah dari sejumlah model privatisasi BUMN, akan dijabarkan melalui spektrum dari model yang paling sederhana ke model yang paling sulit diimplementasikan, kemudian dicari implikasi politiknya.

3.3. Analisis Aliansi Politik BUMN

Aliansi politik (*political alliance*) dapat dipahami sebagai kerjasama antara beberapa pihak yang mempunyai kepentingan politik tertentu. Kerja sama antar mitra semacam ini penting artinya untuk memaksimalkan tujuan organisasi, terutama di era perkembangan pasar global semakin terintegrasi. Salah satu kelebihan bagi organisasi yang melakukan aliansi dibanding dengan yang tidak adalah strategi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan lebih jitu dan terencana, terutama dalam menghadapi ancaman, dan meminimalisir kendala.

Di Amerika Latin, praktek aliansi dilaksanakan untuk memaksimalkan tujuan industri dalam negeri, antara pemerintah-kapital domestik dan perusahaan multinasional. Faktanya, pada akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an, dengan aliansi tersebut menurut studi Peter Evans, rata-rata penghasilan dari seluruh perusahaan tidak pernah berada di bawah 10% (Evans, 1979 : 170). Walaupun keuntungan perusahaan cukup baik, dan sangat menarik investor asing (MNC), tetapi sebagian besar industri dalam negeri modalnya dikuasai oleh pengusaha domestik (60%). Sementara perusahaan multinasional, banyak mengembangkan usahanya dan sekaligus dikontrak oleh perusahaan milik modal domestik di bidang pengembangan sumberdaya manusia. Bertero (1972) dan Evans (1979), mengungkapkan poin utama dalam risetnya bahwa perusahaan yang sebagian besar dikuasai oleh perusahaan keluarga atau *laboratorios Grande* menurut istilah dia, menunjukkan sebanyak 41 industri yang berhasil dari 705 industri yang dikuasai (Evans, 1979 : 176).

Fenomena semacam ini (aliansi pemerintah-pengusaha) di Indonesia, tumbuh sejak Orde Lama, tetapi aliansinya tidak terlalu transparan atau hanya orang tertentu yang mengetahuinya. Tahun 1980-an ketika adanya perubahan sistem politik dari *etatisme* menjadi *d'etatisme*, aliansi pemerintah-pengusaha tidak menjadi rahasia lagi. Pada saat pemerintah mereformasi sistem politik semacam ini, investor asing semakin tertarik untuk menginvestasikan kapitalnya di Indonesia, bahkan *capital flight* dapat dikendalikan.

Bersamaan dengan perubahan makro di atas, pemerintah memprivatisasi BUMN, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja. Berdasarkan sejumlah model privatisasi yang ditetapkan, 60% dibutuhkan intervensi modal dan manajemen dari swasta, masyarakat, dan investor asing untuk beraliansi. Dari kenyataan itu, poin utama dalam penulisan ini ingin mengungkap bagaimana aliansi antara pemerintah-pengusaha domestik-investor asing dan masyarakat ?, bagaimana pula implikasi politiknya dari aliansi tersebut pada setiap model privatisasi ? Untuk menjawab persoalan ini berikut dipaparkan secara bertahap, yakni; aliansi antara pemerintah dengan pengusaha; identifikasi model-model privatisasi pada ketiga mitra aliansi, terutama masyarakat.

3.3.1 Aliansi Pemerintah dengan Pengusaha

Sejalan dengan upaya pemerintah untuk mensukseskan program pembangunan dalam wujud akselerasi pertumbuhan ekonomi, maka jalinan kerjasama antara pemerintah dengan pengusaha merupakan kebutuhan penting, terutama membantu pemerintah untuk mengakumulasi modal pembangunan, selain modal yang didapatkan dari sumberdaya alam dan bantuan luar negeri. Fenomena menunjukkan bahwa tampilnya pengusaha yang beraliansi dengan pemerintah, tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara berkembang lainnya. Di Thailand misalnya, tampilnya pengusaha yang dikenal dengan kelompok etnik bisnis atau *Pariah Entrepreneurs* menurut studi Riggs (1950 dan 1960), mampu menopang kekuatan ekonomi

politik pemerintahannya.

Sejarah membuktikan bahwa pada rezim Soekarno, untuk memperkuat posisi perekonomian negara, Presiden beraliansi dengan trio pengusaha (Abdurachman Aslam, Bram Tambunan, dan Teuke Markam) yang kemudian dikenai dengan “pengusaha istana”. Pada aktivitas bisnisnya, pengusaha tersebut diberi sejumlah fasilitas kredit dan lisensi monopoli barang-barang impor. Keinginan Presiden membentuk aliansi semacam ini Karena pemerintah saat itu dengan sistem *etatisme* dan protektif serta ditambah dengan antipatinya terhadap sistem kapitalisme internasional, sistem pasar bebas, dan investor asing, sehingga modal asing tidak bisa masuk ke Indonesia. Efek negatifnya, dana pembangunan tidak bisa terpenuhi sesuai dengan kebutuhan, sementara kontinyuitas dana yang didapatkan dari perusahaan negara juga mengalami hambatan karena beberapa perusahaan asing yang baru dinasionalisasi belum bisa membuktikan kinerjanya dengan baik. Saat kondisi ekonomi politik semakin tidak stabil dan akhirnya terjadi reformasi politik dari rezim Soekarno ke rezim Soeharto. Dengan demikian, aliansi politik yang dibangun oleh rezim Soekarno dan trio pengusaha belum terbukti secara manifest, tetapi keburu terjadi reformasi politik.

Pada rezim Soeharto, aliansi politik antara pemerintah dengan pengusaha domestik semakin diperkuat keberadaannya, sehingga kekuatan aliansi semacam ini menjadi fenomena menarik untuk dikaji. Pada awal dibentuknya aliansi politik antara pemerintah dengan pengusaha dari golongan menengah (*middle class*) bermaksud seperti rezim sebelumnya, karena warisan modal pembangunan, stabilitas ekonomi dan politik cukup memprihatinkan, maka diperlukan akumulasi modal yang besar untuk merealisasikan pembangunan Industri Substitusi Impor (ISI). Pada waktu pengumpulan modal pembangunan dibutuhkan, harga komoditas minyak meningkat, akhirnya dari hasil penjualan komoditas minyak mampu memenuhi kebutuhan modal pembangunan. Kenaikan modal atau *rise of capital* dari sektor tersebut menurut istilah Robinson (1986) merupakan proses evolusi kapitalisme

dan perubahan tingkat kedewasaan Indonesia (Hill, 1996 : 158), yang pada akhirnya juga memberikan angin segar usaha pada pengusaha yang dibentuk.

Munculnya kelas menengah yang kurang transparan dalam akselerasi pembangunan menjadikan beberapa pengamat politik Indonesia, seperti; King (1982), Mackie (1984), Dick (1985), Robison (1986), Muhaimin (1990 dan 1995), dan MacIntyre (1990) melakukan studi secara serius untuk mengungkap relevansi kelas menengah dengan pemerintah. Lev (1990a) dalam Tanter dan Young (1990: 27) memahami kelas menengah dalam teorinya lebih memfokuskan pada kelas menengah (*intermediate class* menurut istilah dia) yang lebih konsisten mengadakan perubahan. Oleh karena itu, pada pemikiran yang lain Lev (1990b : 64) untuk memahami kelas menengah di Indonesia lebih cenderung pada pemahaman variasi kelas yang mempunyai kapabilitas profesional dan mempunyai sejumlah kepentingan ekonomi dan politik. Pemahaman ini sangat berbeda dengan Dick (1985), yang memahami kelas menengah di Indonesia dengan indikator model konsumsinya. Seperti; kepemilikan akan sepeda motor, televisi, dan radio kaset (lihat Lev, 1990b:46). Namun demikian, konsep Dick ini akhirnya dikembangkan oleh Robison (1996) dengan indikator kepemilikan akan *middle phones* (telepon seluler), kelompok revolusioner, dan mengkonsumsi McDonalds.

Untuk mendefinisikan kelompok menengah, pada konteks pembahasan buku ini, penulis lebih sepakat dengan konsep yang dikemukakan oleh Yahya A. Muhaimin bahwa kelas menengah atau pengusaha klien menurut istilah dia adalah pengusaha-pengusaha swasta pribumi yang beroperasi di bawah dukungan dan proteksi berbagai jaringan kekuasaan pemerintah (Muhaimin, 1995 ; 18). Eksistensi kelompok ini, sangat tergantung pada monopolitas yang diberikan pemerintah (pejabat dan birokrat yang berkuasa) sebagai patronya. Melalui lisensi politik yang diberikan tersebut, mengakibatkan bisnis kelompok ini berkembang dan mampu mengakselerasi kapitalnya.

Merujuk pada statemen di atas, tidaklah salah kalau studi yang dilakukan oleh Robison dan Mackie, bahwa kelompok bisnis swasta atau kelompok borjuasi yang menjadi pengusaha di Indonesia adalah kelompok bisnis yang berasal dari keluarga Soeharto atau pejabat (lihat Robisno 1986: 149 dan Mackie 1990 ; 107) dan kelompok etnik Cina.

Berdasarkan studi dan konsepsi yang diungkapkan beberapa pakar di atas, tidaklah salah kalau kemudian Hill (1996:158), mengatakan bahwa kelompok bisnis atau konglomerat yang memonopoli sektor swasta di Indonesia adalah pengusaha keluarga Cina-Indonesia atau bisnis keluarga pejabat negara atau keduanya (lihat tabel 3.7). Khusus bisnis yang dilakukan oleh keluarga pejabat dapat dilihat pada tabel 3.7. Tampilnya sejumlah pengusaha dari kelompok ini, bersamaan dengan menurunnya harga komoditas minyak tahun 1980-an secara tidak langsung banyak memberikan kontribusi pada dana pembangunan, sehingga dominasi peran negara pada sektor publik mencapai puncaknya diakhiri sampai tahun 1985. Pada akhirnya, ketika peran negara semakin diminimalisir, pelayanan di berbagai sektor banyak dialihkan pada pengusaha termaksud.

Khususnya berkaitan dengan dana pembangunan dan anggaran pemerintah pada umumnya, pengusaha banyak memberikan kontribusi dana sejak Repelita II sampai kini (Repelita VI), sebaliknya peran dana pemerintah semakin dikurangi. Pada Repelita II dana yang disediakan pemerintah berkisar 36,7% dari total sumber pendanaan, kemudian dikurangi menjadi 25,7% pada Repelita VI. Sebaliknya, kontribusi dana swasta berkembang secara progresif dari 35,5% pada Repelita II, kemudian menjadi 68,8% dari total pendanaan pada Repelita VI. Selain itu, keterlibatan dana Asing sejak Repelita II juga semakin dikurangi (lihat tabel 3.6).

**Tabel 3.6. Proyeksi Sumber-sumber Pendanaan Repelita
(prosentase dari total)**

Repelita	Domestik		Total	Swasta % dr Umum	Asing	Total
	Umum	Swasta				
II	36,7	35,0	71,7	95,4	38,3	100
III	29,4	49,6	79,0	168,7	21,0	100
IV	33,3	47,6	80,9	142,9	19,1	100
V	37,1	56,8	93,9	153,1	6,1	100
VI	25,7	68,8	94,5	267,0	5,5	100

Sumber : Repelita II-VI, dikutip Hill, (1996), *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966 ; Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif, terjemahan, Tiara Wacana, hal. 159.*

Kalau dibandingkan dengan kelompok kelas menengah yang berada diberbagai negara lain, seperti; *pariah entrepreneur* di Thailand dalam studinya Riggs (1960); di Filipina, Malaysia, dan Singapura menurut konsepsi Crouch (1984), kelas menengah di Indonesia, kendatipun memberikan kontribusi besar pada dana pembangunan, tetapi akses politiknya lebih sedikit dibanding dengan kelas menengah di berbagai negara di atas.

Apabila dirinci lebih jauh, kelompok borjuasi di Indonesia yang mendominasi bisnis di Indonesia, sekaligus sebagai pemilik utama dari berbagai sektor bisnis, (lihat tabel 3.7.). Berdasarkan data itu, analisis yang dapat diketangkahkan, adalah; *pertama*, non-pribumi mendominasi perekonomian. Tujuh perusahaan tersebut milik pribadi maupun keluarga. Hanya empat perusahaan tersebut milik pribadi maupun keluarga. Hanya empat perusahaan pribumi yang masuk dalam dua lima besar kelompok konglomerat/borjuasi, sementara dua pertiga terbesar dimiliki oleh anak-anak Presiden dan dua lainnya berada di peringkat terbawah (Hill 1996 : 159).

Kedua, sejak akhir 1992 kelompok Liem Sioe Liong atau Salim mempunyai kelas tersendiri, ketika segala sumberdaya kelompok Astra

harus dicairkan guna menjadi jaminan Bank Summa, yang dimiliki oleh anak pendiri Astra (William Suryajaya). Liem merupakan satu-satunya kelompok konglomerat yang diakui secara regional maupun Internasional, meskipun lainnya, khususnya Lippo Group sedang merintisnya. Berdasarkan analisis terakhir dari INDEF, aset yang dikuasai oleh Liem (tokoh yang paling dekat dengan Presiden) berkisar 70 milyar. Totalitas aset yang dikuasai Liem ini jauh lebih besar dari totalitas harga aset seluruh Bank Pemerintah dan Pertamina (lihat INDEF, 1996 : 50).

Seluruh kelompok bisnis di atas, berkisar 50 orang pengusaha non-pribumi dan pengusaha anak pejabat negara, merupakan kelompok *new money* menurut istilah Mackie (1990), menjadi berkembang selama Orde Baru. Pada awal pemerintahan Orde Baru beberapa pengusaha yang didukung oleh birokrat termasuk militer, berawal dari bisnis keluarga kemudian berangsur menjadi pengusaha profesional. Ketika pendapatan negara Indonesia dari sektor minyak meluber, pengusaha yang menjadi aliansi politik dengan pemerintah, mendapatkan dukungan dana yang memadai, sementara saat pemerintah menderegulasi beberapa sektor usaha tahun 1980-an, pengusaha tersebut mampu memanfaatkannya dengan baik, sehingga arus kapital yang didapatkan dari usahanya semakin hari semakin besar, termasuk 30 pengusaha keluarga pejabat.

Tabel 3.7. Daftar Pengusaha Utama di Indonesia

Konglomerat / Bidang Usaha	Pemilik Utama	Aktivitas Utama	Pengem- balian (miliar Rp)	Rangking		Urutan Saham Perus'
				1993	1987	93
Salim	Liem Sioe Liong	Semen, keuangan, mobil, agro-industri, perkebunan	18.000	1	1	450
Astra	Prasetya Mulya Group & Public	Mobil, perkebunan	5.890	2	2	205
Lippo	Mochtar Riady	Keuangan	4.750	3	4	78
Sinar Mas	Eka Tjipta Widjaya	Agro-industri, pulp & kertas, keuangan	4.200	4	3	150
Gudang Garam	Rachman Halim	Rokok kretek	3.600	5	5	6
Bob Hasan	Bob Hasan, Sigit Hardjojudanto	Kayu, perkebunan	3.400	6	12	92
Barito Pasific	Projogo Pangestu	Kayu	3.050	7	26	92
Bimantara	Bambang Trihatmodjo[P]	Perdagangan, perumahan, kimia	3.000	8	13	134
Argo Manunggal	The Ning King	Tekstil	2.940	9	15	54
Dharmala	Soehargo	Agro-industri, perumahan	2.530	10	14	151
Djarum	Gondokusumo Budi & Michael Hartono	Rokok kretek	2.360	11	6	25
Ongko	Kaharuddin Ongko	Perumahan, keuangan	2.100	12	11	59
Panin	Mu'min Ali Gunawan	Keuangan	2.080	13	10	43
Rodamas	Tan Siong Kie	Kimia	2.000	14	18	41
Surya Raya	Soeryadjaya	Property, perkebunan, dan perdagangan	1.980	15	t.t	242
Jan Darmadi	Jan Darmadi	Perumahan	1.940	16	9	60
CCM/Derca	Murdaya Widyawimarta Poo	Elektronik, listrik	1.800	17	t.t	32
Humpus	Hutomo Mandala Putra [P]	Minyak, perdagangan, kimia	1.750	18	23	11
Gadjah Tunggal	Sjamsul Nursalim	ban, keuangan, perumahan	1.650	19	27	49
Raja Garuda Mas	Sukanto Tanoto	Keuangan	1.590	20	34	66
Gemala	Wandani	Kimia, mobil	1.550	21	7	78
Pembangunan Jaya	Beberapa Pemodal	Perumahan		22	t.t	57
Metropolitan	Beberapa Pemodal	Perumahan	1.200	23	t.t	57
Soedarpo	Soedrho	Perkapalan,	1.200	23	16	55
Tahija	Sastrosatomo [P] Julius Tahija [P]	perdagangan, farmasi Keuangan	1.200	23	t.t	39

Sumber :Warta Ekonomi, 24 April 1994, dan beberapa artikel sebelumnya pada majalah ini yang dikutip oleh Hill, 1996: 161.

Keterangan :

- * Dalam beberapa kasus dimiliki oleh keluarga dari individu tersebut, [P] berarti milik pribumi, yang lainnya berarti milik non-pribumi.
- * t.t berarti konglomerat atau pengusaha tersebut tidak termasuk dalam 40 besar tahun 1987.

Selain kelompok yang dekat dengan birokrat, ada sejumlah kelompok lain yang berpendidikan internasional mampu menjalankan bisnisnya, sehingga masuk dalam kelompok bisnis berkaliber Indonesia. Salah satu keunggulan kelompok kedua ini adalah dia mampu menembus dinding otoritas birokrasi, akhirnya dengan kemampuan *lobby*-nya dia bisa memanfaatkan cela-cela birokrasi. Sektor usaha yang biasanya dikerjakan oleh kelompok kedua ini adalah sektor manufaktur, *real estate*, keuangan, perkebunan, dan lainnya. Pengusaha kelompok kedua ini sering dikenal dengan pengusaha hilir, yang sangat mendambakan deregulasi, dan dalam usahanya cenderung berorientasi ekspor.

Tabel 3.8 Tiga Puluh Perusahaan Keluarga Pejabat

No	Pemilik	Kelompok Usaha	Jumlah Perusahaan	Total Aset (Rupiah)
1	Adi Putera Tahir	Pelindo	4	tt
2	Adiguna Sutowo	Nugraha Santana	36	1,5 triliun
3	Ais Anantama Said	ASR Production	tt	tt
4	Amri Hasan	Hotel Singken Bali	tt	tt
5	Eddy Alamsyah R.	Perwira Panangan Ratu	14	110 miliar
6	Arnic Arifin & Keluarga	Arifin	34	161 miliar
7	Bambang Armanto Wiyogo	Kuningan Persada	11	tt
8	Bambang Riyadi Soegomo	Kresna Duta	29	360 miliar
9	Bambang Trihatmojo	Bimantara	26	1,23 triliun
10	Chris kanter	Unggul Cipta Trans	tt	100 miliar
11	Endang Utari Mukodompit	Aditarina	11	106 miliar
12	Erlangga Hartarto	Gamala	10	tt
13	Gunadharma Hartarto	tt	2	tt
14	Hashim Djojohadikusumo	Era Persada	14	313 miliar
	Hashim Djojohadikusumo	Tritamas Maju Tama	9	484 miliar
	Hashim D. & Siti Hediati	Aditya	15	410 miliar
15	Haryogi Maulani	Balisani	14	112 miliar
16	Hotomo Mandala Putra	Humpuss	57	1,1 triliun
17	Irvan Gading	Gading Mandala Utama	15	525 miliar
18	Islan Fadjar Satrio	IFS	tt	tt
19	Lucky Ali Moertigin	Radio Female	1	tt
20	Mas Isman (alm)	Kosgoro	tt	tt
21	M. Tachrif Sapi'e	Bimantara	26	1,23 triliun
22	Mustain Sadzali	Medco	15	95 miliar
23	Ponco Sutowo	Nugra Santana	36	1,15 triliun
24	Ria Prawiro	Kariza	tt	tt
25	Rafiq Radinal	Artyasa	6	tt
26	Sigit Harjojudanto	Arseto	12	96 miliar
27	Siti Hediati H. Prabowo	Datam	35	225 miliar
28	Siti Hardiyanti Rukmana	Citra Lamtorogung	63	400 miliar
29	Tantyo AP Sudharmono	Manggala	51	75 miliar
30	Al Winoto dan MS Hidayat	Puteraco	14	500 miliar

Keterangan : tt = tidak ada informasi

Sumber : Warta Ekonomi, No. 09 TH. VII/24 Juli 1995

Berkaitan dengan pembahasan buku ini, kesemua kelompok bisnis di atas yang akan dijadikan variabel penting untuk lebih jauh aliansi politiknya dengan kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia, selain partisipasi masyarakat, dan kelompok investor asing dari berbagai model privatisasi BUMN yang digunakan di Indonesia.

3.3.2. Identifikasi Model-model Privatisasi dan Implementasinya

Konsep privatisasi BUMN di Indonesia lebih disepakati tidak hanya sebagai proses pengalihan saham dari BUMN kepada publik, tetapi lebih ditekankan pada upaya untuk menggaet lingkungan (pengusaha, masyarakat, dan pihak ketiga) ke dalam manajemen sektor publik dengan mengalihkan sebagian usahanya, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja.

Dalam merespon definisi privatisasi yang disepakati tersebut, beberapa model privatisasi BUMN yang dapat penulis identifikasi dengan berbasis pada; Inpres No. 5/1988, Keputusan Menkeu No. 740/1989, dan pandangan Bacelius Ruru (Dirjen Pembina BUMN) serta Setyanto P. Santoso (mantan Direktur PT. Telkom) sebagai berikut: (1) Pengabungan (*merger*); (2) Likuidasi perusahaan; (3) Konsolidasi; (4) Kerjasama operasi (KSO); (5) Kontrak manajemen (KM); (6) Penjualan saham; (7) Pemecaan perusahaan; (*go public*); (8) Penyertaan langsung (*direct placement*); (9) Perusahaan patungan (*joint venture*); dan (10) Kerjasama Bangun dan Alihkan (*Build Operate, and Transfer / BOT*).

Tentunya, setiap model privatisasi beserta karakteristiknya mempunyai implikasi yang berbeda, terutama pada pelayanan publik, walaupun kesemua model bertujuan untuk menyehatkan kondisi BUMN, yang pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja BUMN. Dengan kata lain, indikator efisiensi dan produktivitas kerja BUMN, belum bisa digunakan untuk mengukur derajat baiknya pelayanan publik. Lebih jelasnya, implikasi setiap model privatisasi dapat dilihat pada bahasan berikut. Untuk memahami kesemua karakteristik identifikasi model privatisasi di atas beserta tujuan yang ingin dicapai dapat pada tabel 3.9

Merujuk tabel 3.9, nampak bahwa paska dikeluarkannya Inpres No. 5/1988 dan KMK No. 740/1898, sampai tahun 1996, pemerintah telah merestrukturisasi/privatisasi BUMN secara besar-besaran, terutama periode 1990-1996, sementara periode 1988-1989 tidak ada informasi. Untuk memahami implikasi restrukturisasi BUMN selama

periode tersebut dapat penulis rinci sebagai berikut:

Pertama, perubahan status hukum BUMN. Perubahan status hukum BUMN selama periode 1988-1996 sebanyak 37 BUMN. Tujuan diadakan perubahan status hukum adalah untuk meningkatkan kondisi kesehatan keuangan BUMN, efisiensi dan produktivitas kerja BUMN, sehingga dengan kondisi ini pelayanan publik lebih terjamin keberadaannya. Selama periode 1988-1996, Restrukturisasi dalam arti perubahan status hukum seperti berikut; 19 BUMN berubah status hukumnya dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perseroan Terbatas (Persero); 2 Perusahaan Jawatan (Perjan Pegadaian dan Perjan Kereta Api) menjadi Persero; 5 Perusahaan Negara (PN Perkebunan XIX, PN Perkani, PN Blabak, PN Padalarang dan PN Lokananta) menjadi Perseroan; 1 PN Percetakan Negara berubah menjadi Perum Percetakan Negara (lih. Tabel 3.10).

Tabel 3.9 Identifikasi Model-model Privatisasi BUMN

No	Model-model Privatisasi	Aktivitas	Keterangan
1	Penggabungan (<i>Merger</i>)	Penggabungan dari dua atau lebih perusahaan, dimana salah satu perusahaan tetap dipertahankan, sementara perusahaan lainnya dilikuidasi	* Bertujuan untuk meningkatkan modal usaha, memperluas pangsa pasar dan meningkatkan daya saing usaha ; * Persetujuan <i>merger</i> dengan rapat umum pemegang saham luar biasa (Persero) dan rapat bersama antara menteri teknis dengan menteri (Perum) ; * Penyelesaian <i>merger</i> sesuai dengan ketentuan perundangan.
2	Likuidasi dan Penjualan Perusahaan	Pembubaran perusahaan sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku	* Dilakukan berdasar penilaian yang tidak mungkin dapat memperbaiki kondisi BUMN dengan cara perubahan status, KM, KSO, konsolidasi, <i>merger</i> , pemecahan, <i>go public</i> , dan <i>joint-venture</i> ; * Pelaksanaan likuidasi dan pembubaran perusahaan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku
3	Konsolidasi	Penggabungan dua atau lebih perusahaan menjadi perusahaan baru dengan melikuidasi	* Bertujuan untuk meningkatkan modal usaha, memperluas petugas pasar dan meningkatkan daya saing usaha ; * Persetujuan konsolidasi dengan rapat umum pemegang saham luar biasa

		perusahaan lama		(Persero) dan rapat bersama antara menteri teknis dengan menteri (Perum) ; * Penyelesaian konsolidasi sesuai dengan ketentuan perundangan.
4	Kerjasama Operasi (KSO)	Kerjasama antara dua pihak atau lebih secara bersama-sama melakukan kegiatan guna mencapai tujuan	* * *	Bertujuan untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan efisiensi perusahaan ; Jangka waktu tidak lebih satu tahun atau satu siklus usaha ; Pelaksana Direksi atas persetujuan Menteri.
5	Kontrak Manajemen (KM)	Perjanjian antara dua pihak, dimana salah satu pihak menyerahkan pengelolaan perusahaannya pada pihak lain	* * *	Bertujuan untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan efisiensi perusahaan ; Jangka waktu tidak lebih satu tahun atau satu siklus usaha ; Pelaksana Direksi atas persetujuan Menteri (30 hari).
6	Penjualan saham (<i>go public</i>)	Pengalihan pemilikan saham dengan menjual saham kepada pihak lain, melalui pasar modal.	* *	Bertujuan untuk memperbaiki struktur permodalan perusahaan, mendukung pengembangan usaha, dan memperluas partisipasi masyarakat dalam pemilikan dan pengawasan BUMN ; * Penjualan hanya di pasar modal harus memenuhi ketentuan di pasar modal.
7	Pemecahan perusahaan	Tindakan memecah/ membagi satu perusahaan menjadi dua atau lebih sehingga masing-masing perusahaan menjadi badan hukum baru.	* * *	Bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, memperkuat pengendalian intern dan meningkatkan pelayanan usaha ; * Persetujuan pemecahan dengan rapat umum pemegang saham luar biasa (Persero) dan rapat bersama antara menteri teknis dengan menteri (Perum) ; * Penyelesaian pemecahan sesuai dengan ketentuan perundangan.
8	Penyertaan langsung (<i>direct placement</i>)	Penjualan saham dengan tidak melalui pasar modal	* * *	Bertujuan untuk memperbaiki struktur permodalan perusahaan, mendukung pengembangan usaha, dan memperluas partisipasi masyarakat dalam pemilikan dan pengawasan BUMN ; * Penjualan saham dengan cara ini hanya bagi BUMN yang tidak memenuhi syarat di pasar modal ; * Penjualan saham dengan penempatan langsung diatur tersendiri oleh Menteri .

9	Perusahaan patungan (<i>joint venture / JV</i>)	Perusahaan ini dibentuk oleh dua perusahaan atau lebih.	* Bertujuan untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan memperbaiki tingkat pengembalian modal ; * Persetujuan JV berdasarkan hasil penilaian dan usulan pembentukan (30 hari).
10	Bangun operasi dan alihkan (BOT)	Aliansi antara BUMN dengan swasta, masyarakat dan investor, dimana mitra aliansi disertai mengelola salah satu bidang BUMN.	* Bertujuan untuk meningkatkan akumulasi modal, mengerjakan proyek tanpa terlibat langsung, dan efisiensi kerja, serta saling menguntungkan. * Jangka waktu kontrak kerja sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan BUMN.

Selain itu yang menjadi perhatian penting pada tahun 1992, sebanyak 7 Bank Negara diadakan penyesuaian bentuk menjadi Persero, yakni Bank Negara Indonesia 1946, Bank Dagang Negara, Bank Rakyat Indonesia, Bank Ekspor Impor, Bank Bumi Daya, Bank Tabungan Negara, dan Bank Pembangunan Indonesia.

Kedua, penggabungan (*merger*). Tujuan diadakan penggabungan dari dua BUMN atau lebih, di mana salah satu BUMN tetap dipertahankan, sementara lainnya dilikuidasi adalah untuk meningkatkan modal usaha, memperluas pangsa pasar, dan meningkatkan daya saing usaha. Selama kurun waktu 1988-1976, dari 180-an BUMN, sebanyak 12 BUMN yang dilikuidasi, kemudian hasilnya dimergerkan pada 10 BUMN yang dipandang lebih mapan. (lihat tabel 3.11).

Tabel 3.10 Perubahan Status Hukum BUMN 1988 – 1996

No	Th.	Item Perubahan
1	1990	* Perjan Pengadaian menjadi Perum P engadaian
2		* Perusahaan Negara Perkebunan XIX menjadi PT. Perkebunan XIX
3		* Perum Asuransi Sosial Tenaga Kerja menjadi PT. Asuransi Sosial Tenaga Kerja
4		* Perum Perikanan Maluku PT. PERIKANAN Maluku
5		* Perjan Kereta Api menjadi Perum Kereta Api
6	1991	* Perusahaan negara PERKANI menjadi PT. PERKANI
7		* Perum Pengerukan (bergerak di pelabuhan dan sungai) menjadi PT. Pengerukan
8		* Perusahaan Negara Blabak (Industri Pulp & Kertas) menjadi PT. Blabak.
9		* Perum Garam menjadi PT. Garam
10		* Perum Dahana (memproduksi bahan peledak) menjadi PT. Dahana
11		* Perum Telkom, menjadi PT. Telkom
12		* Perusahaan Negara Padalarang menjadi PT. Padalarang
13		* Perusahaan Negara Percetakan Negara menjadi Perum Percetakan Negara
14		* Perum Survai Udara (PENAS) menjadi PT. Survai Udara
15		* Perum Pelabunan I, II, III, dan IV menjadi PT. Pelabunan I, II, III, dan IV
16		* Perum Asuransi Sosial ABRI menjadi PT. Asuransi Sosial ABRI
17	1992	* Perum angkasa Pura I menjadi PT. Angkasa Pura I.
18		* Perum Husada Bhakti menjadi PT. Husada Bhakti
19		* Perum Angkasa Pura II menjadi PT. Angkasa Pura II
20		* Perum Angkutan Sungai menjadi PT. Angkutan Sungai
28		* Bank BNI ⁴⁶ menjadi PT. Bank BNI ⁴⁶ ; Bank BDN menjadi PT. BDN ; Bank BRI menjadi PT. BRI ; Bank Ekspor-Import menjadi PT. Bank Ekspor Import ; Bank BBD menjadi PT. Bank BBD, Bank BTN menjadi PT. Bank BBD, dan Bank Pembangunan Indonesia menjadi PT. Bank Pembangunan Indonesia.
21	1993	* Perusahaan Negara Lokananta menjadi PT. Lokananta
22	1994	* Perum Listrik Negara menjadi PT. Listrik Negara
23		* Perum Gas Negara menjadi PT. Gas Negara
24	1995	* Perum Pos dan Giro menjadi PT. Pos dan Giro
25		* Perum Sang Hyang Seri (bidang pertanian) menjadi PT. Sang Hyang Seri.
26		* Perum Indonesia Farma menjadi PT. Indonesia Farma
27	1996	* Perum Percetakan dan Penerbitan Balai Pustaka menjadi PT. Percetakan dan Penerbitan Balai Pustaka.

* Selama tahun 1988-1989, tidak ada informasi perubahan status hukum BUMN.

Sumber : Informasi diolah dari Peraturan Pemerintah 1988-1996.

Tabel 3.11. BUMN yang Dimerger 1988 – 1996

No	Th.	Item BUMN yang dimerger
1	1990	* PT. Karya Mina di merger ke PT. Tirta Raya Mina
2		* PT. Pusat Perkayuan Marinda di merger ke PT. Kawasan Berikat
3		* Perum Tambang Batu Bara dimerger dengan PT. Tambang Batu Bara Bukitasm
4		* PT. DOIK Perkapalan Tanjung Periok, PT. Pelita Bahari, dan PT. Kodja dikonsolidasi dan hasilnya dimergerkan pada PT. DOK dan Perkapalan Kodja Bahari.
5	1991	* PT. Kertas Kraft Cilacap, demerger ke PT. Blabak.
6		* PT. Gita Karya diemrger ke Perum Percetakan Negara dan PT. Pradnya Paramita
7	1992	* PT. DOK dan Galangan Kapal Nusantara demerger dengan PT. DOK dan Perkapalan Kodja Bahari.
8	1993	* PT. Perkebunan XVII (pabrik karung Delanggu), demerger ke PT. Perkebunan XV-XVI
9	1994	* PT. Pengelolaan Kawasan Berikat Indonesia di merger ke dalam PT. Kawasan Berikat Nusantara.
10	1996	* PT. Industri Mesin Perkakas Indonesia demerger ke PT. Krakatau Steel

* Selama tahun 1988-1989 dan tahun 1995 tidak ada informasi merger.

Sumber : Informasi diolah dari Peraturan Pemerintah 1988-1996.

Keduabelas BUMN tersebut yakni; PT. Karya Mina, PT. Pusat Perkayuan Marinda, PT. Dok Perkapakalan Tanjung Periok, PT. Pelita Bahari, PT. Kodja, Perum Tambang Batubara, PT. Kertas Kraft Cilacap, PT. Gita Karya, PT. Dok dan Galangan Kapal Nusantara, PT. Industri Mesin Perkasa Nusantara, PT. Perkebunan XVII, dan PT. Pengelolaan Kawasan Berikat Indonesia, dimerger karena kondisinya kurang memungkinkan dukungan kebijakan privatisasi, sehingga hasil likuidasinya dimergerkan pada BUMN yang lebih mapan dengan sektor usahanya sama.

Ketiga, likuidasi dan penjualan perusahaan. Bagi BUMN yang tidak mungkin dikonstruk lebih baik, maka akan dilakukan penjualan seluruh kekayaan BUMN, penjualan dan likuidasi perusahaan dilakukan dengan alasan bahwa BUMN tersebut berdasarkan penilaian tim penilai BUMN, tidak mungkin untuk diperbaiki dengan cara-cara seperti;

KSO, KM, konsolidasi, *merger*, pemecahan, *joint-venture*, BOT, apalagi pemecahan dan *go-public*.

Selama kurun waktu 1988-1996 dari sejumlah BUMN yang dimiliki pemerintah, 4 BUMN yang dijual. Pada tahun 1990, PT. Leppin dan PT. Industri Marmer Indonesia Tulungagung, seluruh kekayaannya dijual ke swasta nasional. Sayangnya, informasi tentang pembeli (swasta nasional) kedua perusahaan tidak ditemukan. Kemudian pada tahun yang sama, Perum Pengerangan Tembakau Bojonegoro. Tahun 1995, PT. Kertas Gowa juga dijual, yang sementara pembelinya tidak diinformasikan (lihat tabel 3.12). Seluruh hasil penjualan keempat perusahaan tersebut dimasukkan ke Kas Negara.

Keempat, konsolidasi. Selama 9 tahun (1988-1996), hanya tahun 1996 pemerintah melaksanakan konsolidasi BUMN. Sebanyak 25 PT. Perkebunan utama menjadi sasaran utama konsolidasi, sehingga menjadi 10 BUMN besar dengan nama PT. Perkebunan Nusantara. (lihat tabel 3.13).

Tabel 3.12 BUMN yang Dijual dan Dilikuidasi 1988-1996

No	Th.	Item BUMN yang dijual dan dilikuidasi
1	1990	* Penjualan seluruh kekayaan PT. Lappin ke swasta nasional.
2		* Seluruh kekayaan Perum Pengerangan Tembakau Bojonegoro dijual ke Koperasi Karyawan Redrying Tembakau Bojonegoro
3		* Seluruh kekayaan PT. Industri Marmer Indonesia Tulungagung dijual ke swasta nasional.
4	1995	* PT. Kertas Gowa dijual, dan hasilnya dimasukkan ke Kas Negara

* Selama tahun 1988-1989, 1991-1994 dan 1996 tidak ada informasi penjualan dan likuidasi.

Sumber : Informasi diolah dari Peraturan Pemerintah 1988-1996.

Tujuan utama konsolidasi atau penggabungan dua atau lebih perusahaan menjadi satu perusahaan dengan nama yang berlainan semata untuk meningkatkan kondisi modal usaha, memperluas pangsa pasar, dan meningkatkan daya saing usaha. Pada akhirnya melalui konsolidasi efisiensi kerja dan produktivitas kerja dapat ditingkatkan sehingga selain kemajuan organisasi dapat dilakukan, pelayanan publik

dapat ditingkatkan.

Selain berbagai model privatisasi seperti di atas, bagi BUMN yang kinerjanya relatif baik dan bidang usahanya lebih dominan memonopoli, maka orientasi perubahan strukturisasi organisasi lebih mengandalkan kerjasama dalam artian berpegang pada model-model privatisasi BUMN yang dapat dilaksanakan, diantaranya adalah KSO, KM, JV, Pemecahan, dan BOT (lihat tabel 3.14). Berbagai model tersebut dan implementasinya dapat dijelaskan sebagai berikut.

Tabel 3.13 BUMN yang Dikonsolidasi 1988-1996

No	Th.	Item BUMN yang Dikondolidasi
1	1996	* PT. Perkebunan II dan IX menjadi PT. Perkebunan Nusantara II
2		* PT. Perkebunan III, IV, dan V menjadi PT. Perkebunan Nusantara III.
3		* PT. Perkebunan VI, VII, dan VIII menjadi PT. Perkebunan Nusantara IV
4		* PT. Perkebunan X dan XXXI menjadi PT. Perkebunan Nusantara VII
5		* PT. Perkebunan XI, CII dan XIII menjadi PT. Perkebunan Nusantara VIII
6		* PT. Perkebunan XV-XVI dan XVIII menjadi PT. Perkebunan Nusantara IX
7		* PT. Perkebunan XIX, XXI-XXII dan XXVII menjadi PT. Perkebunan Nusantara X
8		* PT. Perkebunan XX dan XXVI-XXV menjadi PT. Perkebunan Nusantara XI
9		* PT. Perkebunan XXIII, XXVI dan XXIX menjadi PT. Perkebunan Nusantara XII
10		* PT. PerkebunanXXVIII, XXXII dan PT. Bina Mulya menjadi PT. Perkebunan Nusantara XIV

* Selama tahun 1988-1995, tidak ada informasi dilikuidasi

Sumber : Informasi diolah dari Peraturan Pemerintah 1988-1996.

Selain berbagai model privatisasi seperti di atas, bagi BUMN yang kinerjanya relatif baik dan bidang usahanya lebih dominan memonopoli, maka orientasi perubahan strukturisasi organisasi lebih mengandalkan kerjasama dengan pihak investor, baik domestik maupun internasional. Model kerjasama dalam artian berpegang pada model-

model privatisasi BUMN yang dapat dilaksanakan, diantaranya adalah KSO, KM, JV, Pemecahan, dan BOT (lihat tabel 3.14). Berbagai model tersebut dan implementasinya dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 3.14. Model-model Privatisasi BUMN yang Sehat

M. Privatisasi BUMN	KSO	KM	JV	Pemecahan	BOT
Krakatau Steel	-	-	✓	-	-
Jasa Marga	-	-	-	-	✓
Indosat	✓	✓	✓	-	-
Telkom	✓	-	✓	-	-
Pertamina	✓	✓	-	-	-
Bukit asam	✓	✓	-	-	-
Inhutani	✓	-	-	-	-
Garuda Indonesia	-	-	✓	-	-
TVRI	✓	-	-	-	-
PLN	-	-	-	✓	-
Hotel Indonesia	✓	-	-	-	-

Sumber : Diadaptasi dari *World Bank* (1995b), *Swasembada* (13/XII 12 September – 2 Oktober 1996). *Manajemen* (No. 106, Juli Agustus 1996), dan Bondan Winarno, (1996), *Manajemen Transformasi BUMN : pengalaman PT. Indosat*, Grafiti, Jakarta.

Krakatau Steel (KS) adalah salah satu BUMN milik pemerintah yang bergerak di bidang baja, dan diperkirakan breast Rp. 5,02 triliun pada 1995 (Swa, 12 September – 2 Oktober 1996). Dalam upaya pembenahan organisasinya, terutama persiapan *go public*, KS mereformasi organisasinya dan peningkatan operasi dengan cara mengurangi campur tangan birokrasi pemerintah, serta memisahkan kerja antara bisnis inti (*core business*) dengan anak perusahaan, karena yang dicalonkan untuk dijual di pasar saham adalah bisnis intinya. Selain itu, kerjasama yang ditempuh oleh KS adalah berpatungan (*joint venture*) dengan Posco (Korea Selatan) untuk mendirikan pabrik baja yang berkapasitas 2 juta ton pertahun. Dalam kerjasama dengan Posco (pabrik baja yang terefisien di dunia menurut Direktur KS) ini

direncanakan KS akan menguasai saham 40%.

Dalam upaya privatisasi, Jasa Marga (JM) merupakan BUMN yang dipersiapkan untuk menjual sahamnya di pasar modal sejak 1995. Untuk menuju keinginan tersebut, JM melaksanakan berbagai aktivitas, diantaranya adalah; pembenahan organisasi, peningkatan modal dari investor, peningkatan pangsa pasar, dan peningkatan efisiensi kerja. Untuk mengefektifkan program *go public* dan *go International*, JM merekrut *expatriate* sebagai konsultan keuangan untuk menyesuaikan sistem auditnya. Kerjasama seperti ini, JM berkeinginan untuk berbenah diri dalam menciptakan kondisi kerja yang lebih efisien dan transparan, sehingga saham yang direncanakan untuk dijual di pasar modal akan diminati oleh berbagai investor.

Pengelolaan jalan (jalan tol) yang sekarang sedang dikerjakan, JM mengadakan kerja sama bangun operasikan dan alihkan (BOT). Panjang jalan tol yang dimitrakan dengan swasta domestik dan asing berkisar 118 km yang berada dikawasan Cawang-Tanjung Priuk, Tangerang-Merak, Surabaya-Gresik, Ujungpandang, Jalan Tol Pelabuhan, dan Jalan lingkar Luar. Sementara 320 km yang berada di kawasan Jagorawi, Jakarta-Tangerang, Jakarta-Cikampek, Cawang-Tomang, Cengkareng, Padalarang-Cileungsi, Jalan arteri Semarang, Surabaya-Gempol, Belmera, Jembatan Citarum, dan Jembatan Citarum, dan Jembatan Mojokerto dikerjakan sendiri. Selain itu, jalan tol yang sedang ditawarkan pada swasta dan sampai hari ini belum dilaksanakan pemanfaatannya berjumlah 770 km yang berada di kawasan Sedang-Palimanan, Clawio-Citata, Cirebon-Batang, Semarang-Solo, Solo-Mojokerto, Lingkaran Luar Timur Surabaya, Pandaan-Malang, Pasuruan-Probolinggo, dan Medan-Binjai (Swa, 12 September – 2 Oktober 1996). Upaya semacam ini sengaja dilakukan oleh JM untuk menarik investasi dari investor swasta, akibat keterbatasan dana yang dimiliki.

Indosat (*Indonesia Satellite Corporation*) dalam upaya privatisasi, selain telah *go public* 1994, juga menjalankan berbagai aliansi strategis untuk meningkatkan modal dan efisiensi kerjanya. Kerjasama Operasi (KSO)

yang dilaksanakan sampai dekade ini diantaranya dengan; PT. Indocitra Grahawana, untuk mengoperasikan TV kabel di Indonesia; PT. Multipolar Corporation (anak perusahaan Group Lippo) yang menyediakan jasa telekomunikasi di kawasan Tangerang, Jawa Barat; PT. Mitra Global Telekomunikasi Indonesia (MGMTI), melalui konsorsium bersama dengan Telstra (Australia), NTI (Jepang), Widya Duta Informindo, dan Koperasi Karyawan RNI. MGTI adalah konsorsium yang akan membangun 400 ribu satuan sambungan telepon (SST) di kawasan Jawa Tengah (lihat Swa, 12 September – 2 Oktober, 1996:109, dan Bondan, 1996:1988).

Selain itu, dalam upaya meningkatkan pelayanan jasa telekomunikasi di Indonesia Indosat juga membuka jaringan kerjasama dengan swasta untuk mengelolanya, seperti; jaringan telepon seluler yang dikerjakan bersama (*joint venture*) antara PT. Bimagraha Telekomindo (afiliasi Bimantara Group) sebanyak 60%, PT. Telkom (30%), dan PT. Indosat (10%), yang kemudian dilahirkan PT. Satelit Palapa Indonesia (Satelindo). (lihat Bondanm 1996:183-184). Menurut pengamatan Bondan, bahwa 1995, Detsche Telekom AG membeli saham sebanyak 25% milik Satelindo yang bernilai AS\$ 586 juta, sehingga dengan pembelian itu terjadi perubahan kepemilikan, saham Indosat tinggal 7,5%.

Bentuk kerjasama lain, yang dilakukan Indosat dengan cara membeli beberapa saham perusahaan lain yang diperkirakan dapat mendukung perluasan jaringan dan menciptakan efisiensi kerja di masa mendatang. Beberapa perusahaan yang diakuisisi sahamnya diantaranya; PT Yasawirya Tama Cipta (YTC) yang bergerak disektor multimedia sebanyak 40%; Shuginamii (operator TV kabel Jepang) sebanyak 5%.

Kerjasama serupa dilaksanakan juga oleh BUMN yang memegang otoritas monopoli sektor tertentu di Indonesia misalnya; Pertamina, dalam mengeksplotasi sumberdayanya diserahkan pada konsultan asing, sehingga Pertamina tanpa kerja sudah menerima keuntungan; Bukitasm, penggaliannya diserahkan kontraktor, sehingga hanya

menunggu bagi hasil batu bara; Inhutani, sebagai pemegang HPH swasta; dan TVRI, tanpa menggunakan iklan dalam kerjanya, sementara iklan diserahkan semua pada TV swasta. Kendatipun TVRI tidak menggunakan iklan dalam kerjanya, tetapi ia tetap menerima bagian uang dari seluruh iklan yang menggunakan spout di TV swasta.

Persiapan Telkom dalam mengimplementasikan kebijakan KMK No. 740/1998, sebelum *go public* 1995, ia mengundang swasta untuk kerjasama dalam bentuk usaha patungan (JV), kontrak manajemen (KM), dan kerjasama operasi (KSO), selain mengadakan restrukturisasi internal berupa mempensium kartawan lebih dini kurang lebih 5000 karyawan dan mengadakan perombakan 12 wilayah telekomunikasi menjadi 7 devisi regional.

Khususnya berkaitan dengan KSO, Telkom mengundang 125 perusahaan untuk mengadakan konsorsium yang nantinya dipilih menjadi mitra kerja. 5 konsorsium yang dinyatakan lulus dan menjadi mitra kerja adalah; (1) PT Pramindo Ikat N, konsorsium antara France dengan PT Astratel dll. Tugas konsorsium ini membangun 516.487 SST di Sumatra, (2) PT Aria West, konsorsium antara US West dengan PT Artimas dll, membangun 500.000 SST di Jawa Barat, (3) PT Mitra Global TEI Indonesia, konsorsium antara Te;stra/NTT dengan PT Indosat dll, membangun 400.000 SST di Jawa Tengah, (4) PT Daya Mitra, konsorsium antara Cable and Wireless dengan PT Intidaya dll, membangun 237.000 SST di Kalimantan, dan (5) PT Bukaka Singtel International (BSI), konsorsium antara PT Bukaka dengan Singapore Tel, membangun 403.000 SST di kawasan seluruh Sulawesi dan kawasan Timur lainnya. Semua konsorsium yang ber-KSO dengan Telkom ini berlangsung selama 15 tahun. (lihat *Manajemen*, No. 106/1996 : 12-13).

Sementara itu, Garuda Indonesia (GI) dalam mengimplemen-tasikan kebijakan privatisasi, menggunakan berbagai cara aliansi, diantaranya adalah kerjasama dalam penanganan penumpang, perawat pesawat dan program lain yang mendukung (lihat Swa, 13/XII/12, 1996 : 50). Untuk meningkatkan penanganan penumpang,

tahun 1995 GI bekerjasama dengan KLM Royal Dutch Airlines yang berbentuk *code sharing* atau *double prefix*, sehingga penumpang GI dengan tujuan Madrid, Berlin, Wina, dan Munich menggunakan KLM. Sebaliknya penumpang KLM yang bertujuan Denpasar, Surabaya, Yogyakarta, Medan, Ujung pandang, dan Padang menggunakan lanjutan GI dari Jakarta.

Di bidang jasa perhotelan, Hotel Indonesia (HI) yang merupakan satu-satunya BUMN di bidang perhotelan yang didirikan sejak presiden Soekarno, dalam rangka privatisasi juga berbenah diri terutama di bidang manajemen. Perusahaan yang digaeet untuk bekerja sama dalam bentuk kontrak manajemen (KM) di bidang pemasaran adalah PT. HII-Natour. Sementara PLN untuk menyiapkan privatisasi membagi perusahaannya menjadi dua terutama dikawasan Jawa-Bali. Kedua perusahaan PLN ini, yakni PT PLN Pembangkit Tenaga Listrik Jawa Bali II (PT PLN PJB I) dan PT PLN Pembangkit Tenaga Listrik Jawa-Bali II (PT PLN PJB II) yang dipersiapkan untuk melaksanakan *go public*.

Diantara model privatisasi yang ditetapkan, *go public* menjadi pilihan. Karena model ini seperti yang diungkapkan pada bab-4, selain dapat meningkatkan penerimaan BUMN, meningkatkan efisiensi kinerja BUMN, mendorong pertumbuhan pasar modal domestik, dapat menambah penerimaan negara melalui divestasi saham 25% yang dimiliki pemerintah. Hasil divestasi tersebut selanjutnya digunakan untuk membayar hutang luar negeri Indonesia dengan bunga komersial. Melalui penjualan saham 4 BUMN yang *go public* pemerintah dapat membayar hutang yang dikontribusi dari BUMN sebesar 3,4 triliun (US\$ 1,5 miliar) pada 2 tahun terakhir (Swa, 13/XII, 1996 : 16). Sebagai catatan dari jumlah itu penjualan saham dari BNT'46 belum terhitung.

3.3.3. Implikasi Politik dari Berbagai Model Privatisasi

Berbagai model kebijakan privatisasi BUMN yang telah dijabarkan pada sub-bab sebelumnya, merupakan implementasi praktis dari kebijakan privatisasi Inpres No. 5/1988 dan sejumlah peraturan

pelaksana lainnya. Setelah memahami kondisi tersebut, pertanyaan selanjutnya yang perlu dijawab dalam bahasan sub-sub ini adalah; Bagaimana implikasi politik dari setiap model kebijakan privatisasi bagi masyarakat, investor baik domestik maupun asing, dan lembaga lain?, Siapa yang diuntungkan dan dirugikan dari setiap model privatisasi itu?, dan Bagaimana intervensi pemerintah pada setiap model itu agar tercipta kondisi yang stabil dan saling menguntungkan ?

Untuk menjawab ketiga pertanyaan tersebut, secara ringkas dapat penulis sajikan pada tabel 3.15. Namun demikian, untuk memudahkan pemahaman, dapat penulis bagi menjadi tiga tinjauan, yakni *pertama*, privatisasi yang berbentuk reformasi, dalam artian restrukturisasi organisasi untuk menambah modal usaha, meningkatkan pangsa pasar, dan efisiensi kerja. *Kedua*, privatisasi dalam artian pembenahan BUMN, dengan melibatkan campur tangan pihak luar organisasi untuk meningkatkan modal usaha, pangsa pasar, dan efisiensi kerja. *Ketika*, privatisasi untuk meningkatkan modal kerja, prestasi kerja, pangsa pasar, dan pendapatan baik BUMN maupun negara melalui penjualan aset BUMN pada pihak ketiga baik melalui pasar modal maupun tidak.

Model-model privatisasi yang tergolong di kelompok pertama adalah; penggabungan perusahaan (*merger*), pemecahan perusahaan, konsolidasi, dan likuidasi atau penjualan perusahaan. Perlu diketengahkan juga di sini seperti pembahasan terdahulu bahwa sebelum memprivatisasi BUMN, terlebih dahulu pemerintah mengkonstruksi 37 BUMN dengan merubah status hukumnya (lihat tabel 3.10). Harapannya dengan perubahan status hukum semacam ini, selain mempersiapkan BUMN untuk diprivatisasi, juga meningkatkan performa organisasi untuk menjalankan misi utamanya karena struktur modalnya relatif lebih besar.

Asumsi yang dipakai penulis membuat spektrum model-model privatisasi menjadi 3 kelompok, didasarkan pada tingkat keterlibatan masyarakat, swasta dan pihak ketiga dalam proses privatisasi. Hal ini juga didasarkan pada konsep privatisasi yang telah disepakati sebelumnya, bahwa privatisasi BUMN tidak hanya dalam bentuk

pengalihan saham BUMN ke tangan publik, tetapi lebih menekankan penciptaan mitra kerja dengan lingkungan atau bisnis ke sektor publik, agar BUMN dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja.

Tabel 3.15 Implikasi Politik dari Model-Model Privatisasi BUMN

No	Model-model Privatisasi	Implikasi Politik		
		Karakteristik Aliansi Politik	Implikasi Bagi Masyarakat	Intervensi Pemerintah
1	Penggabungan (<i>Merger</i>)	* Penggabungan dua BUMN atau lebih dengan mempertahankan BUMN lama, sementara salah satu BUMN dilikuidasi ; * Bertujuan untuk meningkatkan modal usaha, memperluas pangsa pasar, dan meningkatkan daya saing usaha ; * Aliansi politik dengan pihak di luar BUMN tidak ada	* Pelayanan publik akan tetap kurang baik, bila standarisasi tujuan dan target organisasi tidak direformasi lebih jelas ; * Masyarakat tidak bisa mengontrol kinerja BUMN dengan jelas	* Berkewajiban meyakinkan masyarakat bahwa pelayanan yang akan dilakukan oleh BUMN dengan privatisasi model ini ; * Berkewajiban untuk membuat regulasi yang lebih transparan tentang reformasi dan target privatisasi model ini.
2	Likuidasi dan Penjualan Perusahaan	* Cara ini dilakukan bila semua cara sebelumnya tidak dapat dilakukan * Mitra strategis bisa memiliki atau membeli BUMN bila memenuhi syarat yang ditentukan pemerintah	* Masyarakat ada kesempatan untuk memiliki BUMN, bila memenuhi syarat, ketika BUMN dijual ; * Pelayanan publik relatif jelek dibanding dengan model lainnya, karena lemahnya profesionalisme kerjanya.	* Pemerintah menetapkan peraturan yang transparan dan lebih ketat, bila BUMN dialihkan atau dijual, sehingga pelayanan publik tetap terjaga.

3	Konsolidasi	* Penggabungan antara dua BUMN atau lebih menjadi satu BUMN baru, sementara BUMN lama dilikuidasi. * Bertujuan untuk meningkatkan modal usaha, memperluas pangsa pasar, dan meningkatkan daya saing usaha.	* Akuntabilitas dan responsibilitas pelayanan publik masih perlu dipertanyakan, tanpa adanya reformasi tujuan dan target organisasi yang lebih jelas ; * Masyarakat tidak bisa mengontrol kinerja BUMN dengan jelas.	* Berkewajiban meyakinkan masyarakat akan pelayanan yang akan dilakukan oleh BUMN dengan privatisasi model ini dapat dilakukan dengan baik. * Berkewajiban untuk membuat regulasi yang lebih transparan dalam upaya meningkatkan kinerja BUMN dengan model ini
4	Kerjasama Operasi (KSO)	* BUMN dengan swasta, investor asing, atau lembaga lain. * BUMN dengan mitra kerjanya bersama-sama meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan efisiensi BUMN.	* Masyarakat tidak mendapatkan kesempatan untuk ikut mengelola kerja BUMN, sehingga akuntabilitas dan responsibilitas pelayanan BUMN tidak bisa dikontrol oleh masyarakat ; * Harga <i>public service</i> relatif lebih mahal, karena adanya menggunakan jasa kontraktor lain.	* Meyakinkan masyarakat bahwa privatisasi pada model ini tetap dikontrol dengan peraturan ; * Untuk meyakinkan masyarakat pemerintah berkewajiban mengeluarkan regulasi yang jelas aliansi yang dibentuk.
5	Kontrak Manajemen (KM)	* BUMN dengan swasta, investor asing, atau lembaga lain ; * BUMN menyerahkan kepada mitra aliansinya untuk memana-	* Dimungkinkan pelayanan pada masyarakat menjadi tidak efisien, misalnya harga yang ditetapkan lebih mahal	* Membuat regulasi yang bisa mengontrol kinerja BUMN, sehingga kinerja BUMN dengan model ini tetap memprioritaskan

6	Penjualan saham (<i>go public</i>)	jement BUMN-nya ; * Bertujuan untuk meningkatkan pangsa pasar, teknologi/operasi, dan efisiensi BUMN .	dibanding pada waktu dikelola BUMN sendiri ; * Dimungkinkan juga m pengelolaannya lebih efisien bagi masyarakat, sehingga fasilitas lebih terjangkau dan efektif.	pelayanan publik ; * Menetapkan ketentuan mitra kerja yang profesional dalam memana-jem BUMN.
		* BUMN beraliansi dengan swasta, investor asing, masyarakat dengan cara menjual saham baru (<i>dilution</i>) atau menjual saham yang ada (<i>divestiture</i>) pada pasar modal ; * Bertujuan untuk untuk memperbaiki struktur modal BUMN, mendukung pengembangan usaha, dan memperluas partisipasi masyarakat dalam memiliki dan pengawasan BUMN ;	* Pelayanan publik lebih terjangkau, karena disamping dikelola dengan profesional, pengawasan dapat dilakukan oleh berbagai pihak ; * Masyarakat terlibat langsung untuk memiliki dan mengawasi kerja BUMN.	* Kontinuitas pengawasan pemerintahan pada BUMN dengan model ini perlu dijalankan, hanya secara tidak langsung. * Regulasi proporsi kepemilikan saham perlu ditekankan, sehingga saham tidak hanya dimiliki oleh pemilik modal kuat.
7	Pemecahan perusahaan	* Membagi BUMN menjadi dua atau lebih, sehingga masing-masing BUMN mempunyai status badan hukum sendiri ;	* Akuntabilitas dan tanggung jawab pelayanan pada publik tidak berpengaruh, kalau tujuan dan misi BUMN sesuai	* Berkewajiban memberikan rambu-rambu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai pada BUMN sebelumnya ;

8	Penyertaan langsung (<i>direct-placement</i>)	* Aliansi politik dengan pihak di luar BUMN tidak ada	- dengan BUMN yang sudah berhasil sebelumnya. * Masyarakat tetap menerima pelayanan dengan baik, Bila BUMN yang baru konsisten menggunakan standar kerja BUMN yang sebelumnya, walaupun tanpa adanya kontrol dari masyarakat	* Kontrol pemerintah akan kinerja model ini semakin mudah dengan perampingan organisasi dan sistem kerja yang ada.
		* BUMN beraliansi dengan mitra strategis, termasuk masyarakat untuk membeli sahamnya tanpa melalui pasar modal ; * Bertujuan untuk memperbaiki struktur modal BUMN, mendukung pengembangan usaha, dan memperluas partisipasi masyarakat dalam memiliki dan pengawasan BUMN ;	* Pelayanan pada masyarakat relatif lebih rendah dibanding dengan model <i>go public</i>, karena kesehatan BUMN tidak memenuhi syarat ketentuan KMK 740/1989 dan pasar modal, sehingga profesionalisme pengelolaan tidak terlalu baik. * Masyarakat terlihat langsung untuk memiliki dan mengawasi kerja BUMN	* Pengawasan pemerintah lebih ketat untuk meningkatkan prestasi kerja BUMN pada model ini ; * Pembatasan kepemilikan saham dengan model ini ditentukan lebih transparan.

9	Perusahaan patungan <i>(joint venture / JV)</i>	* BUMN beraliansi dengan swasta dan investor asing untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan memperbaiki tingkat pengembalian modal.	* Masyarakat tidak berkesempatan untuk beraliansi dengan BUMN melalui model ini ; * Sering kali masyarakat dirugikan dengan privatisasi model ini, karena dominasi investor asing terutama lebih menentukan pola kerja organisasi.	* Pemerintah lebih selektif menentukan investor yang diajak patungan mengelola BUMN ; * Meyakinkan masyarakat bahwa mitra kerja BUMN pada model ini tetap peduli pada pelayanan publik
10	Bangun operasi dan alihkan (BOT)	* BUMN beralamat pada swasta, masyarakat, dan investor asing untuk mengelola proyek pada sektor inti atau anak perusahaan dalam waktu tertentu ; * Bertujuan untuk meningkatkan struktur modal, pangsa pasar dan efisiensi serta produktivitas kerja.	* Pelayanan pada masyarakat lebih baik, tetapi harga pelayanan relatif lebih mahal ketimbang, dikelola sendiri oleh BUMN yang bersangkutan, karena bagaimanapun investor tidak mau dirugikan, sehingga beban operasi dikenakan pada konsumen (masyarakat)	* Pemerintah harus memberikan batasan harga pelayanan sesuai dengan kemampuan daya beli masyarakat. * Dalam konsorsium, pemerintah berintervensi membuat kebijakan yang transparan.

Berdasarkan pengkajian sejumlah data pada bahasan sebelumnya, bahwa implikasi politik dari kelompok pertama privatisasi pada spektrum di atas lebih banyak dirasakan oleh BUMN sendiri, sementara masyarakat, swasta, dan investor lain tidak bersignifikan dengan perubahan ini. Kalau dilihat perubahan-perubahan pada kelompok pertama ini selama 1988-1996, sebagai berikut; 12 BUMN yang dimerger ke 10 BUMN; 4 BUMN dilikuidasi/dijual ke swasta; 10 BUMN yang dikonsolidasi (lihat tabel 3.11, 3.12, dan 3.13), dan beberapa BUMN yang dipecah menjadi beberapa anak perusahaan, aliansi politiknya hampir tidak ada. Dari sejumlah perubahan itu, hanya 3 BUMN (PT. Leppin, PT. Industri Marmer Indonesia Tulungagung, dan PT. Kertas Gowa) ketika dijual melibatkan swasta. Namun demikian keterlibatan tersebut hanya sekedar membeli.

Dilihat dari sudut kinerjanya, output yang dihasilkan dari perubahan tersebut masih lambat mengimbangi sebagian besar kebutuhan masyarakat yang menjadi konsumen utama. Hal ini, bisa dilihat pada pelayanan yang dilakukan seperti; PT Kereta Api, PT Pegadaian, PT Percetakan dan Penerbitan Balai Pustaka, dan lainnya. Dengan demikian, eksistensi dari sejumlah BUMN pada kategori termaksud, hanya karena monopoli sektor saja, sementara kompetisi dengan pelaku bisnis swasta masih dipertanyakan.

Memahami kondisi BUMN pada kategori ini, intervensi pemerintah masih sangat diperlukan dalam artian memberikan regulasi yang lebih tegas dengan segala konsekwensinya seperti kategorinya Weaver (1984) dalam menentukan produksi komoditas dari masing-masing BUMN (lihat gambar 1-1). Iklim semacam ini, termasuk juga pada BUMN yang menguasai sektor strategis yang memonopoli produknya dan tidak akan mungkin kekayaannya dibentuk saham untuk dijual di pasar modal. Tanpa adanya target kerja yang tegas, menjadikan proses privatisasi dari kelompok ini ke jenjang yang lebih baik seperti pada kelompok kedua, semakin lambat. Kalau menurut riset Wibisono (1996), pengamatan Sjahrir (1993) dengan analisis teoritisnya bahwa lambatnya proses privatisasi dikarenakan terlalu besarnya intervensi

birokrasi di dalamnya, dan mengabaikan sektor ekonomis, tidaklah salah. Menurut hemat penulis perlu ditambahkan bahwa intervensi sangat dalam arti mencampuri urusan kerja, tetapi pembuatan regulasi yang sesuai dengan iklim ekonomi global dan monitoring ketat yang paling penting.

Model-model privatisasi yang tergolong pada kelompok kedua dalam spektrum di atas adalah; kerjasama operasi (KSO), kontrak manajemen (KM), usaha patungan (*joint-ventur*), dan bangun operasikan dan transfer/BOT (*build operator transfer*). BUMN yang masuk pada kelompok ini adalah BUMN yang kondisinya lebih baik ketimbang kelompok pertama karena bagaimanapun pihak ketiga tidak akan mau beraliansi dengan pemerintah kalau kondisi BUMN tidak memungkinkan menguntungkan baginya.

Beberapa BUMN yang kondisinya relatif baik dan masuk dalam kategori ini, diantaranya; Krakatau Steel, Jasa Marga, Pertamina, Bukitasm, Inhutani, TVRI, PLN, Hotel Indonesia, dan sejumlah BUMN yang dipersiapkan dan sudah *go public* (lihat tabel 3.5). Implikasi dari aliansi politik dalam kategori kedua ini dapat dikengahkan sebagai berikut:

Bagi BUMN, dengan aliansi semacam ini sangat membantu baik dari segi kapital/modal, manajemen, meningkatkan daya saing dan keuntungan. Daru segi kapital, melalui aliansi yang diciptakan mampu memperluas sejumlah proyek perluasan yang direncanakan dalam rencana strategisnya (*corporate plan*), seperti; sistem BOT yang dijalankan oleh Jasa Marga; sistem KSO yang dijalankan oleh Indosat, Telkom, Krakatau Steel, Pertamina dan lainnya. Dari sisi manajemennya juga akan membantu memanajementi BUMN relatif profesional, sehingga kinerjanya dapat ditingkatkan.

Bagi masyarakat, sistem aliansi di atas juga berdampak baik, terutama dalam pelayanan yang diterimanya. Namun demikian, kalau dikaji dari sisi ekonomis, bahwa pelayanan BUMN yang diberikan dengan sistem aliansi kedua ini relatif lebih mahal dibanding kalau operasinya dijalankan sendiri oleh BUMN yang bersangkutan.

Bagaimanapun juga, investor yang beraliansi dengan BUMN bermotif untuk mendapatkan keuntungan sehingga kalau kontrak kerja yang ditargetkan terlalu tinggi, efeknya semua biaya tinggi tersebut akan dibebankan pada konsumen (masyarakat).

Memahami realitas yang demikian, jelas yang paling diuntungkan terutama adalah mitra kerja (investor) dari bentuk aliansi ini. Korporatisme yang dibentuk sangat memberi peluang pada mitra kerja untuk mengeruk keuntungan tanpa melihat kebutuhan dan kemampuan daya beli masyarakat. Oleh karena itu, dalam pada ini pemerintah seharusnya tidak terlalu melegalkan perilaku investor tetapi justru lebih memperhatikan pada sejumlah kepentingan masyarakat, seperti konsep korporatisme yang dikemukakan oleh Shmitter (1979) dalam bentuk *societal* dan O'Donnell yang dikutip Mas'ood (1989) dalam bentuk *privatisasi*. Dengan penetapan regulasi yang transparan dan berimbang antar kepentingan, akan tercipta stabilitas yang saling menguntungkan sehingga tidak seperti kasus yang terjadi di Brazil tahun 1970-an, dimana antara kepentingan masyarakat, investor domestik dan investor asing multinasional saling berebut ladang investasinya dan kepentingannya terutama di industri farmasi, sehingga saat itu pemerintah mengeluarkan berbagai regulasi, yakni hukum yang ketat, kebijakan fiskal, dan regulasi birokrasi. (lihat Evans, 1979 198-198).

Model-model privatisasi yang masuk dalam kategori terakhir pada spektrum di atas, adalah; penjualan saham BUMN pada mitra strategis tanpa dengan pasar modal (*direct-placement*) dan penjualan saham BUMN pada masyarakat, swasta domestik dan investor asing (*go public*) melalui pasar modal. Esensi pada model terakhir ini, aliansi politik yang dibentuk relatif terbuka dan baik dibanding dua kelompok di atas. Namun demikian kedua model privatisasi, *go public* ;lebih transparan aliansinya dibanding *direct-placement*.

Pada model *direct-placement*, masyarakat umum kurang mengetahui mitra aliansi politiknya atau dalam hal ini BUMN yang bersangkutan dan pemerintah lebih memonopoli untuk menentukan mitra strategisnya. Dengan model demikian, yang diuntungkan lebih banyak

dinikmati oleh mitra aliansi yang terlibat dalam korporatisme. Sementara pelayanan publik, masih tergantung regulasi yang ditetapkan pada aliansi karena masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk mengontrolnya.

Model privatisasi yang sampai saat ini diminati baik oleh pemerintah, investor domestik dan asing, dan masyarakat serta manajer BUMN itu sendiri adalah *go public*. bagi BUMN, melalui penjualan saham seri B (*common stock*) di pasar modal domestik walaupun dipatok hanya 10% dari 35% saham yang dijual, tetapi modal tersebut bisa digunakan untuk membenahi kondisi organisasi ke dalam dan ekspansinya membentuk jaringan yang lebih luas.

Bagi manajernya, merasakan adanya tingkat kesehatan yang lebih baik dibanding sebelum *go public*, karena adanya fasilitas yang diberikan sesuai dengan Surat Edaran Menteri Keuangan S-648/mkm.013/1993.

Bagi investor, merasakan keuntungan (*gain*) yang besar dari investasi yang ditanamkan. realitasnya, ketika saham BUMN yang *go public* pertama ditawarkan di pasar modal (*Initial public offering* / JPO), banyak investor yang tertarik untuk membelinya. Apalagi data di pasar modal urutan saham (*blue chips*) BUMN tahun 1996 menempati urutan yang perlu diperhitungkan bahkan Becelius Ruru (Direktur Pembina BUMN) mengamati bahwa saham ke-4 BUMN yang *go public* lebih awal menguasai 26% kapitalisasi pasar modal di Indonesia. Sementara majalah *Swa* menegaskan juga bahwa di saham BUMN menguasai 19,8% total saham di bursa dan menguasai 26,03% kapitalisasi bursa (*Swa*, 13/XII/12 September-2 Oktober 1996, hal; 18), Perlu dicatat bahwa saham BNI'46 belum dihtiung. Dengan data seperti itu, membuat investor semakin percaya untuk membeli saham yang ditawarkan BUMN.

Bagi masyarakat model *go public* juga sangat menguntungkan, karena selain pengelolaan BUMN semakin profesional, sehingga pelayanan relatif lebih baik dibanding BUMN dengan tipe lainnya ; langsung menikmati *gain* dari saham yang dibeli ; dan secara politis masyarakat langsung dapat mengontrol kinerja secara terbuka.

Bagi pemerintah, BUMN yang *go public* menguntungkan sekali, terutama dari sistem kontrol kinerjanya lebih mudah, karena setiap waktu tertentu BUMN harus laporan terbuka di pasar modal dan BAPEPAM. Selain itu dengan bagian saham seri A (*golden share*) sebanyak 25% yang dijual di pasar modal Internasional (*New York Exchange Stock / NYES*), pemerintah dapat mempercepat perlunasan hutang luar negerinya. Khususnya kontribusi dari 4 BUMN yang *go public* berjumlah Rp. 3,4 triliun (US\$1,5 miliar). *Golden Share* yang dimiliki pemerintah tersebut, sebagai manifestasi hak veto yang digunakan sewaktu-waktu untuk memberhentikan dan pengangkatan dewan redaksi dan dewan komisaris, perubahan atas anggaran dasar perusahaan, dan keputusan perusahaan untuk melakukan merger atau likuidasi. Sisa saham yang dijual sebanyak 65% masih menjadi milik pemerintah.

Pada akhirnya tidaklah salah penulis katakan bahwa secara makro dari kesemua model-model privatisasi BUMN, dominasi masih berada di tangan pemerintah. Implikasinya, pemerintah mempunyai pengaruh besar dalam merubah dan membuat perubahan kebijakan, kendati pada BUMN yang sudah *go public*. Memahami kondisi demikian, terutama BUMN yang belum *go public* masih relevan teori *bureaucratic-polity* yang pernah digunakan Jackson (1978) dalam menganalisis perpolitikan di Indonesia tahun 1980-an dan teori *bureaucratic pluralis*-nya Emmerson (1983). Pada data yang penulis uraikan di atas, bahwa kekuatan diluar pemerintah kurang mendapat kesempatan ikut menentukan perubahan kebijakan privatisasi, kalau ada aliannya hanya kepada kelompok pelaku bisnis keluarga pejabat, seperti kasus aliansi Indosat dengan PT. Bimagraha Telekomindo (anak perusahaan Bimantara Group) yang menguasai saham 60%.

Khususnya untuk melihat aliansi dengan mitra kerja dari pihak luar, seperti penjualan saham di NYES, pemerintah juga tidak bisa lepas ketergantungannya dengan investor asing untuk membeli sahamnya, termasuk juga aliansi politik dari model privatisasi seperti ; KM, KSO, BOT, JV. Memahami ketergantungan kerjasama dengan model

demikian ; prespektif Robison (1986) *a structuralist approach* juga masih relevan dipakai untuk mengkaji model kebijakan privatisasi.

3.3.4. Implikasi Aliansi Politik pada Keberhasilan Privatisasi

Selama kurun waktu 9 tahun (1988-1996), pemerintah telah berusaha memprivatisasikan 176 BUMN. Namun demikian, keberhasilan usaha tersebut hanya 2,84% (5 BUMN) yang melaksanakan *go public* dan 6,25% (11 BUMN) yang melakukan aliansi politik dengan mitra strategis lain. Sementara BUMN lainnya boleh diaktakan hanya pembenahan manajemennya dalam upaya persiapan mengikuti BUMN yang berhasil tersebut. Selain itu, ada beberapa BUMN yang sudah membaik kondisi keuangan dan manajemennya, tetapi tidak melaksanakan privatisasi dalam artian *go public*, karena ada beberapa kepentingan bagi pemerintah.

Memahami fenomena di atas pertanyaan yang perlu dijawab dalam kajian ini adalah mengapa ada BMN ada yang berhasil diprivatisasikan (*go public*, *KSO*, *KM*, *BOT* dan *JV*) dan ada yang tidak?, Apa kepentingan pemerintah dan mitra strategis aliansi di balik aliansi politik tersebut ?. Untuk menjawab persoalan tersebut, terlebih dahulu diketengahkan beberapa pertimbangan yang mendasarinya. Diantara pertimbangan tersebut adalah *pertama*, BUMN didirikan menurut Inpres No. 3/1983, bertugas untuk (1) memenuhi barang dan jasa dengan pertimbangan keamanan dan kerahasiaan negara, sehingga BUMN ini harus dikuasai oleh negara, (2) melaksanakan kebijaksanaan pemerintah tertentu atau strategis. *Kedua*, syarat kualitatif dalam seleksi CMS harus dipenuhi, yakni ; (1) daya tarik bidang usaha bagi investor, (2) tingkat ketergantungan pendanaan dari pemerintah, dan (3) tingkat kebutuhan akan modal investasi dan proyeksi pengembalian investasi. *Ketiga*, syarat keuangan BUMN harus likuid dan mampu membayar segala utangnya baik jangka pendek maupun jangka panjang (solabilitas dan rentabilitas). Syarat ketiga ini, menurut kriteria kuantitatif CMS, bahwa BUMN harus menunjukkan 4 prestasi, yakni : (1) laba berturut-turut selama 2 tahun, (2) modal BUMN minimum Rp. 50

miliar, (3) minimum ROE berjumlah 7,5% dan (4) maksimum DER-nya berjumlah 7,3 untuk asuransi jiwa ; 4,8 untuk perusahaan perumahan ; 19 untuk perbankan ; dan 1,8 untuk sektor lain.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut, menurut kriteria Bank Dunia (1995) dalam risetnya disebut sebagai *political desirability*, *political feasibility*, dan *creadibility*. *Political desirability* berkaitan dengan ada tidaknya keinginan pemerintah untuk memprivatisasikan BUMN. *Political feasibility* berkaitan dengan kelayakan politik (hukum dan peraturan lain) yang diciptakan pemerintah untuk mendukung program privatisasi, sehingga investor mau beraliansi politik dengan BUMN yang bersangkutan. *Creadibility* berhubungan dengan kemampuan BUMN menunjukkan kinerjanya pada khalayak umum, terutama investor yang beraliansi dengannya.

Berdasarkan kriteria di atas, akhirnya dapat dikatakan, *pertama* bahwa BUMN berhasil diprivatisasikan dalam arti *go public*, karena adanya pertimbangan-pertimbangan, antara lain (1) BUMN yang bersangkutan bergerak di bidang yang bisa dijual dan diminati oleh investor, (2) BUMN yang bersangkutan mampu menunjukkan tingkat kesehatan keuangan pada kurun waktu tertentu dihadapan investor, (3) BUMN yang bersangkutan pada waktu tertentu memenuhi syarat kualitatif dan kuantitatif dari seleksi CMS di pasar modal, dan (4) pemerintah mempunyai keinginan untuk memprivatisasikan BUMN tersebut.

Apabila keempat syarat tersebut dipenuhi oleh masing-masing pihak atau sama-sama mempunyai kepentingan, maka sudah jelas bahwa implementasi privatisasi dalam arti *go public* bisa dipastikan terlaksana. Kasus yang demikian di Indonesia dilakukan oleh PT Tambang Timah, PT Indosat, PT Telekom, PT Semen Gresik dan PT BNI⁴⁶. Pada kasus yang sama, dalam studi yang dilakukan oleh bank Dunia tahun 1995 dari 12 negara yang dijadikan sampel penelitiannya, hanya di Korea, Cili dan Meksiko yang berhasil. Keberhasilan ketiga negara tersebut dalam memprivatisasikan BUMN-nya karena adanya *political desirability*, *political feasibility*, dari pemerintah dan adanya

credibility dari BUMN-nya. Sementara di enam negara lainnya karena adanya satu atau dua kondisi dari ketiga kondisi di atas tidak ada. (lihat tabel 3.16). kasus di Mesir hanya ada kondisi ke-2. Gana hanya kondisi ke-1 dan ke-2, Philipina hanya kondisi ke-1 dan ke-3, India hanya kondisi ke-3, Senegal (1983-1988) dan Turki (1983-1991) hanya kondisi ke-2 dan ke-3. Tahun 1988 – sekarang di Semegal ketiga kondisi tersebut tidak ada sementara di Turki tahun 1991-1992, kondisi ke-1 dan ke-2 tidak ada. Setelah memahami kondisi tersebut, akhirnya analisis yang bisa dikatakan oleh Bank Dunia adalah dari 12 negara yang menjadi fokus penelitiannya hanya 3 negara yang berhasil melaksanakan privatisasi BUMN.

Kedua, bagi BUMN tertentu walaupun bidang usahanya sangat diminati oleh investor, tetapi kalau pemerintah mempunyai kepentingan tertentu, misalnya karena bidang usahanya sangat strategis untuk kepentingan negara, maka BUMN yang bersangkutan tidak mungkin diprivatisasikan dengan cara dijual saham baik melalui pasar modal (*go public*) maupun tidak (*direct placement*). Pilihan privatisasi hanya berupa kerjasama operasi (KSO), kontrak manajemen (KM), *joint venture*, *build operate and transfer* (BOT), BUMN yang tergolong dalam klasifikasi ini misalnya Pertamina dan Pimpad.

Tabel 3.16. Ketidakberhasilan Reformasi BUMN di Beberapa Negara

Negara	Kondisi ke-1 (Keinginan Politik)	Kondisi ke-2 (Kelayakan Politik)	Kondisi ke-3 (Kredibilitas)
Mesir	✓		✓
Gana			✓
pilipnafi		✓	
India	✓	✓	
Senegal 1983-1988	✓		
1988-	✓	✓	✓
Turki 1983-1991	✓		
1991-1992	✓	✓	

Keterangan : ✓ *tidak ditemukan kondisi*

Sumber : Diadopsi dari Bank Dunia, *Bureaucrats in Business : The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, 1995b hal. 216.

Kemungkinan lain adalah BUMN tersebut tidak bisa menunjukkan kondisi keuangan dan manajemen yang baik atau kredibilitasnya, walaupun pemerintah mempunyai keinginan untuk menjualnya di pasar modal BUMN yang mempunyai kondisi demikian, juga bisa dikatakan tidak berhasil dalam melaksanakan privatisasi BUMN yang masuk dalam kriteria ini adalah BUMN yang belum *go public* atau yang dipersiapkan *go public*. (lihat tabel 3.3). Bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk privatisasi, tetapi kredibilitas BUMN juga menjadi pertimbangan penting bagi investor. Prinsipnya, investor mau melakukan aliansi politik dengan BUMN, apabila menguntungkan baginya.

Ketiga, BUMN yang tidak memenuhi persyaratan di atas, yaitu : lolos seleksi pasar modal, bidang usahanya tidak diminati oleh investor, kondisi keuangannya untuk memenuhi syarat seperti ketentuan KMK No. 740/1989. BUMN yang demikian, hanya bisa diprivatisasikan dalam arti perbaikan organisasinya dengan cara *merger*, atau konsolidasi, bahkan kalau perlu dilikuidasi, BUMN yang tergolong dalam kategori

ini adalah BUMN yang masuk dalam kelompok seperti berikut : perikanan, pembenihan, jasa pertanian, peternakan, industri sandang, industri kertas, percetakan dan penerbitan, peralatan mesin, industri dan reparasi perkapalan, elektronik, industri lainnya, pengusahaan air dan lainnya.

Pada akhirnya diketengahkan bahwa keberhasilan privatisasi dalam artian *go public*, sangat ditentukan oleh keinginan pemerintah, kelayakan politik dan kredibilitas BUMN dihadapan investor baik dari sisi keuangannya maupun manajemennya. Sementara aliansi politik dalam arti KSO, KM, *joint venture*, dan *BOT* tidak hanya ditentukan oleh kredibilitas BUMN dalam menunjukkan reputasinya dihadapan investor dan sektor usahanya sangat diminati oleh investor, tetapi juga keinginan pemerintah (*political desirability*) untuk melepaskan BUMN – nya ke sektor privat. Pada sektor tertentu, walaupun sektor usaha BUMN sangat diminati oleh investor dan manajemennya baik, seperti Pertamina, tetapi sektor ini tidak mungkin dilepas ke sektor privat, karena negara mempunyai ketergantungan besar.



BAB 4

PENUTUP

Sesudah penulis mengetengahkan beberapa analisis dengan pendekatan struktur ekonomi politik, kinerja BUMN dan aliansi politik BUMN, yang bertujuan untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam buku ini, maka pada akhirnya dapat dirumuskan suatu kesimpulan dan rekomendasi.

4.1. Kesimpulan

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan aset pemerintah Indonesia yang tumbuh paska kolonial. Salah satu tujuan didirikannya untuk mengimbangi perkembangan *The Big Five Trading House* dan *The Three Bank* milik pemerintah. Belanda, dalam memenuhi public goods. Pada 1957, ketika pemerintah memberlakukan sistem sosialisme ala Indonesia, semua perusahaan besar milik Belanda tersebut dinasionalisasikan, sehingga saat itu jumlah BUMN dan BUMD, yang merupakan akumulasi pendirian sendiri dan warisan berkisar 200-an.

Secara makro, sejumlah perusahaan yang bergerak di sektor strategis ini, dipertahankan pemerintah Orde Baru, bahkan ketika sektor minyak menghasilkan devisa negara yang tinggi (*oil boom*), tahun 1970-1980, subsidi pemerintah pada BUMN juga semakin banyak, sehingga saat itu didirikan BUMN baru yang merupakan pengembangan usaha BUMN yang sudah ada. Di awal tahun 1980, ketika sektor minyak tidak bisa lagi menjadi andalan penerimaan devisa negara, akibat krisis ekonomi global, pemerintah menderegulasi beberapa sektor strategis yang intinya menuntut beberapa sektor yang beroperasi di Indonesia semakin mandiri (subsidi negara diminimumkan).

Bersamaan dengan iklim baru ini, pemerintah mengeluarkan privatisasi BUMN, dengan Inpres No. 5/1988, yang kemudian diikuti dengan sejumlah Keputusan Menteri Keuangan untuk mengimplementasikan tujuan termaksud. Konsep privatisasi yang disepakati berdasar peraturan di atas adalah untuk menggaet lingkungan (masyarakat, pelaku bisnis dan investor lain) untuk mengelola sektor publik dengan mengalihkan sebagian sahamnya, agar dapat tercipta efisiensi dan produktivitas kerja. Merujuk konsep tersebut model-model privatisasi

dapat berbentuk; merger, konsolidasi, pemecahan perusahaan, likuidasi dan penjualan perusahaan, kerjasama operasi (KSO), kontrak manajemen (KM), direct-placement, go public, joint venture (JV), dan build operate and transfer (BOT).

Selama kurun waktu 9 tahun (1988-1996), privatisasi BUMN yang dilakukan antara lain 37 BUMN direkosntruksi status hukumnya, yakni 219 BUMN yang berstatus perum menjadi perseroan, 2 perjan menjadi perseroan, 5 perusahaan negara menjadi perseroan, dan 1 perusahaan negara menjadi perum; 12 BUMN dilikuidasi, kemudian dimergerkan ke 10 BUMN; 4 BUMN dilikuidasi, hasilnya masuk ke Kas Negara; 25 BUMN dikonsolidasi menjadi 1 BUMN. Pada perkembangan selanjutnya, bagi BUMN yang kondisi keuangannya relatif sehat, seperti; Krakatau Steel, Jasa Marga, Indosat, Telkom, Pertamina, Bukitasm, Inhutani, TVRI, Hotel Indonesia, PLN, BNI, dan lainnya, ditingkatkan modal dan efisiensi kerjanya melalui bentuk privatisasi, seperti KSO, KM, direct placement, go public, JV dan BOT. Kemudian, bagi BUMN yang perkembangan keuangannya menjadi sehat sekali dan memenuhi sarat kualitatif dan kuantitatif pasar modal, dilakukan go public.

Implikasi politik yang dapat diketengahkan dari model-model privatisasi di atas, adalah:

Pertama, privatisasi dengan model seperti; merger, konsolidasi, likuidasi dan penjualan perusahaan, dan pemecahan perusahaan, implikasi politiknya sangat kecil, karena sebagian besar aliansinya, hanya bersifat rekonstruksi antar BUMN. Kalau ada aliansi dengan pihak ketiga hanya bersifat pembelian perusahaan yang dilikuidasi. Bagi masyarakat sebagai konsumen utama, sejumlah perubahan di atas juga tidak terlalu membawa konsekwensi peningkatan layanan.

Kedua, privatisasi dalam bentuk; KSO, KM, JV, dan BOT, menimbulkan implikasi politik baik bagi investor, masyarakat, maupun BUMN sendiri. Bagi investor aliansi politik semacam ini mendatangkan profit yang besar, karena semua resiko politik dan resiko kerugian menjadi tanggung jawab pemerintah, sehingga mereka hanya berusaha bagaimana memanfaatkan kontrak kerja untuk mendapatkan profit.

Bagi BUMN, aliansi politik ini juga menguntungkan, karena tinggal menunggu bagi hasil keuntungan tanpa kerja. Sementara bagi masyarakat, akan menerima beban besar, atas perlakuan investor akibat tingginya nilai kontrak kerja yang disepakati antara BUMN-investor. Kondisi yang demikian, dibutuhkan intervensi pemerintah yang besar untuk memonitor pelayanan investor pada masyarakat, dan menetapkan regulasi yang saling menguntungkan antara masyarakat-BUMN-dan investor.

Ketiga, privatisasi dalam bentuk penjualan saham dengan tidak melalui pasar modal (*direct-placement*), maupun yang melalui pasar modal (*go public*). Implikasi politik dari *direct placement*, seperti yang terjadi pada poin 2 di atas, hanya bentuk kerjasamanya berbeda. Sementara *go public* implikasi yang sangat saling menguntungkan dibanding model-model sebelumnya. Bagi investor pembelian saham BUMN (emiten) akan mengapatkan keuntungan dari gain saham. Bagi BUMN akan cepat mengembangkan usahanya dari bagian saham seri B (*commons tock*) sebanyak 10% yang didilusi. Bagi masyarakat, selain mendapatkan gain dari saham yang dibeli, secara umum akan mendapatkan layanan yang lebih baik, akibat pengelolaan yang lebih profesional. Bagi pemerintah dengan *golden share* sebanyak 25% yang didivestasi di pasar internasional NYES, bisa mempercepat perlunasan hutang luar negeri. Tahun 1996, melalui penjualan saham dari 4 BUMN yang *go public* (BNI⁴⁶ tidak terhitung), bisa menambah angsuran hutang luar negeri berjumlah Rp. 3,4 triliun (US\$ 1,5 miliar).

Keempat, dalam proses perkembangan privatisasi BUMN, investor asing banyak beraliansi pada sektor memanajemennya, dengan melalui KSO, KM, joint venture, dan BOT, pada BUMN yang belum *go public*, dibanding dengan pengusaha domestik. Sementara pengusaha domestik (pengusaha yang mempunyai ikatan dengan pejabat) lebih banyak memberikan andilnya dalam kepemilikan. Kalau pengusaha domestik bergerak di bidang manajemennya biasanya melakukan konsorsia dengan perusahaan asing, seperti konsorsinya Indosat dan Telkom.

4.2. Rekomendasi

Setelah memahami aliansi yang dilakukan dari model-model privatisasi di atas, dominasi pemerintah untuk menentukan perubahan kebijakan BUMN cukup besar dan aliansi sebagian besar menguntungkan investor, maka saran yang bisa dikemukakan penulis adalah:

1. Pemerintah perlu menciptakan regulasi kerjasama yang saling menguntungkan dengan meminimumkan resiko yang ditanggung masyarakat.
2. Pemerintah harus mengurangi intervensi pada BUMN yang kesehatan keuangannya relatif sehat, sehingga BUMN yang bersangkutan dapat melaksanakan go public
3. Pemerintah harus menciptakan iklim politik yang lebih fisibel (political feasibility), baik dari segi hukum maupun dari segi politik atau peraturan lainnya. Dengan kondisi ini akan menumbuhkan komitmen kuat dari investor untuk beraliansi secara sungguh-sungguh dengan BUMN.

Melalui beberapa langkah tersebut, proses kebijakan privatisasi BUMN pada spektrum terakhir dari sejumlah model yang ditetapkan cepat dicapainya, dengan perhitungan ekonomi dan politik. Terkecuali pada BUMN yang bergerak di sektor strategis dan monopoli, kiranya hanya perlu diciptakan regulasi yang bisa menciptakan kondisi kerja yang lebih produktif dan efisien, tanpa penjualan saham di pasar modal atau mitra strategis, sehingga walaupun tidak ada subsidi dari anggaran pemerintah BUMN tersebut tetap eksis.

DAFTAR PUSTAKA

- Asher, Mukul G., dan Booth, Anne (1992), "Fiscal Policy", dalam Booth, Anne, (ed.), (1992), *The Oil Boom and After : Indonesian Economic Polity and Performance in the Soeharto Era*, Oxford University Press, New York.
- Berg, L. Bruce, (1989), *Qualitative Research Methods : for The Social Science*, Allyn and Bacon, America.
- Booth, Anne, (ed.), (1992), *The Oil Boom and After : Indonesian Economic Polity and Performance in the Soeharto Era*, Oxford University Press, New York.
- Budiman, Arief, (1996), *Teori Negara : Negara, kekuasaan, dan Idiologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Caiden, E. Gerald, (1982), *Public Administration*, Second Edition, palisades Publishers, California.
- Chandler, Ralph C. dan Plano C Jack, (1988), *The Public Administration Dictionary*, Second Edition, Clio Press, California.
- Cowan, L. Gray., (1987) " A Global Overview of Privatization", dalam Hanke, H. Steve, *Privatization and Development*, International Centre for Economic Growth, America.
- Dye, R. Thomas, (1978). *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Evans, Peter (1979), *Dependent Development : The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton University Press, New Jersey.
- Glassburner, bruce, (ed.), (1971), *The Economy of Indonesia : Selected Reading*, Cornel University Press, New York.
- Habir, D. Achmad, (1990), "State Enterprises : Reform and Policy Issues", dalam Hul, Terry (ed.) *Indonesia Assessment 1990*, Political

- and Social Change Monograph 11, Department of Political and Social Change, Australian National University, Canberra.
- Hanke, H. Steve, (1987), *Privatization and Development*, International Centre for Economic Growth, America.
- Hill, Hal, (1990a) *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*, terjemahan, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta.
- _____, (1990b), "Ownership in Indonesia : Who Owns What and Does it Matter", dalam Hal and Hul, Terry (ed.) *Indonesia Assessment 1990*, Political and Social Change Monograph 11, Department of Political and Social Change, Australian National University, Canberra.
- _____, (1992), "Manufacturing Industry", dalam Booth, Anne, (ed.), *The Oil Boom and After : Indonesian Economic Polity and Performance in the Soeharto Era*, Oxford University Press, New York.
- _____, (1996), *Transformasi Ekonomi Indonesia sejak 1966 : Sebuah Studi kritis dan Komprehensif*, terjemahan, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- INDEF, (1996), *Proyeksi Ekonomi'96 INDEF : Monopoli dan Distorsi Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Instruksi Presiden, (1989), *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1988*, CV. Eko Jaya, Jakarta.
- Jackson, D. Karl, (1987), " Bureaucratic Polity : A Theoretical Framework for The Analysis Power and Communications in Indonesia" dalam Jackson and Pye (ed.) *Political Power and Communications in Indonesia*, University of California Press, Berkeley.
- Jenning, T. Edward, (1991), "Public Choice and privatization of Government : Implications for Public Administration:, dalam Shafritz, Jay M, et, al, *Public Management : The essential Readings*, Lyceum Book / Nelson – Hall Publisher, Chicago.
- Keputusan Menteri Keuangan, (1989), *Himpunan Peraturan menteri Keuangan Tahun 1989*, Jilid II, Departemen Keuangan Republik Indonesia.

- Keputusan Menteri Keuangan, (1993), *Himpunan Peraturan Menteri Keuangan Tahun 1992*, Jilid II, Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Keputusan Menteri Keuangan, (1996), *Pilihan Keputusan Menteri keuangan Republik Indonesia 1995 ; tentang perpajakan, keuangan, cukai dan kepabeanan*, CV. Eko Jaya, Jakarta.
- Kompas, 12 April 1996
- Kompas, 20 April 1996
- Grand, Julian dan Robinson Ray (ed.), (1985), *Privatization and the Welfare State*, George Allen & Unwin LTD, London.
- Lev, Daniel S. (1990a), "Intermediate Classes and Change in Indonesia : Some Initial Reflections", dalam Tanter, Richard dan Young, Kenneth, (ed.) (1990) *The Politics of Middle Class Indonesia*, Centre of Southeast Asian Studies, Monas University, Clayton, Vic. 318, Australia.
- , (1990b), "Notes on the Middle Class and Change in Indonesia", dalam Tanter, Richard dan Young, Kenneth, (ed.) (1990) *The Politics of Middle Class Indonesia*, Centre of Southeast Asian Studies, Monas University, Clayton, Vic. 318, Australia.
- Liddle, R. William, (1996), *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin, Sydney.
- MacIntyre, Andrew, (1990), *Business and Politics in Indonesia*, Chong Moh Offset, Singapore.
- Jackie, J.A.C., (1990), "Money and the Middle Class", dalam Tanter, Richard dan Young, Kenneth, (ed.) (1990) *The Politics of Middle Class Indonesia*, Centre of Southeast Asian Studies, Monas University, Clayton, Vic. 318, Australia.
- Mas'oed, Mohtar, (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971*, LP3ES, Jakarta.
- , (1994), *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Muhaimin, Yahya A., (1990) *Bisnis dan Politik : Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES, Jakarta.
- , (1995), “Hubungan Penguasa-Pengusaha : Dimensi Politik Ekonomi Pengusaha Klien di Indonesia”, dalam *Kelola*, No. 10/IV/1995, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta.
- Musgrave, A. Richard, and Musgrave, B. Peggy, (1991), *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Terjemahan Edisi kelima, Erlangga, Jakarta.
- Pangestu, Mari, (1990), *The Role of the Private Sector in Indonesia : Deregulation and Privatization*, Paper Presented at EPCC Pacific Economic Outlook (PEO), Structural Issues Part Meeting, Kyoto, October 11-12.
- , (1992), “The Political Economy of Adjustment : Policies and Process”, dalam Arsyad Anwar, e al, (ed.), *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi* ; FEUI, ISEI, dan Gramedia, Jakarta.
- , (1996), *Economic Reform Deregulation dan privatization : The Indonesian Experience*, First Published, CSIS, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah, (1983), *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah, (1990-1996), *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1990-1996*, CV. Eko Jaya, Jakarta.
- Rachbini, Didik J., (1996), *Ekonomi Politik : Paradigma teori dan Prespektif Baru*, CIDES dan INDEF, Jakarta.
- , Didik J., (1995), *Resiko Pembangunan yang Dibimbing Utang*, Grasindo, Jakarta.
- Rahardjo, M. Dawam, (1992), “Badan Usaha Milik Negara : Asal usulnya di Dunia Ketiga’, *Prisma*, 2 Februari, LP3ES, Jakarta.
- Robison, Richard, (1986), *Indonesia : The Rise of Capital*, Allen and unwin inc, North Sidney, Australia.

- _____, (1990), *Power and Economy in Suharto's Indonesia*, The Journal of Contemporary Asia Publishers, Philipines.
- _____, (1996), "The Middle Class and The Bourgeoisie in Indonesia", dalam Robison, Richard dan S.G. Coodman, David (ed.), *The New Rich in Asia : Mobile Phones, McDonalds and Middle-class Revolution*, Routledge, Landon.
- Ruru, Bacelius, (1996), "Prospek Penjualan Saham BUMN di Bursa Lokal dan Internasional", *Kelola*, 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta.
- Savas, E.S., "On Privatization", (1986), dalam lane, S. Frederick, *Current Issues in Public Administration*, Third Edition, St. Martin's Press, New York.
- Santoso, Setyanto P., (1996), "Strategi PT Telkom Pasca Go International", *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta.
- Shafritz, Jay M, (1991), "Privatization : An Alternative : to Government Production and Delivery of Goods and Services", dalam Shafritz, Jay M. et. Al (ed.), *Public Management : The Essential Readings*, Lyceum Book/Nelson-Hall Publisher, Chicago.
- Sjahrir, (1992), *Refleksi Pembangunan : Ekonomi Indonesia 1968-1992*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Soeharto, Sri Maemunah dan Mansoer, Faried Wijaya, (1996), "Strategies of BUMN Sector Management", *Kelola*, No. 13/V/1996, Gadjah Mada University Business Review, Yogyakarta.
- Swasembada, 13/XII/12 September – 2 Oktober, 1996.
- Tjokrowinoto, M oeljarto, (1987), *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Pidato Ilmiah dalam acara pembukaan kuliah Semester I Tahun akademik 1987/1988 UGM, Yogyakarta.
- Tanter, Richard dan Young, Kenneth, (ed.) (1990) *The Politics of Middle Class Indonesia*, Centre of Southeast Asian Studies, Monas University, Clayton, Vic. 318, Australia.

- Warr, Peter G., (1992), "Exchange Rate Policy, Petroleum Prices, and the Balance of Payments", dalam Booth, Anne, (ed.), (1992), *The Oil Boom and After : Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Oxford University Press, New York.
- Warta Ekonomi, No. 10/TH.V/2 Agustus 1993.
- Warta Ekonomi, No. 27/TH.VII/ 27 November 1995
- Warta Ekonomi, No. 09/TH.VII/24 Juli 1995.
- Wibisono, Christianto, (1992), "Profil dan Anatomi BUMN", *Prisma*, 2 Februari LP3ES, Jakarta
- _____, (1991), *Profile and Anatomy of Indonesia Banker*, Pusat Data Bisnis Indonesia, Jakarta.
- Winarno, Bondan, (1996), *Manajemen Transformasi BUMN : Pengalaman PT. Indosat*, Cetakan Kedua, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- World Bank, (1995-a), *Indonesia Improving Efficiency and Equity Changes in the Public Sector's Role*, Report No. 114006 Ind, New York.
- _____, (1995-b), *Bureaucrats in Business : The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, New York.

Buku referensi Ekonomi Politik Pembangunan: Kebijakan Privatisasi dan Aliansi Politik BUMN, mendiskripsikan dan menganalisis kebijakan privatisasi yang menjadi kebutuhan pengembangan BUMN untuk menjadi lembaga yang efisien, efektif dan ekonomis (E3s), sekaligus keluar dari sektor parastatal. Metode penulisan buku ini dengan menggunakan pendekatan kualitatif, dimana data dikumpulkan melalui berbagai dokumen dan pengamatan. Perjalanan BUMN untuk menjadi lembaga sehat dari aspek keuangan, memerlukan *political will* dari pemerintah yang sangat kuat dan strategis. Hal ini dikarenakan bahwa BUMN yang dibentuk sejak Orde Lama yang difungsikan untuk membantu pemerintah dalam menyediakan *public good* dalam pembangunan, belum sesuai harapan. Kebijakan privatisasi merupakan salah satu terobosan Pemerintah untuk meningkatkan kinerja BUMN. Untuk meng implementasikan kebijakan ini diperlukan aliansi politik dengan berbagai pihak, terutama dengan para pengusaha dalam negeri. Melalui aliansi politik semacam ini, jumlah BUMN bisa dikurangi dengan mendirikan *holding company*, dan kinerja BUMN menjadi semakin membaik.



Profil Penulis

Amirul Mustofa, telah menamatkan pendidikan program Sarjana pada Program Studi Administrasi Negara – FIA Unibraw Malang (1990), Magister Sain pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara – Fisipol UGM, Yogyakarta (1997), dan Program Doktor Ilmu Administrasi, minat Ilmu Administrasi Publik – FIA Unibraw Malang (2016). Penulis, sejak mahasiswa menjadi aktivis kemahasiswaan, kemudian melanjutkan karirnya sebagai dosen di Fakultas Ilmu Administrasi (FIA) Universitas Dr. Soetomo (Unitomo) Surabaya, sejak tahun 1991 sampai sekarang. Selain menjadi dosen, penulis juga mengemban jabatan: sebagai Kepala Pusat Studi Pariwisata, Lembaga Penelitian – Unitomo (2001 – 2002); Pembantu Dekan III FIA – Unitomo (2002 – 2004); menjadi Wakil Dekan I FIA – Unitomo (2015 – 2016); Menjadi Penanggung Jawab Jurnal IABI dan Jurnal IMPKS, dan menjabat sebagai Dekan FIA – Unitomo (periode 2017 – 2021). Karya penelitian yang dihasilkan, dipublikasikan pada jurnal nasional maupun jurnal internasional bereputasi. Penulis juga aktif mengikuti *international conference* dan seminar nasional. Kesemua karya penelitian dan pertemuan ilmiah dipublikasikan pada Google Scholar dan Sinta Ristek Dikti, dengan alamat pada laman: <https://scholar.google.co.id/citations?user=-8WD7iwAAAAJ&hl=id>, dan: <http://sinta2.ristekdikti.go.id/>, SINTA ID: 6004191. Selain itu, penulis juga aktif dalam organisasi profesi dan melakukan pengabdian kepada masyarakat dan beberapa institusi pemerintah serta swasta.