

## BAB IV

### Analisis Evaluasi Praktik Privatisasi BUMN dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia

#### 4.1. Kebutuhan Perubahan Paradigma dalam Penyediaan Infrastruktur.

Infrastruktur merupakan prasarana publik paling primer dalam mendukung kegiatan ekonomi suatu negara, dan ketersediaan Infrastruktur sangat menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan ekonomi. Pembangunan Infrastruktur adalah merupakan *Public Service Obligation*, yaitu sesuatu yang seharusnya menjadi kewajiban Pemerintah. Keberadaan Infrastruktur sangat penting bagi pembangunan, sehingga pada tahap awal pembangunan disuatu negara hal tersebut akan dipikul sepenuhnya oleh Pemerintah hal ini yang dibiayai dari APBN murni.

Pada saat inipun Infrastruktur masih bersifat sebagai *pure public good*, dengan dua ciri pokok yaitu *non-rivalry* (masyarakat pengguna tidak saling bersaing) dan *non-excludable* (siapa pun dapat menggunakannya, tidak hanya sekelompok masyarakat tertentu). Pada tahap selanjutnya akan berkembang menjadi *semi public good* (sudah mulai bersaing). Data empiris menunjukkan hubungan yang kuat antara ketersediaan Infrastruktur dasar dengan pendapatan per kapita masyarakat di berbagai negara. Dan permintaan terhadap pelayanan Infrastruktur akan meningkat pesat seiring dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Permasalahannya justru peningkatan permintaan "diimbangi" dengan penurunan kemampuan. Pertambahan jumlah penduduk yang pesat akan berakibat pada semakin meningkatnya kebutuhan prasarana dan sarana social ekonomi, kurang mampuan penyediaan sarana dan prasarana perkotaan yang dapat mengakibatkan banyak nya kerugian antara lain :

- kemacetan lalu lintas
- polusi lingkungan
- ketidak nyamanan hidup
- persaingan usaha.

Agar peran privatisasi manajemen proyek Infrastruktur bisa berjalan maka salah satunya harus berlaku prinsip *cost-recovery*, yaitu investasi yang ditanamkan bisa kembali (*pay back*). Hal ini harus disosialisasikan dan idealnya menjadi kesepakatan segenap *Stakeholders*, karena sifat swadana sebagaimana diuraikan didepan. Kondisi *cost-recovery* harus dipandang secara proporsional dengan manfaat ganda yang ditimbulkan dari langkah kemitraan peran serta swasta ini yaitu :

- 1) Tidak membebani bukan pengguna Infrastruktur yang bersangkutan, misalnya seperti sumber dana berasal dari *general taxes*.
- 2) Tidak membebani sumberdaya (keuangan maupun manajemen) Pemerintah yang makin terbatas, sehingga bisa lebih berkonsentrasi ke sektor lainnya.
- 3) Memberdayakan asset (swasta) nasional dalam bidang pembangunan Infrastruktur yang juga bisa berkarya di tingkat regional / internasional.

Dalam 3 dan 5 tahun kedepan sejumlah kota-kota Metropolitan di Indonesia seperti, Jakarta, Bandung, Semarang, Denpasar dan Banjarmasin berpandangan sama bagaimana mengatasi masalah terbatasnya penyediaan Infrastruktur bagi daerahnya, dengan terbatas pula dari sisi pembiayaan pemerintah daerah. Hal tersebut tentunya dapat diupayakan secara komperhensif dengan memobilisasi pendekatan pembiayaan investasi dari swasta melalui *Public Privat Partnership*, yang akan didukung oleh peraturan dan aturan yang ada.

Pihak swasta akan memperoleh kesempatan bekerjasama dalam pembangunan Infrastruktur yang merupakan utilitas umum perlu dikendalikan oleh Pemerintah, maka rambu-rambu bagi penyelenggaraan kerjasama pun perlu diatur agar tidak merugikan kedua belah pihak, serta tidak mengurangi hak-hak penguasaan Pemerintah dalam penyelenggaraan kepentingan bagi harkat hidup orang banyak. Pola kerjasama pun dapat dicari, setelah dilakukan kajian terhadap pengalaman beberapa negara dalam melakukan kerjasama pembangunan dengan pihak swasta, yaitu dapat berupa BOT (*Built Operate, Transfer*) dipandang cocok diterapkan dalam investasi jangka panjang, selama masa konsesinya dengan membiayai, membangun dan mengoperasikan. Bentuk badan usaha yang akan melakukan kerjasama tersebut bisa dilakukan dalam bentuk *Joint Venture* (usaha

patungan) atau *Joint Operation* (kerjasama operasi gabungan). Untuk itulah analisis penelitian ini dilakukan agar terdapat bentuk kemitraan peran serta swasta yang efektif bagi penyediaan infrastruktur di Indonesia.

*User charge* merupakan *state-of-the-art* dari alternatif pembiayaan untuk penyediaan infrastruktur transportasi. Dalam sub-sektor jalan misalnya, skema ini telah berkembang dari generasi pertama hingga generasi paling mutakhir dari *user charge*. Jepang telah mulai mengembangkan pendanaan dari pengguna jalan dalam bentuk *Japan Road Improvement Special Account* mulai tahun 1954, *US Federal Highway Trust Fund* dikenalkan pada tahun 1956 sedangkan *New Zealand National Road Funds* didirikan tahun 1959. Kesemua bentuk *user charge* tersebut didasarkan pada prinsip kontribusi pengguna jalan bagi pengembangan jalan. Dalam pengembangannya, terutama di negara-negara berkembang seperti Ghana, Guatemala, Latvia, Malawi, Yaman, Rumania, *user charge* mengalami perubahan dan modifikasi terutama dalam bentuk *regulatory reform* yang diperlukan bagi *earmarking* dana yang dikumpulkan dari masyarakat dalam bentuk pajak tersebut.

Jalan tol juga merupakan salah satu bentuk yang cukup populer untuk menggali dana dari swasta dalam bentuk investasi. Di Indonesia jalan tol dimulai dari adanya jalan tol Jagorawi. Beberapa bentuk kemitraan tol sangat beragam, dari bentuk *Design, Build, Finance and Operate* yang diimplementasi di Korea, *Private Finance and Operate* di Afrika Selatan, *Private Design, Build, Finance and Operate* di Argentina hingga model model yang dikenal di Indonesia sebagai BOT, BOO dan sebagainya. Sementara itu di beberapa negara maju jalan tol perkotaan tidak lagi dianggap sebagai alternatif pembiayaan yang menguntungkan.

Alternatif pembiayaan tersebut mensyaratkan terjadinya perubahan paradigma penyediaan prasarana publik, dari yang selama ini merupakan kewajiban sepenuhnya dari pemerintah menjadi pelibatan swasta dalam penyediaan prasarana publik. Selain itu, prinsip *managing public infrastructure with commercial principles* merupakan pandangan baru yang memerlukan perubahan cara pandang. Keterlibatan swasta lebih jauh dapat didorong apabila telah terdapat *platform* pemikiran yang sama mengenai kewajiban pemerintah dalam penyediaan prasarana. Pemerintah tetap bertugas memenuhi prasarana pembangunan, tetapi

dalam penyediaannya dapat bermitra dengan swasta dalam berbagai bentuk, namun terutama dalam pembiayaan penyediaan prasarana tersebut.

Perkembangan dunia usaha dan iklim investasi pada saat sebelum krisis ekonomi telah mengakibatkan peningkatan keterlibatan swasta dalam penyediaan infrastruktur. Sektor perumahan dan properti telah dikenal sebagai sektor yang menyediakan infrastruktur bagi komunitas dan masyarakat/publik, terutama dalam bentuk infrastruktur transportasi. Selanjutnya pada masa tertentu, infrastruktur transportasi tersebut biasanya diserahkan kepada pemerintah daerah untuk dikelola. Masalahnya seringkali adalah bahwa kondisi infrastruktur yang diserahkan tersebut tidak memadai sehingga bahkan menjadi beban pemerintah daerah dalam menjaga kualitas yang dibutuhkan.

Hal lain yang menjadi masalah adalah bahwa fungsi infrastruktur lingkungan seharusnya menjadi tugas komunitas sendiri untuk memelihara dan meningkatkan apabila perlu. Contoh penyediaan dan pengelolaan infrastruktur transportasi di Pondok Indah, *Industrial Estate* Lippo Karawaci dan Kota Mandiri Bumi Serpong Damai dapat digunakan sebagai contoh kasus penyediaan dan pemeliharaan jalan arteri dan kolektor sekunder oleh swasta pengembang, lepas dari berbagai permasalahan konseptual dan operasional yang ada. Masih perlu dilihat, kesetimbangan peran yang harus dimainkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pengembang dalam pembiayaan baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang.

Keterlibatan swasta dalam penyediaan dan pembangunan, peningkatan kualitas dan kapasitas serta pemeliharaan infrastruktur transportasi, memiliki beberapa prinsip. Menjalankan kewajiban publik dengan prinsip komersial. Kewajiban publik dapat diarahkan untuk dijalankan dengan prinsip-prinsip komersial, dengan melihat pada kelayakan finansial maupun ekonomi penyelenggaraan infrastruktur transportasi.

Dengan kata lain, infrastruktur transportasi yang menyangkut kepentingan publik dapat dilihat sebagai sarana untuk produksi (dalam bentuk produksi angkutan orang/jasa dan barang). Sehingga prinsip-prinsip komersial dapat menjadi bagian dari penyelenggaraan infrastruktur transportasi. Pada kondisi finansial yang layak,

maka sektor swasta akan sangat tertarik untuk terlibat. Namun demikian, seperti yang di nyatakan oleh Heggie dan Vickers (1998) menyarankan bahwa prinsip mendasar dalam komersialisasi infrastruktur transportasi harus didasarkan pada empat landasan. Keempat landasan tersebut adalah: mengarahkan tanggung jawab, menciptakan kepemilikan yang jelas, menjamin keamanan dan kesetabilan pembiayaan, serta mengenalkan praktek bisnis yang kokoh.

Penggunaan pendekatan pasar dalam penyediaan infrastruktur. Salah satu aspek penting dalam penyertaan swasta dalam penyediaan, peningkatan kualitas/kapasitas, maupun pemeliharaan infrastruktur transportasi adalah kondisi dimana terdapat pendekatan pasar. Dengan kata lain, bahwa terdapat mekanisme ekonomi pasar yang dapat dipelajari oleh swasta baik pelaksana maupun *financier*, sehingga perencanaan dan apraisal dapat dilakukan.

Kemitraan swasta-pemerintah: pembagian keuntungan dan manfaat, biaya dan resiko, skema kerjasama. Isu penting dalam keikutsertaan swasta dalam penyediaan prasarana publik adalah bahwa terdapat iklim yang kondusif bagi terciptanya keuntungan atau profit dalam perusahaan. Namun demikian, penyediaan prasarana publik selalu memiliki misi politik. Oleh karena itu perlu disiapkan secara seksama prosedur pembagian keuntungan, perhitungan manfaat yang komprehensif. Disamping itu aspek pembiayaan dan resiko, terutama resiko dalam bentuk resiko komersial dan resiko perubahan nilai tukar mata uang perlu dicermati untuk dapat diminimumkan.

Modal swasta tidak sulit untuk diperoleh tetapi investasi maupun kontribusi dalam prasarana transportasi tampaknya memiliki resiko yang lebih besar dibandingkan dengan proyek di sektor lain. Disamping proses yang sangat lama, *capital outlay* harus diberikan pada awal proyek sementara pendapatan diperoleh setelah periode waktu tertentu. Selain itu terdapat *sunk cost* yang demikian besar dan tidak *transferable* disamping amortisasi yang lama dibanding proyek swasta lain. Bank Dunia (1994) telah menyajikan berbagai pilihan skema pembiayaan pemerintah/publik dan swasta yang berkaitan dengan berbagai fungsi yang dijalankan, mulai dari kepemilikan aset, perencanaan, pembiayaan aset tetap dan modal kerja, operasi dan pemeliharaan, serta pengumpulan pendapatan. Selain itu

juga disajikan pilihan-pilihan otoritas manajemen, penanggung resiko komersial, landasan bagi kompensasi bagi swasta, serta jangka waktu kerja sama.

#### 4.2. Privatisasi BUMN.

Dalam teori yang tidak ada cara (metode) privatisasi BUMN yang sederhana dan dapat diterapkan untuk semua keadaan karena setiap BUMN memiliki karakteristik yang berbeda. Metode privatisasi yang dilakukan di negara lain juga tidak selalu merupakan metode yang tepat untuk diterapkan karena masing-masing negara berbeda budaya dan tradisi sehingga kebijakan privatisasi BUMN harus disesuaikan dengan lingkungan keadaan yang spesifik.

Negara-negara yang memiliki infrastruktur keuangan yang maju dapat melakukan privatisasi BUMN melalui pasar modal dan atau menggunakan jasa bank komersial. Sebaliknya negara-negara yang tidak memiliki pasar modal yang maju dapat menawarkan penjualan dengan menggunakan *system voucher* atau penjualan kredit kepada para manajer dan karyawan dimana saham dijual tanpa melalui bursa saham.

Kebijakan privatisasi BUMN di pasar modal pada dasarnya adalah kemauan politik negara (*political will*) untuk melakukan proses transparan dan pengawasan publik (*public security*). Dasar pemikiran yang melatar belakangi penjualan saham BUMN melalui pasar modal memerlukan dukungan, seperti: (i) perilaku pemerintah dan (ii) transparansi dan pengawasan masyarakat. Perubahan politik pemerintahan akan secara mudah mempengaruhi manajemen. Keinginan suatu rejim pemerintah untuk menjamah tugas-tugas manajemen BUMN akan muncul kembali bila tidak ada pengawasan publik. Disamping itu dengan kondisi struktur kepemilikan modal yang belum merata ditakutkan penjualan saham BUMN secara keseluruhan (*total sales*) dapat berakibat pengalihan monopoli dari negara kepada swasta atau kelompok tertentu yang mendominasi modal.

Akan tetapi dengan penjualan saham BUMN secara bertahap dan sebagian demi sebagian (*partial sale*) akan menjadi kontrol dari pemegang saham publik dan minoritas lainnya kepada BUMN untuk menjalankan manajemen perusahaan secara transparan. Kondisi ini secara positif akan menjadi *policy recommendation* bagi

pemerintah untuk memberlakukan BUMN sebagai badan usaha komersial melalui privatisasi di pasar modal.

kebijakan privatisasi BUMN dengan menjual saham (*public offering*) di pasar modal domestik maupun internasional justru dapat mengatasi kendala konsentrasi pemilikan modal di negara-negara berkembang. Hal ini dapat dilakukan dengan peraturan anti monopoli yang membantasi dominasi kepemilikan saham. Kondisi ini di sisi lain tentunya menjadi stimulus bagi BUMN yang akan masuk bursa untuk melakukan korporatisasi dan profitisasi. Dari pengalaman negara-negara lain ditunjukkan bahwa pasar modal adalah sarana proses belajar (*learning curve*) yang efektif dan menjadi rujukan bagi kemajuan sektor-sektor usaha lainnya. Kebijakan privatisasi juga merupakan terobosan dalam mengurangi dan melepaskan politisasi BUMN yang sering menghambat kinerja manajemen BUMN. Kebijakan ini diharapkan dapat memberikan implikasi yang signifikan terhadap perubahan *structure–conduct–performance* BUMN di Indonesia yang semula bersifat birokratis menjadi bersifat kewirausahaan (*entrepreneurship*) dan sadar biaya (*cost conscious*).

Kebijakan privatisasi BUMN di akan berjalan baik bila pemerintah dapat memperhatikan dan melaksanakan 5 (lima) langkah strategis, yaitu:

- (1) privatisasi akan berjalan cepat bila pemimpin negara atau pemerintahan memiliki komitmen kuat untuk reformasi ekonomi;
- (2) privatisasi tidak akan berjalan mudah bila terjadi politisasi BUMN sehingga mengurangi minat investor;
- (3) tidak ada model tunggal untuk sukses privatisasi;
- (4) model ideal dari privatisasi masih merupakan proses yang harus disempurnakan;
- 5) kebijakan privatisasi bukan sekedar berarti pemindahan kepemilikan dari negara kepada *private sector* tetapi juga berarti diberlakukannya mekanisme pasar.

Program kebijakan privatisasi akan lebih mudah apabila mendapat dukungan dari manajemen BUMN (dewan direksi dan karyawan). Untuk mencapai tujuan tersebut manajemen dan karyawan harus diyakinkan akan berbagai

keuntungan dari seluruh pihak dari proses tersebut. Pihak karyawan harus diberikan informasi selengkapnya mengenai kemungkinan *job losses* dan *unemployment* dari kebijakan privatisasi BUMN. Bila tidak didukung kelompok internal banyak kasus yang menyebabkan kegagalan privatisasi seperti pada British Gas pada tahun 1980.

Penelitian akademik menunjukkan bahwa kebijakan privatisasi BUMN akan lebih berhasil bila menerapkan *Fourteen Steps of Privatization* dari Lance Marston (1986) dengan melakukan *benchmarking* pengalaman privatisasi BUMN di Mexico, seperti yang terlihat pada tabel-4.1.

Tabel – 4.1  
Tahapan Kebijakan Privatisasi BUMN

<p style="text-align: center;">Tahap I Pengembangan Institusi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Persiapan Privatisasi</li> <li>2. Penilaian Terhadap Situasi Politik</li> <li>3. Menciptakan Koalisi Sektor Swasta</li> <li>4. Pengembangan Strategi Dan Petunjuk Pelaksanaan</li> </ol>	<p style="text-align: center;">Tahap III Transfer ke Privatisasi - <i>Privatization Transfer</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Estimasi Nilai (<i>Value</i>)</li> <li>10. Sosialisasi dan Pengkondisian Proses Privatisasi</li> <li>11. Evaluasi dan Pemilihan Peserta Tender</li> <li>12. Negoisasi dan Pelaksanaan Transfer</li> </ol>
<p style="text-align: center;">Tahap II Pemilihan Target</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Tinjauan Terhadap Kebijakan</li> <li>6. Survey Terhadap Organisasi</li> <li>7. Evaluasi Bisnis</li> <li>8. Analisis Strategis</li> </ol>	<p style="text-align: center;">Tahap IV Monitoring Hasil</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. <i>Established Regulatory and Oversight Mechanism</i></li> <li>14. Monitoring Terhadap Kinerja dan Efisiensi</li> </ol>

Sumber : Lance Marston, *Preparing for Privatization*, ICS, 1986

Privatisasi sebagai model pengelolaan (*mode of governance*) sedang menjadi kecenderungan global, seiring gejala liberalisasi dan globalisasi. Data berikut bisa memberi ilustrasi. Sepanjang periode 1980–1993, sebanyak 2.735 BUMN di negara-negara sedang berkembang telah diprivatisasi. Privatisasi di satu sisi telah mengakibatkan penetrasi modal asing di sisi lain. Akibat kebijakan privatisasi yang ditempuh negara-negara sedang berkembang, keterlibatan modal

asing meningkat tajam dari sembilan persen (1988) menjadi 44 persen di tahun 1993.

Data-data tentang privatisasi masih bisa dilanjutkan dengan data mengenai melonjaknya peran swasta. Akibat gelombang privatisasi, peran perusahaan swasta menguat secara signifikan. Menurut *World Investment Report 1993* yang diterbitkan Perserikatan bangsa-bangsa (PBB) ada 37.000 perusahaan transnasional yang memiliki 170.000 anak perusahaan di luar negeri. Sebagian besar (90 persen) dari perusahaan-perusahaan transnasional itu berkantor pusat di negara-negara maju.

Tahun 1992 total modal investasi langsung luar negeri seluruh dunia sebanyak 2 triliun dollar AS. Perusahaan-perusahaan transnasional yang mengontrol modal bertanggung jawab atas penjualan sebesar 5,5 triliun dollar AS di seluruh dunia. Dan, 100 perusahaan transnasional terbesar di dunia menguasai sepertiga dari modal ini.

Dari sederetan data-data itu, mungkin agak sulit menemukan kaitan langsung dengan persoalan buruknya pelayanan publik di Indonesia. Memang tidak ada hubungan langsung. Hal yang ingin disampaikan di sini adalah gagalnya birokrasi dalam menyediakan layanan publik tidak serta-merta harus diserahkan kepada pihak swasta. Tentu saja, masyarakat sangat ingin melakukan dengan logika sederhana privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tengah marak di lakukan pada seluruh sektor ekonomi. Peran serta swasta juga dikenal dengan sebutan swastanisasi atau privatisasi BUMN. Swastanisasi atau Privatisasi BUMN dikenakan bagi penyelenggaraan pelayanan publik dengan alasan untuk peningkatan efisiensi dan penggalangan dana bagi pembangunan karena penyelenggaraan sektor publik (pemerintah) biasanya terkendala dan terhambat oleh keterbatasan pendanaan dan kelemahan manajemen.

Sejarah munculnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia tidak terlepas dari Propinsi Sumatera Utara, bahkan dapat dikatakan sejarah BUMN di Indonesia "identik" dengan program nasionalisasi perusahaan asing (khususnya milik Belanda) di Propinsi Sumatera Utara. Nasionalisasi perusahaan milik Belanda merupakan produk dari keputusan politik yang diambil oleh pemerintah RI (Presiden Sukarno) tahun 1958 dan merupakan bagian dari kebijakan oleh Pemerintah RI

menentang Neokolonialisme pada saat itu. Beberapa perusahaan Belanda yang dinasionalisasi termasuk 102 buah kebun milik dari 6 perusahaan perkebunan besar milik Belanda antara lain perusahaan perkebunan HVA, Deli Maatschappij, dan RCMA. Perkebunan hasil nasionalisasi inilah yang kemudian dikenal saat ini dengan PTPN (PT Perkebunan Nusantara),

Sejak kemunculannya keberadaan BUMN selalu dipertanyakan, apakah negara memerlukan unit usaha tersebut. Jawabannya adalah negara masih memerlukannya, karena negara wajib memenuhi kebutuhan-kebutuhan warga negaranya manakala warga negaranya belum mampu memenuhi dan mencukupi kebutuhannya. Untuk memenuhi dan mencukupi kebutuhan tersebut maka negara memerlukan kegiatan-kegiatan usaha dalam bentuk BUMN.

Keberadaan BUMN tertuang dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. BUMN merupakan badan usaha yang dibentuk oleh pemerintah yang sejalan dengan isi dan amanat dari pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat 2 dan 3. Kehadiran BUMN sebagai salah satu pelaku ekonomi di Indonesia memiliki arti yang sangat besar didalam menjalankan roda perekonomian selama ini. BUMN yang diharapkan oleh pemerintah sebagai *profit center* dan *agent of development* diharapkan tidak terpuruk dan tertinggal dengan perusahaan-perusahaan swasta nasional dan perusahaan-perusahaan asing (internasional). Peranan BUMN dalam perekonomian nasional diharapkan tetap harus menjadi sumber penerimaan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam bentuk pemberian kontribusi berupa pajak dan dividen. Selain tentunya melakukan kegiatan yang menguntungkan berdasarkan konsep korporasi dengan menggunakan protokol *capital market*.

Melihat sejarahnya, BUMN itu ada sejak pemerintah Indonesia berdiri. BUMN didirikan dari nasionalisasi. Dari nasionalisasi, BUMN diberikan mandat untuk menjadi *agent of development*. Periode awal BUMN adalah periode tahun 60-70-an di mana saat itu BUMN berfungsi sebagai *agent of development*, dalam kata lain fungsinya belum bisa untuk melakukan kegiatan-kegiatan usaha. Sebagai *agent of development* BUMN ternyata banyak melakukan inefisiensi dan tidak profesional

dalam memberikan pelayanan. Tetapi pada saat itu, hal tersebut dimaklumi karena BUMN banyak memberikan kontribusi bagi semua sektor termasuk negara.

Pada era tahun 80-an keberadaan BUMN mulai ditata. Tanpa disadari sejak tahun 80-an BUMN sudah melakukan penerapan kaidah *Good Corporate Governance* (GCC) dengan ketentuan yang mewajibkan BUMN membuat laporan keuangan dan *bisnis plan*. Itu menjadi embrio lahirnya prinsip-prinsip GCG. Prinsip GCG ada lima, atau yang kemudian dikenal dengan istilah TARIF yakni transparansi, akuntabilitas, *responsibility*, independensi, dan *fairness* atau kesetaraan. Tetapi dalam perkembangannya, ada kesan BUMN seperti terlambat dalam menerapkan kaidah GCG. Sebenarnya bukan terlambat karena BUMN menghadapi masalah yang kompleks. BUMN harus mengubah gaya manajemen, melakukan restrukturisasi terhadap organisasi perusahaan dan menyiapkan *capital expenditure* (capex).

Berlanjut pada periode 90-an. Periode ini BUMN mengalami perkembangan yang tadinya tidak memiliki anak usaha kemudian menjadi memiliki anak usaha. Menurut Djajanto (2007) yang dimuat dalam jurnal nasional pada tahun 90-an muncul persoalan-persoalan dalam tubuh BUMN, diantaranya yaitu :

- persaingan antara perusahaan induk dengan anak perusahaan;
- pengelolaan BUMN yang tidak profesional dan tidak optimal dalam memberikan pelayanan;
- kurang mampu bersaing dengan perusahaan swasta;
- keterbatasan keuangan negara untuk memberikan tambahan modal untuk perkembangan dan ekspansi usaha BUMN;
- Banyaknya sektor-sektor strategis yang harus di bangun dan disediakan oleh negara tetapi tidak mampu dilaksanakan oleh BUMN.

Untuk mengatasi persaingan tersebut kemudian muncullah konsep privatisasi, bukan asingisasi. Privatisasi di sini bagian dari GCG yaitu menterbukakan perusahaan. Kegiatan privatisasi badan usaha milik negara juga dimaksudkan meningkatkan pelayanan dan kontribusinya kepada warga negara, pemerintah dan dunia usaha. Karena itu privatisasi lebih diarahkan kepada efisiensi operasional dan restrukturisasi keuangan. Operasional lebih difokuskan pada *core*

bisnis dari kegiatan usaha yang ada. Sementara dari sisi keuangan adalah melakukan restrukturisasi keuangan melalui mekanisme bentuk-bentuk kemitraan (privatisasi).

#### **4.3. Beberapa bentuk partisipasi swasta (Privatisasi).**

##### **4.3.1. Outsourcing**

Kerjasama usaha dalam bentuk *outsourcing* untuk pengelolaan fasilitas yang ada dalam lingkungan kerja pelabuhan dan bandar udara telah banyak dilakukan, seperti dalam bentuk pengelolaan parkir (Primkopal), pelayanan darat/*ground handling* (PT. Gapura Angkasa), *cargo handling* (sewa fasilitas – kontrak tahunan) serta pengelolaan ruang untuk restoran dan toko. *Outsourcing* pada bandar udara hanya terbatas pada pelayanan sisi darat saja karena menyangkut berbagai standar keselamatan dan sertifikasi (misalnya dari ICAO). Keputusan kerjasama usaha yang kurang dari 3 tahun merupakan kebijakan cabang sedangkan lebih dari itu (misalnya > 5 tahun menjadi keputusan pusat). Bagi BUMN prasarana transportasi yang membutuhkan *spare part* yang memiliki nilai tinggi, beberapa skema seperti *buy back system* yaitu pembelian kembali *spare part* yang tidak digunakan dalam periode 5 tahun oleh *supplier* merupakan opsi yang cukup menarik.

##### **4.3.2. Kerjasama Usaha dan Pemberian Koneksi.**

Dalam kerjasama usaha antara PT. Terminal Petikemas Surabaya dengan Pelindo III, dilakukan kesepakatan usaha sewa infrastruktur 20 tahun koneksi dengan ditambah royalti 10% dari *gross revenue*. Tender dilakukan secara terbatas terhadap *strategic partner*. Negosiasi dilakukan dengan 2 *preferred bidders* – keuntungan adalah nilainya lebih tinggi dan *bargaining position* yang lebih baik. Hal ini sangat berbeda dengan kasus Tanjung Priok: Pelindo II – Hutchinson, yang mengalami proses yang berlarut-larut dan membutuhkan biaya tinggi dalam pelaksanaannya.

Dengan posisi saham PT. TPS yaitu 51% Pelindo III : 49% P&O bagi investor sebenarnya tidak membawa implikasi yang serius, namun demikian pemilikan saham minoritas memiliki dampak bahwa investor tidak bisa menampilkan *revenue* dan profitabilitasnya dalam *international balance sheetnya*.

Dalam operasinya, terdapat formula tarif sama antara terminal TPS dan Terminal Petikemas milik Pelindo III meskipun sasaran pasarnya berbeda. Dalam hal ini TPS memiliki pasar terutama untuk *international cargo* dan Pelindo III untuk *domestic cargo*. Untuk itu, perjanjian dilaksanakan dalam tiga bentuk yaitu *Concession agreement*, *Stakeholder agreement* dan *Leasing agreement*. Beberapa isu kunci dalam pelaksanaan kerjasama adalah bahwa kerjasama usaha yang baik akan membawa manfaat lain selain peningkatan profitabilitas yaitu *standard quality* dan *benchmarking*, *standard safety* dan lingkungan.

Proses privatisasi bandara Soekarno Hatta dimulai dengan ketidakpastian mengenai arah privatisasi yang diinginkan oleh pemerintah. Ketidakstabilan pemerintah pada saat proses ini digulirkan di PT. AP II khususnya dalam privatisasi operasi Terminal I dan II Bandara Soekarno Hatta menyebabkan konsep ini tidak menemukan bentuknya. Pada saat inisiatif privatisasi ini dilakukan, pilihan prosesnya adalah dengan mengajukan penawaran pada *strategic partner* asing – investor dalam negeri tidak sanggup untuk melakukan hal tersebut. Dari 10 penawar yang memberikan penawaran, akhirnya terdapat 2 *bidders* yang merupakan konsorsium dari beberapa perusahaan asing.

Penawar pertama adalah BAA (Inggris) yang bermitra dengan AAS (Schipol Belanda) sedangkan penawar kedua adalah *Aeroport du Paris* (Perancis) yang bermitra dengan investor asal Perancis pula. Problem pertama yang muncul adalah penetapan nilai jual yang tidak sangat jelas dasarnya. Pemerintah menawarkan nilai 200 USD untuk kerjasama pengelolaan selama maksimum 3 tahun yang selanjutnya direspon oleh investor yang mengajukan penawaran hingga harga terakhir sebesar 150 juta USD. Hal ini cukup sulit untuk dikembangkan lebih lanjut hingga tercapai keputusan akhir. Isu lain adalah ketidakjelasan mengenai pembiayaan rencana pengembangan Terminal 3. sampai saat ini belum terdapat informasi lebih lanjut mengenai kelanjutan proses ini – bahkan terdapat informasi perubahan pola privatisasi dari bentuk pelibatan *strategic partner* hingga bentuk-bentuk penjualan saham (IPO).

### 4.3.3. Model Otonomi Investasi

Batam merupakan salah satu model investasi kawasan – termasuk prasarana yang mendasarkan *revenue* pada sewa lahan (*land lease*). *Revenue* lain adalah dari APBN. *Revenue land lease* merupakan bagian terbesar dari penerimaan otorita (200-300 milyar) selain dari usaha pelabuhan (20-30 milyar/tahun), bandar udara (10-15 milyar/tahun) dan rumah sakit (1-3 milyar/tahun). Tarif dan sewa lahan yang dipublikasikan dikembalikan lagi dalam bentuk pengembangan wilayah – sedangkan pajak pendapatan (sebesar lebih kurang 1 triliun rupiah) disetorkan kepada pemerintah pusat. Penetapan nilai sewa lahan merupakan faktor yang harus dipertimbangkan dengan matang karena tidak hanya merupakan penentu *revenue* melainkan unsur penarik investasi. Besarnya sewa juga perlu diupayakan supaya daya saing investasi juga cukup tinggi. Pola konsesi prasarana sebagai pengganti sewa lahan masih belum merupakan opsi karena dipandang bukan merupakan *core business* dari otorita. Konsesi juga dikhawatirkan akan menyebabkan program pengembangan prasarana tidak terealisasi dengan baik – terutama karena konsesi diperkirakan akan mengakibatkan investor mementingkan diri sendiri, sedangkan otorita perlu mempertimbangkan pengembangan kawasan secara menyeluruh.

Masa depan Batam sebagai kawasan industri sangat tergantung pada konsep ke depan mengenai RUU perdagangan bebas/pelabuhan bebas yang dikenal dengan konsep *Free Trade Zone*.

### 4.3.4. Pendanaan Swasta untuk Proyek-Proyek Infrastruktur Transportasi

Pemerintah daerah Propinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya memiliki beberapa rencana investasi besar yang diharapkan akan dapat didanai sebagian atau seluruhnya oleh swasta. Tercatat beberapa rencana (yang belum masuk dalam perda rencana transportasi) diantaranya adalah MRT/LRT (hasil studi Departemen Perhubungan/GTZ), jalan tol tengah kota dan lintas timur, terminal angkutan barang, jalan lintas selatan Jawa Timur, dan jembatan Suramadu (Surabaya – Madura). Investasi dalam prasarana dianggap menarik apabila dikaitkan dengan konsep pengembangan wilayah atau dalam bentuk kawasan-kawasan ekonomi (kawasan industri dan sebagainya). Investasi jaringan jalan menjadi bagian dari

investasi kawasan. Kualifikasi dan standar infrastruktur diatur dalam perjanjian antara pemerintah daerah dengan pengembang.

Minat swasta dalam investasi prasarana transportasi sangat dominan bagi perusahaan perusahaan yang memiliki bisnis pengangkutan. Pemilikan prasarana merupakan bagian dari strategi bisnis untuk peningkatan efisiensi usaha dan daya saing. Dermaga swasta PT. Siak Aska Kemasindo di Propinsi Riau merupakan contoh investasi prasarana skala kecil (prakiraan nilai investasi Rp. 30 milyar untuk areal seluas 3 hektar) yang dilakukan oleh swasta perusahaan angkutan peti kemas (PT. Jasatama Kemasindo). Dermaga mampu menampung kapal berukuran 70 meter dengan volume 700 kontainer tiap bulan. Investasi ini dipandang cukup berhasil secara finansial meskipun diperkirakan investasi tersebut memerlukan waktu lama untuk kembali yaitu sekitar 15 tahun – dengan tarif sama dengan pelabuhan milik PT. Pelindo I. Dalam kenyataannya operasional pelabuhan juga saling mendukung dengan pelabuhan milik BUMN tersebut. Perusahaan menyewakan dengan hak penyewaan selama 30 tahun dengan kontrak yang diperbaharui tiap 3 tahun.

Kesulitan adanya investasi swasta seringkali muncul dalam berbagai proyek yang sifatnya mengembangkan daerah tertinggal – seperti dalam kasus jalan lintas selatan Jawa Timur. Oleh karenanya diusulkan untuk mengembangkan pola BOLT (*Built- Operate-Leverage-Transfer*) dalam pengadaan investasinya. *Leverage* dinyatakan dalam bentuk kesempatan finansial baru sebagai konsesi tambahan dari *direct revenue* dari besarnya lalu lintas. Disamping itu pemerintah daerah (Propinsi Jawa Timur) mengusulkan agar dana pemeliharaan yang diserahkan ke daerah dapat dikonversi menjadi dana pemeliharaan sebesar 60% (melalui upaya efisiensi) dan dana pembangunan sebesar 40%.

Bagi pemerintah Propinsi Riau, keterlibatan swasta dalam penyediaan infrastruktur melalui proyek-proyek *turnkey* mendapat sambutan bahkan sikap proaktif dari berbagai kontraktor lokal. *Turnkey* proyek-proyek yang dilaksanakan dalam waktu singkat (2 tahun misalnya untuk pembangunan gedung) dijamin dengan adanya *revenue stream* melalui mekanisme APBD selama periode 3 – 5 tahun. Seperti juga penawaran proyek di Jawa Timur, ide pembangunan jalan tol

Pakanbaru – Dumai direncanakan untuk dilaksanakan dengan memperoleh revenue dari besarnya lalu lintas yang melalui jalan tol, penyertaan saham pemerintah daerah melalui biaya pembebasan lahan, perusahaan sektor lain yang diserahkan kepada investor (perumahan, kawasan industri), serta jaminan pendapatan melalui subsidi pemerintah daerah. Mekanisme yang ditawarkan oleh calon investor Malaysia (*Randhill company*) untuk jalan tol tersebut merupakan investasi yang bersifat *unsolicited*. Pemerintah Propinsi Riau saat ini juga sedang mengembangkan pemikiran pembentukan *Riau Investment Company (holding company* – dengan berbagai anak perusahaan seperti *Riau Petroleum Company, Riau Airlines*) yang akan mengembangkan konsep investasi prasarana dan menggalang *Riau Development Fund*. Harapan perbaikan KEPPRES 7/1998 diarahkan pada upaya mewujudkan rencana tata ruang yang ada selain pula menyatakan secara eksplisit bahwa investasi swasta tidak saja memikirkan keberlanjutan usaha tetapi juga upaya peningkatan kesejahteraan rakyat melalui dukungan infrastruktur yang kuat.

#### **4.4. Dampak dan Kontribusi Privatisasi BUMN**

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah dan perusahaan penyedia prasarana transportasi yang berada di daerah perlu melakukan pembicaraan lebih rinci mengenai masalah-masalah penguasaan aset, wilayah kerja dan kontribusi perusahaan dalam pembiayaan daerah. Secara umum pemerintah daerah mengharapkan/menuntut BUMN memberikan kontribusi langsung – bagian dari laba usaha. Sementara itu pilihan kontribusi dari *revenue* (% dari *revenue*) dipertimbangkan oleh BUMN Perhubungan Udara seperti Pelindo III. Perusahaan pengelola pelabuhan laut, PT. Pelindo III dan bandara, PT. AP I cabang Surabaya, keduanya memiliki pengaturan yang berbeda-beda dalam kaitannya dengan retribusi. Sementara PT. AP I Surabaya dan juga PT. AP II Soekarno Hatta telah lama mengizinkan dipungutnya pajak reklame dan berbagai jenis pajak lainnya, PT. Pelindo III mengakomodasi pajak reklame dan restoran baru saja karena berkaitan dengan ketentuan lingkungan kerja pelabuhan seperti yang dinyatakan dalam Undang-undang Pelayaran.

Dalam kasus Pelindo III, retribusi barang/komoditi khusus juga diberlakukan di Benoa dan Banjarmasin. Pelindo III juga memikirkan alternatif pemberian *goodwill* 5%-10% *share* untuk usaha baru yang didirikan. Dalam pembiayaan pengembangan fasilitas Pelindo III memperoleh pinjaman konservatif dalam bentuk *two step loan* yang artinya Pemerintah Indonesia memperoleh pinjaman luar negeri (dari KfW, ADB, Saudi Fund, JBIC/OECF) dan pemerintah selanjutnya memberikan pinjaman kepada Pelindo III dalam bentuk pinjaman rupiah untuk investasi infrastruktur berjangka waktu 20 tahun dengan tingkat bunga 10,5% - 11%. Pinjaman dalam bentuk *leasing* peralatan juga dilakukan dengan sumber dana Bank Pemerintah.

BUMN seringkali dalam posisi yang tidak mudah apabila dikaitkan dengan pemerintah daerah karena wilayah kerja tidak semata-mata berada dalam satu kabupaten seperti dalam kasus PT. AP II. Posisi PT. AP II Soekarno Hatta berada di empat kabupaten/kota yaitu Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang dan Kota Jakarta Barat/Utara sehingga tidak mudah untuk dapat memberikan kontribusi langsung. Selama ini kerjasama usaha antara swasta dan pemerintah maupun antara swasta dengan BUMN/BUMN belum memiliki landasan yang jelas. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 belum sepenuhnya diketahui oleh birokrasi dan swasta/BUMN. Beberapa upaya diantaranya adalah usaha untuk merencanakan perda mengenai konsesi. Namun demikian diusulkan untuk menyusun peraturan yang lebih tinggi sifatnya dalam bentuk peraturan pemerintah pusat.

Pelindo III dan PT. AP I Surabaya membiayai pelaksanaan penyediaan infrastruktur transportasi melalui dana internal dalam bentuk dana cadangan dan depresiasi. PT. TPS memperoleh dana melalui depresiasi dan *loan renegotiation*.

Pinjaman langsung sangat tergantung pada review misi institusi dan bisnis BUMN – apakah masih menanggung misi sosial (*agent of development*). Dalam kasus BUMN yang sebenarnya menyerupai *holding company* seperti Pelindo III dan PT. AP I dengan cabang-cabang yang memiliki target *revenue* tersendiri, misi BUMN menjadi sangat penting karena beberapa cabang masih dalam keadaan defisit.

Dalam kasus PT. AP I yang mendatangkan keuntungan hanyalah Bandara Juanda, Ngurah Rai dan Ujung Pandang.

Kendala pinjaman luar negeri adalah masa kerjasama yang lama 20 – 30 tahun. Apabila dimungkinkan tarif khusus seperti dalam kasus marina dan biaya sandar untuk *cruise ship* maka *revenue* bisa bertambah. Kasus Pelindo III menunjukkan bahwa pelayanan penumpang hanya memberikan 14-15% dari total. Peti kemas internasional di sisi lain adalah sebagian besar dari profit. Di beberapa pelabuhan, sebagai contoh di Pekanbaru, terdapat dermaga khusus yang dikelola oleh perusahaan (seperti RAPP dan IKPP) untuk keperluan sendiri. Perusahaan-perusahaan tersebut membayar sewa lahan – dalam beberapa hal hingga mencapai 20 tahun kontrak tanah, sedangkan untuk tarif bongkar-muat dan lain-lain mengikuti KepMen Perhubungan yang berlaku.

Pelabuhan juga memiliki kerjasama dengan pengelola dermaga swasta/perusahaan bongkar muat yang dipilih melalui tender (contoh PT. Pelindo II) maupun perusahaan pengadaan *crane* melalui penunjukan langsung dengan proses bagi hasil – 30% diterima oleh PT. Pelindo II. Bagi perusahaan perusahaan pengelola bandara, *revenue* dari PT. AP I cabang Surabaya maupun PT. AP II Soekarno Hatta sebagian besar berasal dari sisi udara dalam bentuk jasa aeronautika.

Pembiayaan prasarana umum di Kota Surabaya sudah mengadaptasi konsep *user pays principle*. Kasus dana PJU yang ada dalam komponen pembayaran listrik – sebesar Rp. 1,6 milyar pertahun dapat digunakan untuk menambahkan pembiayaan penerangan jalan umum yang dianggarkan di APBD sebesar Rp. 250 juta.

PT. AP II saat ini melakukan kerjasama usaha penyewaan/penggunaan lahan seperti untuk keperluan industri pariwisata (Sheraton Bandara) maupun olahraga golf. Perjanjian sewa lahan dilakukan untuk periode 20 tahun yang setelah itu akan menjadi milik PT. AP II. Saat ini PT. AP II memperoleh hak sewa dan sejumlah tertentu dari pendapatan (% *revenue*). Usulan sewa yang dikonversi dalam penyertaan saham (pada saat itu diusulkan *equity* senilai 26%) ditolak oleh Departemen Keuangan. Dari perspektif BUMN hal ini perlu mendapat perhatian

karena diharapkan penyertaan saham akan memungkinkan PT. AP II memperoleh pengetahuan dan kapasitas pengelolaan aset yang bukan merupakan bisnis intinya dalam bentuk peningkatan kualitas manajemen maupun secara langsung memperoleh manfaat dalam bentuk profit. Semangat menjual dan bukan semangat mengelola inilah yang perlu kiranya dipikirkan dalam konteks penyertaan swasta dalam penyediaan infrastruktur. Isu penting dalam upaya privatisasi adalah masalah efisiensi, baik efisiensi aset maupun sumber daya manusia.

Hal ini sangat terlihat dari kondisi yang dimiliki berbagai bandar udara yang masih merugi, baik pada PT. AP I maupun AP II. Estimasi besarnya pertumbuhan permintaan yang dipandang terlalu tinggi menyebabkan timbulnya *over capacity* dari fasilitas dan SDM dari BUMN tersebut. Termasuk dalam kategori ini adalah keseimbangan antara *inflow* dan *outflow* barang dan orang (di Bandara S. Syarif II misalnya, terdapat barang masuk tiap hari 9 ton dan 4 ton keluar). Kondisi ini amat penting dalam perhitungan utilisasi fasilitas meskipun tidak terkait langsung dengan kinerja bandar udara, tetapi lebih pada upaya daerah dalam pengembangan ekonomi dan keseimbangan ekspor-impor.

#### **4.4.1. Privatisasi BUMN Untuk Meningkatkan Pelayanan dan Produk.**

Kondisi BUMN di Indonesia masih menghadapi masalah keterbatasan dana internal, menjadi sangat bergantung kepada dana luar negeri. Sementara itu, untuk memperoleh dana luar negeri, BUMN harus menempuh prosedur rumit dan biaya yang tinggi. Akibatnya investasi sarana dan prasarana produksi barang dan jasa menjadi sangat terbatas, sehingga produktivitas, pendapatan, dan kualitas pelayanan dan produk yang dihasilkan BUMN tersebut menjadi rendah.

Menurut Direktur Utama PT. Jasa Marga Frans S. Sunito, yang menyebabkan BUMN tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumen atau bersaing di pasar adalah keterbatasan dana internal. Arus kas (*cash flow*) yang dimiliki dan laba yang dihasilkan pun sangat kecil, bahkan terkadang negatif. Di lain pihak, keterbatasan investasi untuk mengganti peralatan yang sudah tidak layak dan tidak produktif mengakibatkan beban hutang dan biaya modal semakin tinggi. Kondisi ini diperburuk dengan inefisiensi pengoperasian perangkat usaha yang telah berusia tua tersebut.

Berbagai permasalahan yang dihadapi BUMN menjadi makin berat dengan adanya berbagai permasalahan eksternal seperti: (1) lemahnya nilai tukar mata uang rupiah; (2) tingkat inflasi yang tinggi; (3) neraca perdagangan yang tidak seimbang; (4) resiko politik; (5) peraturan yang tidak stabil; dan (6) kurangnya tekanan untuk melakukan kegiatan secara lebih efisien atau meningkatkan kemampuan teknologi. Kesemuanya itu menjadikan permasalahan BUMN ibarat lingkaran yang tidak berujung pangkal (*viciousfunding cycle*).

Sesungguhnya pemerintah Indonesia sejak awal orde baru telah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terdiri dari dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Prinsip-prinsip pengelolaan BUMN tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk Badan Usaha Negara menjadi Undang- Undang.

Pasca Reformasi, pengelolaan BUMN diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 mengenai: (1) penataan BUMN secara efisien, transparan dan profesional; (2) penyehatan BUMN yang berkaitan dengan kepentingan umum; dan (3) mendorong BUMN yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum untuk melakukan privatisasi di pasar modal. Untuk melaksanakan TAP MPR tersebut, diterbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri.

Meskipun peraturan perundangan yang diterbitkan oleh pemerintah bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, baik bagi badan usaha milik pemerintah maupun swasta, namun dalam prakteknya, BUMN banyak mendapatkan peluang untuk monopoli. Monopoli yang diberikan kepada BUMN, menjadikan BUMN yang bersangkutan tidak memiliki daya saing global. Padahal, globalisasi dan pasar bebas menantang manajemen BUMN untuk melakukan beberapa kebijakan strategik dalam rangka menciptakan efisiensi operasi perusahaan. Upaya-upaya yang dilakukan diantaranya meliputi restrukturisasi usaha, pengurangan jumlah karyawan, sistem pengendalian manajemen, dan beberapa kebijakan strategik lainnya. Salah satu alternatif untuk menciptakan

efisiensi dan menumbuhkan daya saing perusahaan adalah dengan melakukan penjualan sebagian kepemilikan atau pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi.

Menurut Direktur Utama Telkom Rinaldi Firmansyah, salah satu manfaat nyata yang bisa dihasilkan dari privatisasi adalah terlaksananya prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*), yang meliputi transparansi, kemandirian, dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pra kondisi untuk meningkatkan kinerja badan usaha dan merupakan kunci keberhasilan menciptakan lingkungan bisnis yang sehat. Melalui penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan badan usaha, diharapkan semua pihak akan memiliki acuan yang sama dalam pengelolaan usaha.

Memasuki era globalisasi, beberapa BUMN yang telah melakukan perbaikan manajemen, khususnya efisiensi operasi, mampu menghadapi persaingan pasar. Langkah perbaikan yang dilakukan meliputi restrukturisasi usaha, peningkatan kualitas pelayanan, penerapan sistem pengendalian manajemen, dan kebijakan strategis lainnya. Adapun BUMN yang tidak melakukan perbaikan manajemen, menghadapi berbagai kesulitan, terutama finansial. Sebagian BUMN mengalami kekurangan likuiditas bahkan untuk menjalankan kegiatan rutin mereka pun menghadapi permasalahan ini.

Guna mengatasi permasalahan yang dihadapi, sekaligus memperluas skala usaha agar mencapai skala ekonomis, maka langkah yang ditempuh sebagian besar BUMN yang berkinerja buruk adalah meningkatkan hutang perusahaan. Dapat diduga bahwa dengan tetap menjalani operasi dengan biaya tinggi, dan dalam beberapa kasus diperburuk dengan intervensi pemerintah yang berlebihan, maka kinerja BUMN tidak mengalami perbaikan. Oleh karena itu diperlukan berbagai langkah alternatif untuk mempercepat proses penyehatan BUMN terutama melalui penciptaan nilai (*value creation*) perusahaan. Hal tersebut dapat dilakukan melalui: (1) restrukturisasi usaha, sdm, keuangan, manajemen, dan organisasi; (2) merger dan akuisisi; (3) kerjasama antar badan usaha; (4) likuidasi, divestasi, dan privatisasi; serta (5) *spin-off* atau pemisahan kegiatan perusahaan yang bersifat *non-core competence* dan *non-performance businesses*.

Apabila kondisi politik dan pasar memungkinkan, maka program privatisasi merupakan alternatif yang mempunyai dampak positif terhadap perwujudan *good corporate governance* dan perbaikan kinerja BUMN. Karena pada umumnya BUMN yang telah diprivatisasi mampu menghasilkan laba yang lebih besar.

#### **4.4.2. Dampak Privatisasi BUMN Terhadap Perekonomian**

Dalam mencapai tujuan privatisasi, pemerintah harus melakukan uji kecocokan atau studi banding antara perusahaan publik dengan swasta. Pemilihan sebuah perusahaan untuk mengikuti program privatisasi tergantung kepada siapa penanganan privatisasi perusahaan dilakukan untuk menghasilkan tingkat *output* yang lebih tinggi, mencapai inovasi, mempunyai sistem insentif yang tepat dan sebagainya. Selanjutnya program privatisasi menjadi tidak sekedar transfer sebuah organisasi atau fungsi dari publik kepada sektor swasta. Hal ini merupakan proses untuk menyelesaikan banyak tujuan pembangunan yang besar.

Hubungan antara sebuah strategi privatisasi yang sukses dan tujuan pembangunan dapat ditemukan jika:

- (a) pembangunan merupakan sebuah keadaan kebijakan yang membantu;
- (b) lemahnya *entry* pasar dan hambatan akses masuk;
- (c) meluasnya kepemilikan dalam BUMN.

Selanjutnya adanya program privatisasi BUMN, berdampak pada perekonomian nasional seperti yang terlihat pada perubahan pada kebijakan pemerintah dan kontrol regulasi, program privatisasi dapat dianggap sebagai kendaraan yang memfasilitasi transisi menuju pasar bebas dimana aktivitas ekonomi akan lebih terbuka menuju kekuatan pasar yang lebih kompetitif dengan jaminan bebasnya keluar dan masuk, tanpa aturan, regulasi atau subsidi yang menjadi hambatan dalam kompetisi. Selain itu membuat keuntungan untuk melihat kebijakan yang lebih luas terhadap efek seluruh perusahaan baik besar maupun kecil. Keadaan kebijakan eksternal yang krusial yaitu : tarif, tingkat nilai tukar dimana ekspor dan impor menjadi hal penting, dan regulasi bagi investor asing. Bahkan lebih menonjol lagi adalah dalam karakter kebijakan domestik, misalnya: keadaan pasar keuangan, termasuk akses modal; pergerakan bebas dari harga *input* dan *ouput*; penerapan yang adil bagi pajak dan regulasi; dan kemudahan

kepastian hukum dan arbitrase yang mutlak berlaku dalam kasus-kasus perselisihan bisnis.

Program privatisasi memberikan proses untuk menyebarkan kepemilikan bisnis lebih luas kepada publik, dimana meningkatnya probabilitas kepemilikan bisnis tidak akan melahirkan sejumlah kecil kelompok makmur atau konglomerat bagi industri atau keuangan. Langkah yang diambil oleh pemimpin politik dan ekonomi dalam dalih privatisasi akan menghancurkan pola kaku dalam kegiatan ekonomi yang menghambat kepemilikan bagi sejumlah kelompok kecil atau kelas masyarakat.

Penggunaan saham mengambang dalam privatisasi mengijinkan rakyat jelata umumnya dan bekerja pada perusahaan pemerintah di bidang industri dan pertanian khususnya untuk mendapatkan keuntungan yang dipertaruhkan bagi kesuksesan perusahaannya, dimana ini akan menunjukkan kenaikan produktifitas. Artinya dengan privatisasi akan menyediakan dasar ekonomi yang lebih luas dan memungkinkan sejumlah besar penduduk untuk mempunyai keuntungan untuk berpartisipasi dan menikmati keuntungan dari pertumbuhan perusahaan.

Kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel – 4.3**  
**Kontribusi BUMN Terhadap Perekonomian Nasional**

BUMN		NEGARA	
1	Produksi / penjualan	1	Konsumsi ( <i>expenditure</i> )
2	Permodalan • <i>Equity</i> • <i>Liabilities</i>	2	Investasi • <i>Direct</i> • <i>Portfolio</i>
3	Beban Usaha	3	Pengeluaran Pemerintah (Pembangunan)
4	Dividen	4	Tabungan
5	Subsidi	5	Subsidi ( <i>transfer payment</i> )
6	Pendapatan Ekspor	6	Devisa (+)
7	Pendapatan Impor	7	Devisa (-)
8	Pengeluaran Pajak	8	Penerimaan Pajak
9	Total Pendapatan	9	GDP

Sumber : Lawrence R. Jauch (1995), *Business Policy and Management*, diolah.

Privatisasi juga dapat dianggap sebagai suatu mekanisme dalam menciptakan, meningkatkan dan memperbanyak kompetisi. Untuk melakukan ini semua, program privatisasi BUMN harus diiringi pula oleh perombakan hambatan masuk pasar dan adopsi sebuah kebijakan yang dianggap dapat membantu perkembangan. Selanjutnya, privatisasi harus diatur agar dapat menarik investasi swasta dengan memindahkan efek keruwetan dari kepemilikan pemerintah. Kompetisi dalam hambatan pasar sebelumnya sering membuat suatu perbedaan dalam kinerja dan daya respon dari permintaan. Banyak barang dan jasa yang disediakan dengan adanya monopoli pemerintah sebenarnya tidak dibutuhkan. Hal ini memberi penekanan terhadap manfaat dimana transformasi sebuah monopoli publik pada monopoli swasta adalah terbatas pada keuntungan ekonomi dan politik yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan proses privatisasi.

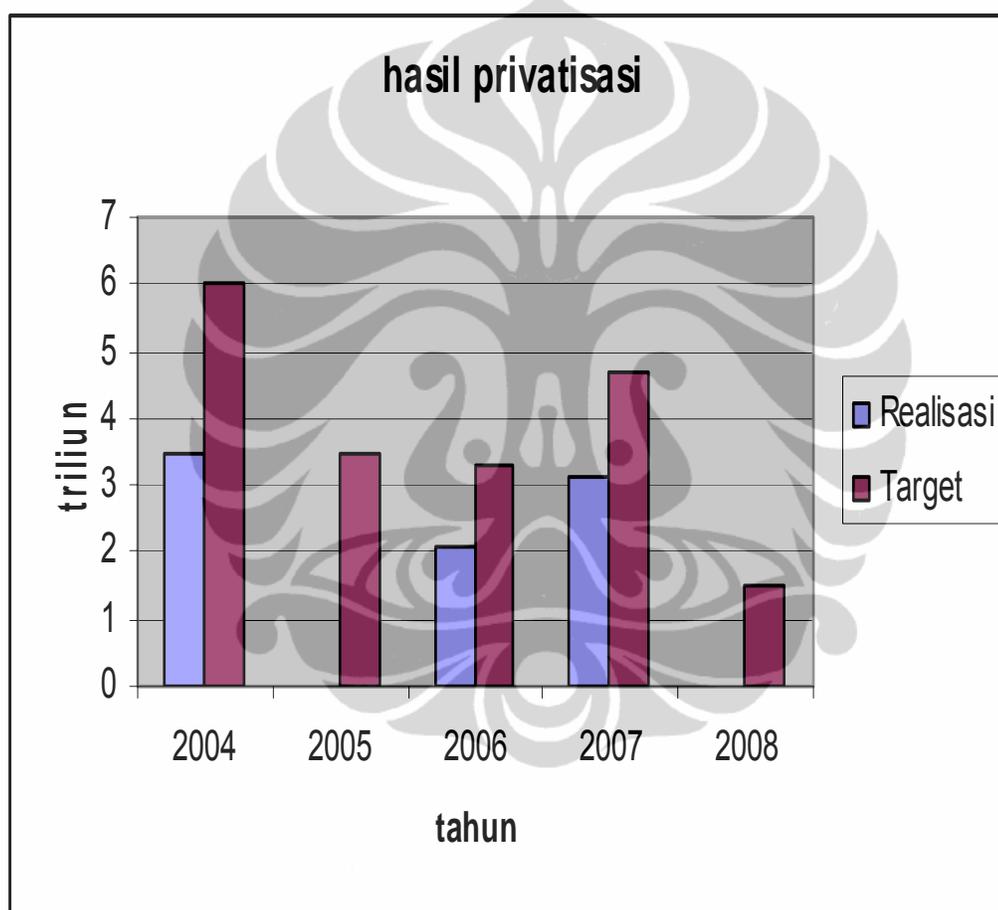
Untuk mencapai efisiensi, suksesa program privatisasi dapat juga diukur oleh nilai (*value*) yang dilepaskan dalam perusahaan seperti: pengurangan pemanfaatan utang, produksi nilai tukar dan kontribusi kepada GDP. Jika tidak ada unsur politik dalam program privatisasi, satu *option* yang mendorong langsung kompetisi BUMN oleh perusahaan swasta adalah dengan deregulasi pasar. Hal lain untuk mencapai perubahan lingkungan kebijakan yang memperbolehkan bagi kompetisi yaitu dengan menyakinkan untuk: (a) menghilangkan seluruh hambatan entri dan proteksi pasar, mensubsidi dan pengukuran lainnya yang dapat mengurangi kompetisi; (b) mengurangi monopoli pemerintah; dan (c) mendorong efisiensi dan kemampuan BUMN untuk bekerja seperti halnya perusahaan swasta dalam sebuah lingkungan pasar yang bebas dan kompetitif.

Menurut Chatib Basri pengamat ekonomi dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, ada perbedaan mendasar antara privatisasi dimasa lalu dan privatisasi di masa sekarang. Jika pada masa lalu privatisasi semata-mata dimasukkan untuk menunjang APBN, maka paradigma baru yang dikembangkan saat ini adalah privatisasi juga diarahkan untuk pengembangan korporasi BUMN. Sumbangan lainnya adalah dalam bentuk pajak, yang dari tahun ke tahun terus meningkat. Yang juga layak diperhitungkan adalah sumbangan BUMN dalam belanja modal atau investasi (*capital Expenditure/Capex*). *Capex* berperan besar dalam

menunjang pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Tahun 2004 Capex BUMN baru mencapai 32 triliun, prognosa tahun 2007 meningkat menjadi 91 triliun dan RKAP 2008 Capex diproyeksikan mencapai Rp. 151 triliun.

Gambaran kontribusi dan hasil privatisasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.2.  
Gambaran Hasil Privatisasi

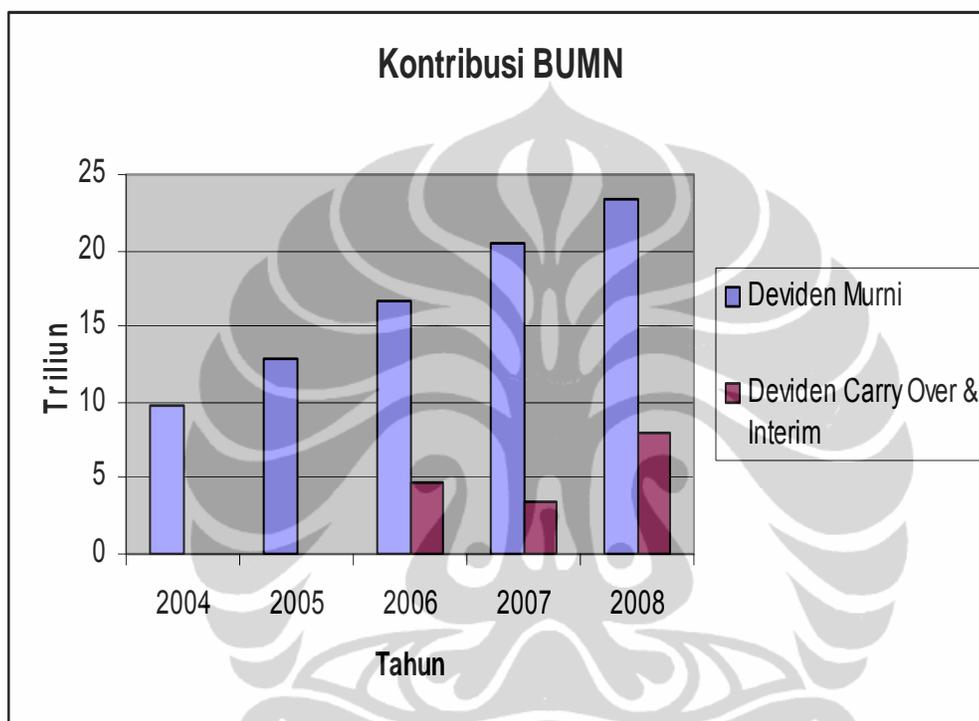


Sumber : Kementerian BUMN

Dari tabel di atas dapat dilihat perkembangan kontribusi hasil privatisasi BUMN yang paling besar terdapat pada tahun 2004 yaitu sebesar 6 triliun sedangkan paling kecil yaitu pada tahun 2005 yaitu tidak ada penerimaan

samasekali. Untuk Melihat kontribusi deviden BUMN terhadap pemerintah dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.3.  
Kontribusi BUMN terhadap Perekonomian Nasional

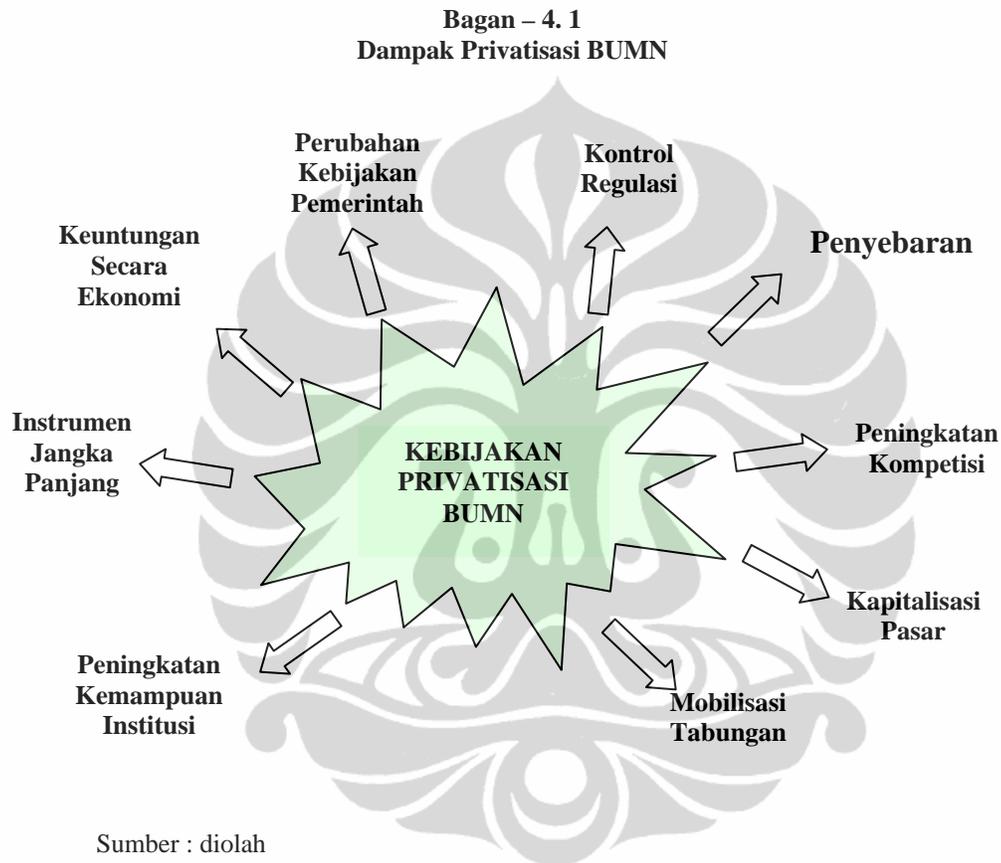


Sumber : Kementrian BUMN

Kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional dan keuangan negara yang diwujudkan dalam bentuk deviden yang distorkan ke APBN. Tahun 2004 nilai setoran deviden baru mencapai Rp. 9,8 triliun. Prognosa tahun 2007 deviden yang disumbangkan sudah mencapai 23,8 triliun dan merujuk pada RKAP tahun 2008, deviden yang disumbangkan akan mencapai Rp. 31,4 triliun. Realisasi setoran deviden BUMN tersebut selalu di atas target yang ditetapkan DPR.

Dari uraian-uraian dampak privatisasi di atas, maka dapat dijelaskan secara gambar bahwa dampak kebijakan privatisasi itu sangat memberikan manfaat yang banyak bagi pemerintah apabila dilaksanakan dengan konsep dan model yang sesuai dengan kebutuhannya serta ikut peran serta dan partisipasi swasta atau

masyarakat Indonesia dalam proses, pelaksanaan dan pengawasan privatisasi tersebut. Untuk jelasnya dampak privatisasi dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



#### 4.5. Permasalahan-permasalahan yang timbul.

Pembangunan jalan seringkali memiliki tujuan yang beragam (*multi objectives*), mulai dari peningkatan ekonomi nasional dan daerah hingga penyediaan tenaga kerja dan berbagai misi sosial yang lain. Hal ini bagi pihak swasta merupakan hal yang sangat membingungkan. Swasta memiliki tujuan

tunggal berupa profit atau keuntungan perusahaan. Apabila investasi atau penyertaan dana di sektor infrastruktur transportasi tidak kompetitif, maka swasta tidak akan mau mengalokasikan dananya pada sektor tersebut. Ini sudah sangat jelas.

Hal ini perlu menjadi perhatian kalau dikaitkan dengan resiko komersial (*commercial risks*) yang harus ditanggung. Proses appraisal yang mendalam perlu dilakukan kalau pemerintah ingin menyertakan misi non-keuntungan dalam penyelenggaraan infrastruktur transportasi. Apakah pemerintah pusat dan daerah bersedia menanggung resiko akibat misi non-keuntungan dalam berbagai bentuk *public service obligation* yang selama ini banyak dijalankan untuk penyediaan sarana angkutan (Kereta Api, Angkutan Umum, Angkutan Perintis). Ini hanya satu permasalahan teknis yang lepas dari berbagai permasalahan transparansi dan akuntabilitas yang seringkali berasosiasi dengan pengambilalihan resiko oleh pemerintah.

Kurang berhasilnya program pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu, salah satunya adalah kesulitan dalam mengikat komitmen swasta dalam pelaksanaan investasi. Meskipun ijin lokasi telah dikeluarkan sebagai landasan bagi pihak swasta untuk menguasai lahan, namun pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan untuk mendesakkan pelaksanaan investasi tersebut. Ini dapat diketahui secara mudah dari jumlah dan besarnya rencana investasi yang tercatat pada BKPM dan dibandingkan dengan jumlah dan besarnya investasi aktual yang terjadi dan dijalankan. Bagi pemerintah ini menjadi mimpi buruk terutama apabila dikaitkan dengan penyediaan prasarana, termasuk infrastruktur transportasi sebagai prasyarat bagi swasta untuk masuk dan tertarik melakukan investasi.

Hal ini akan menjadi semakin menyulitkan pada saat dilakukan *post-construction evaluation* bagi pembangunan infrastruktur transportasi. Akan muncul kondisi dimana terdapat *negative economic return* bagi investasi prasarana publik. Siapa yang akan dirugikan, masyarakat pembayar pajak akan dirugikan, dan pemerintah akan mendapat citra yang buruk karena investasi yang dilakukan mendatangkan kerugian, yang artinya ketidak-mampuan pemerintah dalam

melakukan investasi pada proyek yang *economically viable* serta tidak mampu mendorong terciptanya investasi baru.

Konsep pelibatan swasta dalam pembiayaan, pembangunan dan operasi prasarana jalan mendapatkan momentumnya pada saat krisis ekonomi serta terdorongnya desentralisasi melalui paket undang-undang Otonomi Daerah. Peran pemerintah pusat yang bergeser menyebabkan perlunya melihat tata urutan perundang-undangan yang baru. Bagaimana posisi keputusan menteri dibandingkan dengan peraturan daerah misalnya, menjadi isu operasional yang perlu dikaji sebelum pemerintah pusat mengeluarkan keputusan atau acuan (sebagai *soft document* atau *non-binding document*). Kalau keputusan menteri memiliki kekuatan hukum yang lebih rendah dibandingkan peraturan daerah, bagaimana efektifitas program kemitraan yang diusulkan pemerintah pusat.

#### **4.6. Faktor-faktor yang Menentukan Minat Swasta untuk Investasi dalam Infrastruktur dan Mitra Strategis.**

Proyek-proyek investasi infrastruktur membutuhkan biaya yang sangat besar. Oleh karenanya tidak semua perusahaan memiliki kapasitas baik kapasitas pembiayaan dan kapasitas manajemen yang cukup dalam pelibatan mereka. Di dalam banyak kasus – terutama apabila dikaitkan pada proses privatisasi tahun 1998-2000, proses ini dilakukan dengan cara pelibatan mitra strategis (*strategic partners*). Dengan diketahuinya mitra strategis, maka diharapkan bahwa proses privatisasi dapat dijalankan dengan mitra yang kredibel dan telah teruji kemampuannya dalam bidang tersebut.

Pengalaman pada PT. Pelindo II dan PT. Pelindo III menunjukkan pentingnya strategi untuk melibatkan mitra yang sesuai dengan tetap mempertahankan kemampuan tawar (*bargaining position*) dari perusahaan dalam negeri. Kasus PT. TPS yang melakukan negosiasi dengan dua perusahaan mitra strategis dapat dijadikan contoh upaya ini. Mitra strategis di lingkungan Asia dan Pasifik juga diperkirakan terbatas. Oleh karenanya perlu diidentifikasi siapa sebenarnya para pemain di bidang ini.

Disamping itu, isu penting lainnya adalah perlunya kejelasan informasi mengenai proyek yang akan dimitra-swastakan. Proyek-proyek maupun perusahaan tersebut perlu diajikan dalam bentuk informasi yang siap diolah investor. Kejelasan mengenai nilai aset misalnya, menjadi salah satu contoh penting permasalahan yang menyebabkan proses privatisasi Bandara Soekarno Hatta – PT. Angkasa Pura II menjadi terhambat.

Hal yang cukup penting dalam pengembangan infrastruktur adalah upaya mengkaitkannya dengan pengembangan kawasan usaha (*Business Area*). Ini terlihat pada berbagai kasus di Surabaya dan Pekanbaru. Pengembangan kawasan industri misalnya (SIER) dan pembentukan Riau *Investment Board* menunjukkan potensi pengembangan infrastruktur khususnya transportasi dalam memberikan insentif swasta untuk membeli/menyewa lahan industri.

Kasus Pulau Batam (BIDA) menunjukkan bahwa infrastruktur transportasi dilihat sebagai bagian dari penyediaan fasilitas bagi keperluan promosi sewa lahan dan bukan sebagai sebuah entitas atau peluang usaha dan investasi swasta yang terpisah. Pelajaran yang bisa diambil dari kasus tersebut adalah bahwa proses unbundling hanya dapat dilakukan bagi infrastruktur transportasi terhadap sebuah kawasan hanya apabila kawasan tersebut telah memberikan permintaan perjalanan yang cukup tinggi untuk dapat dilihat sebagai peluang investasi tersendiri.

Keterlibatan organisasi maupun serikat pekerja menjadi sangat vital dalam proses keterlibatan swasta dan privatisasi. Hal tersebut dirasa peka karena dua hal:

1. Proses peningkatan efisiensi perusahaan biasanya berasosiasi dengan rasionalisasi dan pengurangan tenaga kerja. Akibatnya akan terjadi proses PHK yang cukup signifikan.
2. Terdapat perbedaan budaya kerja yang tajam antara pemerintah atau BUMN/BUMD dengan dunia swasta. Ini membutuhkan kemampuan adaptasi yang tidak mudah dan tidak sebentar dari kedua entitas.

3. Adanya perbedaan penentuan gaji yang cukup mencolok antara perusahaan swasta – terutama yang menggunakan tenaga kerja asing dengan BUMN/BUMN atau organisasi pemerintah.

Perbedaan yang cukup tajam ini seringkali membawa iklim kerja yang kurang sehat dalam proses integrasinya. Oleh karena itu, proses bisnis ini perlu diikuti dan difasilitasi pula oleh serikat atau organisasi pekerja/buruh, terutama dari pihak BUMN/BUMD atau organisasi karyawan pemerintah. *Disclosure* informasi yang jelas dan transparan akan menjamin proses transisi yang lancar dan justru akan memberikan tingkat partisipasi yang tinggi dan rasa percaya diri bagi karyawan perusahaan tersebut.

Faktor-faktor yang menentukan minat swasta untuk investasi ini sangat ditentukan oleh perspektif dan persepsi pengusaha serta investor dalam melihat kesempatan investasi dalam penyediaan infrastruktur. Beberapa faktor yang berhasil diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang yang ada belum mengakomodasi perlindungan investasi, terutama dari resiko perubahan kebijakan pemerintah.
2. *Policy* nasional untuk transportasi perlu dinyatakan secara terbuka dan menjadi pegangan dalam pengambilan keputusan investasi dan teknis operasional – untuk menghindari *over investment*. Termasuk dalam kategori ini adalah kebijakan untuk *international entry port* (Indonesia timur-lihat juga kasus Tj. Pelepas dan Port Klang di Malaysia yang beroperasi dibawah subsidi pemerintah – sebagai insentif).
3. Infrastruktur saja tidak cukup – harus dikemas dalam bentuk *area development* (lihat kasus Port Rotterdam).
4. Dalam hal *joint venture* antara PT. TPS, alasan investor tertarik untuk investasi di Surabaya adalah karena kualitas informasi yang dimiliki oleh PT. Pelindo III (apabila dibandingkan dengan proses privatisasi Terminal Petikemas Tanjung Priok). Penting pula bagi investor untuk dapat mengestimasi *future value* dari perusahaan. Disamping itu Surabaya memiliki fasilitas lebih baik meskipun volume yang lebih sedikit (walaupun tetap diatas 1 juta TEUs/tahun). Dengan demikian bagi investor jelaslah bahwa *profitability* lebih penting dari *revenue*.

Selanjutnya dari perspektif investor, beberapa faktor penting yang menentukan keberhasilan upaya menarik investasi swasta dalam prasarana transportasi adalah:

1. informasi yang jelas mengenai *saleable asset*
2. mengenali karakteristik dari industri terutama investor yang prospektif. Karena sifat pembiayaan yang besar dan jenis investasi yang spesifik, maka investornya pun tidak terlalu banyak (lihat lampiran).
3. kepastian besarnya *revenue stream*
4. independensi dan komitmen dari pemerintah dalam proses privatisasi
5. informasi yang dapat dipercaya (sumber maupun kualitasnya)
6. keterlibatan dari organisasi/serikat pekerja untuk menjelaskan apa yang akan terjadi pada perusahaan (terutama kalau berkaitan dengan status tenaga kerja dan pemutusan hubungan kerja).

Privatisasi yang telah dilaksanakan selama ini pada kenyataannya mengalami banyak hambatan, antara lain terbatasnya jumlah investor yang tertarik untuk menanamkan modalnya di BUMN Indonesia. Rendahnya minat investor, terutama investor asing, terutama dipicu oleh tidak jelas dan tidak konsistennya peraturan yang berkaitan dengan penanaman modal, kurang transparannya pemerintah dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan privatisasi, serta kurangnya sosialisasi kepada pihak-pihak yang terkait dengan BUMN yang akan diprivatisasi. Setiap BUMN yang akan diprivatisasi memiliki permasalahan yang unik, namun hal ini seharusnya bukan merupakan hambatan bagi pemerintah untuk menyusun suatu sistem dan prosedur privatisasi yang jelas dan diberlakukan untuk semua BUMN yang akan diprivatisasi.

Penolakan terhadap privatisasi yang terjadi baru-baru ini lebih banyak disebabkan kurangnya pemahaman dari pihak-pihak yang terkait dengan BUMN yang akan diprivatisasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan proses privatisasi BUMN. Untuk memperkecil resiko penolakan di masa yang akan datang, seyogyanya dilakukan sosialisasi yang memadai tentang maksud dan tujuan, sasaran, serta strategi yang diambil oleh pemerintah dalam rangka melakukan privatisasi untuk BUMN tertentu. Selain itu, sosialisasi terhadap sistem dan

prosedur privatisasi harus dilaksanakan, terutama kepada pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan privatisasi BUMN.

Pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan proses privatisasi dinilai kurang transparan dan tidak mengacu kepada suatu sistem dan prosedur yang jelas. Dalam rangka meningkatkan transparansi, pelaksanaan proses privatisasi seyogyanya mengikuti sistem dan prosedur yang telah ditetapkan, dan dilakukan secara terbuka, dalam arti tidak ada informasi yang disembunyikan. Dengan demikian pihak-pihak yang berkepentingan dapat melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan privatisasi BUMN, serta ikut mengawasi terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses privatisasi BUMN.

