

PRIVATISASI;
Ditinjau dari Aspek Sosial dan, Ekonomi Makro
(Oleh J.B. Kristiadi)

Kebijaksanaan swastanisasi merupakan kesinambungan dari kebijaksanaan ekonomi makro yang telah mampu mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi nasional. Kebijaksanaan ekonomi makro tersebut telah menetapkan berbagai deregulasi agar Indonesia mampu menghadapi kesulitan ekonomi karena penurunan secara drastis harga minyak bumi pada awal 1980an, serta ketidakpastian perekonomian dunia. Keberhasilan kebijaksanaan makro ekonomi yang hati-hati dilanjutkan dengan kiat-kiat efisiensi di berbagai infrastruktur ekonomi, termasuk BUMN. Salah satu langkah yang kondusif bagi tercapainya efisiensi di sektor publik dan di sektor badan usaha antara lain diterapkannya kebijaksanaan privatisasi atau disektor publik seringkali disebut dengan pola kemitraan.

1. KEBIJAKSANAAN EKONOMI MAKRO

Pada saat keadaan ekonomi makro telah dapat distabilkan, penekanannya bergeser pada penyesuaian struktural (structural adjustment) yang mencakup berbagai pembaruan kebijaksanaan ekonomi mikro dan perubahan kelembagaan untuk menghapuskan inefisiensi dan menjamin tingkat pertumbuhan yang memadai.¹ Kebijaksanaan tersebut di antaranya adalah liberalisasi perdagangan, privatisasi (swastanisasi) perusahaan negara (BUMN) dan di sektor publik (pola kemitraan dan swadana) serta deregulasi sektor ini.

Keikutsertaan Indonesia dalam WTO dan GATT mengharuskan kita untuk melakukan upaya ekonomi pasar, sehingga disamping meningkatkan efisiensi juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing pada tingkat internasional.

Deregulasi di sektor keuangan yang dimulai pada tahun 1983, dilanjutkan dengan berbagai kebijaksanaan untuk mendukung pertumbuhan

ekonomi. Dalam pada itu dukungan sektor ini terhadap laju pertumbuhan ekonomi juga mengharuskan kita untuk melakukan pembenahan serta penyederhanaan prosedur. Langkah strategis yang juga ditempuh adalah meningkatkan efisiensi unit privatisasi. Diharapkan serentetan kebijaksanaan di atas dapat memperkuat struktur perekonomian kita secara fundamental. Dalam Pidato Kenegaraan di depan Sidang DPR 16 Agustus 1996, Presiden Soeharto antara lain mengatakan: ~

"Salah satu Hal penting yang harus diperhatikan adalah pengendalian hutang luar negeri. Sejak semula kita memandang pinjaman luar negeri itu sebagai pelengkap dengan syarat yang selunaf-tunaknya dan tidak memberatkan, mampu dipikul oleh kegiatan pembangunan yang akan dibiayai pinjaman tersebut serta tidak mengandung ikatan politik apapun. Pinjaman luar negeri telah kita gunakan sebaik-baiknya dan sekarang telah banyak membuahkan hasil. Setahap demi setahap kita sedang bergerak ke arah kemandirian. Sementara itu kita telah mulai harus melunasi pinjaman-pinjaman yang kita lakukan di masa lalu. Jumlah pelunasan itu akan makin besar setiap tahun karena akan makin banyak pula yang jatuh waktu. Itulah sebabnya kita sedang giat menggali sumber-sumber dana dalam negeri untuk mempercepat pembayaran pinjaman dari yang telah diadvakan. Dalam dua tahun repelita VI, telah empat kali kita mempercepat pembayaran pinjaman, yang meliputi jumlah sebesar hampir 1,5 miliar dollar Amerika atau hampir Rp 3,4 triliun. Jumlah tersebut berasal dari penjualan saham PT Indosat, PT Timah dan PT Telkom di pasar modal internasional. Disamping itu dalam tahun anggaran 1996/1997 ini kita telah mempercepat lagi pelunasan pinjaman sebesar 579 juta dollar Amerika atau hampir Rp 1,4 triliun. Dana pelunasan tersebut diperoleh dari sisa anggaran lebih. Kita berhasil menghimpun dana tersebut dari upaya yang terus menerus untuk meningkatkan

* Makalah yang disajikan dalam Lokakarya Pengembangan Peran Serta Swasta Dalam Peningkatan Pelayanan Masyarakat di OKI Jakarta, Kamis 29 Agustus 1996

¹ Stanley Fisdier, Issues in Medium Term Macroeconomics Adjustment. World bank Research Observer, Vol 1 July 1986

² Dalam Pidato Kenegaraan di depan Sidang DPR 16 Agustus 1996

penerimaan negara dan mempertajam pengeluaran negara. Langkah-langkah mempercepat pembayaran pinjaman ini akan kita lanjutkan. Dana pengembalian itu terutama akan kita ambt dari hasil penjualan saham BUMN-BUMN yang sekarang sedang dibenahi dan diata kembali agar cukup memenuhi persyaratan untuk terjun di pasar modal at luar negeri"

Apabila salah satu langkah privatisasi adalah melakukan penjualan saham BUMN, maka diharapkan pemerintah sebagai pemegang saham akan lebih mampu melakukan alokasi dana yang terbatas pada sektor-sektor lain yang diprioritaskan. Privatisasi BUMN tersebut dapat meningkatkan efisiensi, karena akan berkurangnya prosedur yang berbelit-belit sebagai akibat campur tangan pemerintah karena kepemilikannya sebaiaian sudah beralih kepada swasta.

Menurut data dari departemen Keuangan (1996) terdapat 86 BUMN atau 48,31 % dari total 178 BUMN yang dikategorikan dalam kondisi "kurang sehat" dan "tidak sehat". Dari 178 BUMN itu, selama tahun 1995 jumlah BUMN yang "sehat sekali"¹ hanya 49 buah (27,5%), kategori "sehat" 43 buah (24,2%), sedangkan 37 buah (20,8%) "kurang sehat" dan 49 buah (27,5%) dalam kondisi "tidak sehat". Yang memprihatinkan, dibandingkan dengan tahun 1994, jumlah BUMN yang masuk kategori "kurang sehat" justru bertambah, sebaliknya yang "sehat sekali" menurun. Tahun 1994 kondisi "kurang sehat" hanya 35 buah BUMN, sedangkan tahun 1995 naik menjadi 37 buah, sedangkan yang "sehat sekali" pada 1994 masih 52 buah, tahun 1995 tinggal 43 buah BUMN.

Tahun 1994 BUMN yang "tidak sehat" berjumlah 62 buah, tahun 1995 turun menjadi 49, sedangkan yang "sehat" 33 buah dan 1995 naik menjadi 43 BUMN. Kondisi ini cukup mencemaskan karena BUMN yang "tak sehat" tak akan mampu melaksanakan tugasnya secara optimal. Inefisiensi dalam BUMN tidak bisa dibiarkan, karena akan berdampak luas terhadap perekonomian nasional. Sebab hampir semua BUMN beroperasi pada sektor strategi seperti bidang pertanian, pertambangan, manufaktur, perdagangan, telekomunikasi, listrik, Bank dan

konstruksi, belum lagi BUMN yang bergerak di bidang sektor strategis dan industri hulu. Oleh karena itu inefisiensi BUMN akan berdampak pula kepada usaha swasta. Dalam kaitan ini pembenahan inefisiensi BUMN sangat mendesak, karena dengan total aset BUMN 300 trilyun, 178 BUMN itu dapat diandalkan sebagai pelopor dan tulang punggung efisiensi ekonomi nasional. Menurut penelitian dari PDBI (Pusat Data Bisnis Indonesia), dari 59 BUMN yang diteliti di tahun 1993, 25,4% BUMN "sangat sehat", 17% "sehat", 25,45% "kurang sehat", dan 32% "tidak sehat". 21 BUMN peringkatnya tidak berubah, 11 naik peringkat dan 27 turun peringkat.

Faktor penyebab inefisiensi BUMN dapat dikelompokkan dalam dua faktor yaitu faktor internal BUMN (manajemen BUMN) dan faktor eksternal (intervensi pihak luar). Salah satu hambatan BUMN adalah banyaknya intervensi pemerintah dalam manajemen BUMN, sehingga mereka kurang bebas menjalankan usahanya sesuai dengan prinsip bisnis yang sehat. Namun alasan ini belum tentu seluruhnya benar, sebab seringkali hal itu hanya dijadikan dalih untuk menutupi kegagalan dalam melaksanakan efisiensi.

II ASPEK SOSIAL DAN TELAAH EKONOMI MAKRO PRIVATISASI DI INDONESIA

Privatisasi menurut E.S. Savas adalah "*pengurangan peran pemerintah atau peningkatan peran sektor privat (swasta), baik dalam suatu aktivitas maupun dalam pemilikan sejumlah aset*".³ Privatisasi ini berkembang karena desakan-desakan, kebutuhan pasar terutama untuk meningkatkan daya saing. Analisis teoritis dan praktis dari swastanisasi dipandang secara beda oleh pemimpin BUMN khususnya dalam kerangka diskusi kebijaksanaan ekonomi mikro. Di satu sisi ada visi pemimpin BUMN yang menganggap privatisasi merupakan tuntutan era globalisasi, di sisi lain ada yang menganggap privatisasi merupakan sebagai usaha menyelamatkan aset BUMN dari kebangkrutan. Dalam hal ini ada beberapa alasan yang melatarbelakangi privatisasi:

¹E.S. Savas, Privatization, The Key to Better Government. New Jersey, 1987 hal 10 dalam J.B. Kristiadi, **Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia**. Lembaga Administrasi Negara, Jakarta 1996, Pengantar

1. Perlunya peningkatan kinerja BUMN karena menghadapi persaingan global.
2. Perlunya peningkatan kualitas pelayanan masyarakat pemakai jasa.
3. Semakin berkurangnya kemampuan keuangan negara karena pemerintah harus mengalokasikan dana pada sektor-sektor lain yang lebih prioritas (misalnya IDT).
4. Diperlukannya sumber pembiayaan pemerintah, sehingga diharapkan BUMN yang telah "go public" dapat memberi kontribusi dalam bentuk deviden lebih besar.

Secara ekonomis swastanisasi mempunyai manfaat yang lebih besar daripada yang diperkirakan. Adalah merupakan suatu kesalahan bagi para pimpinan perusahaan negara (BUMN) untuk mengabaikan aspek sosial dan ekonomi sebagai tidak relevan dalam proses swastanisasi. **Pertama**, suka atau tidak suka swastanisasi adalah usaha mendesak yang harus dilakukan yang berkaitan dengan semakin tajamnya kompetisi pasar. **Kedua**, kebijaksanaan privatisasi merefleksikan aspek sosial karena dapat diharapkan "multiplier effect" (efek multiganda) dari perekonomian dan ketenagakerjaan.

t. Era Globalisasi

Dalam rangka mengantisipasi globalisasi⁴, maka revitalisasi kinerja BUMN melalui swastanisasi bukan hanya menyangkut aspek ekonomi saja melainkan aspek sosialnya ataupun kelembagaannya, namun yang lebih penting lagi adalah pengelolaan sumber daya manusianya. Dalam mengintensifkan dan mengefektifkan kinerja BUMN, upaya-upaya yang perlu dilakukan meliputi spektrum yang luas baik itu menyangkut pemberdayaan sumber daya manusia, peningkatan pendidikan dan latihan manajemen serta keterampilan teknis, selain itu diusahakan langkah-langkah penyempurnaan kelembagaan restrukturisasi sehingga BUMN "survive" secara berkelanjutan (sustainable development).

2. Privatisasi Melalui Unit Swadana

Di sektor publik BUMN diharapkan proaktif memberikan pelayanan publik guna memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat.

Dengan melihat tantangan permasalahan

BUMN yang dihadapi, maka jenis pelayanan publik seperti transportasi, listrik, air bersih, jalan, telepon, dapat ditangani oleh pihak swasta. Meskipun kita sadari bahwa sektor swasta sangat berorientasi pada "profit center", namun atas perhitungan "cost benefit analysis", "owners estimate" didalam setiap proyek pembangunan, pelayanan publik dapat memberikan kelayakan yang bersifat optimal termasuk dalam tema "cost recovery capital", sehingga dimasa mendatang kecenderungan sektor swasta bergerak dalam pelayanan publik semakin besar.

Privatisasi bisa dilakukan melalui manajemen unit swadana untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana yang telah diatur dalam Kepres No 38/1991 tentang unit **swadana** dan tata cara pengelolaan keuangannya. **Tujuan unit swadana** adalah untuk meningkatkan mutu pelayanan, efisiensi penggunaan keuangan negara dan meningkatkan kesejahteraan pegawai. Unit swadana adalah satuan kerja tertentu dari instansi pemerintah yang diberi wewenang untuk menggunakan penerimaan fungsional secara langsung di mana penerimaan fungsional merupakan penerimaan yang diperoleh sebagai imbalan atas pelayanan yang diberikan baik berupa barang/jasa yang diberikan oleh satuan kerja pemerintah dalam menjalankan fungsinya melayani kepentingan masyarakat dan maupun instansi pemerintah lainnya. Unit swadana adalah satuan unit tertentu yang memiliki syarat-syarat sebagai berikut:

1. Memperoleh penerimaan untuk biaya yang dibutuhkan bagi produk barang dan jasa yang diminta oleh masyarakat atau instansi pemerintah yang memerlukannya, dan bukan semata-mata karena kewajiban penyelenggaraan pelayanan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Penerimaan yang diperoleh tersebut merupakan penerimaan penerimaan fungsional yang tetap, terus menerus dan kontiniu.
3. Pelayanan yang diberikan tidak semata-mata hanya untuk mencari keuntungan.
4. Kegiatan pemberian pelayanan tersebut dapat lebih mendorong peningkatan kegiatan industri dan perdagangan dan perekonomian umumnya atau peningkatan kualitas hidup

⁴ Kenidii Ohmae. The End of Nation State, The Free Press, New York, 1991

masyarakat.

Penetapan unit swadana dilakukan oleh Menteri Keuangan, setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Dana swadana hanya dapat digunakan untuk membiayai 'suatu kegiatan operasional, kegiatan pemeliharaan dan peningkatan SDM,

Unit privatisasi melalui unit swadana dilengkapi pula dengan Keppres No. 16 tahun 1994 "jo" Keppres No. 24 Tahun 1995 Tentang Pedoman Pelaksanaan APBN, yang dilempuh melalui proses : a). Tender action, b). Contacting out. c). EOT (build operate and transfer), d). Joint venture, e). Joint management, f). Pola bagi hasil antara pihak swasta dan pemerintah melalui mekanisme kompetisi pelayanan dan "cost benefit" yang sehat. Beberapa BUMD di daerah tingkat II yang menyangkut pelayan publik seperti pelayanan air bersih, sampah, listrik, transportasi, keamanan lingkungan, penanggulangan polusi, kesehatan, sektor pariwisata, telah diswadanakan. Malahan beberapa di antara BUMD sudah ada yang menjadi "pilot project" bagi BUMD Dati II lain.

Pihak swasta yang merasa siap melakukan pelayanan publik hams memiliki kesiapan sebagai berikut:

1. Memiliki dukungan teknologi yang dapat diandalkan.
2. Memiliki potensi sumber daya manusia yang dapat diandalkan.
3. Memiliki kesiapan modal investasi dan modal lancar yang mampu memnuhi kegiatan pembangunan.
4. Memiliki pengalaman profesional dalam bidang kerja tersebut.
5. Dapat menyesuaikan diri secara fleksibel.

3. Model Privatisasi Di Beberapa Negara.

Belajar dari pengalaman negara-negara yang berhasil dalam melaksanakan swastanisasi seperti Inggris, Kanada, Korsel, Brazilia, Argentina dan Meksiko, maka kriteria swastanisasi BUMN, di Indonesia didasarkan pada klasifikasi, inventarisasi, manajemen internal dan prospek dari BUMN yang bersangkutan, apakah BUMN itu sehat (S), sehat sekali (SS), kurang sehat (KS), atau tidak sehat (TS). Di bawah ini kami uraikan perbedaan swastanisasi di negara-negara industri

baru (NIC) seperti Korsel, Taiwan, Cina, Singapura. dibandingkan dengan usaha swastanisasi perusahaan di negara Inggris, AS, Kamada, Brazilia, Argentina dan Meksiko.

1. Pengalaman Inggris untuk melaksanakan swastanisasi di masa PM Margareth Thatcher adalah untuk mencapai efisiensi dinamis terhadap kinerja perusahaan-perusahaan negara.
2. Pengalaman Korsel, Taiwan, Singapura dan Cina untuk melakukan swastanisasi adalah dengan melaksanakan merger untuk mengantisipasi era globalisasi.
3. Pengalaman negara-negara di kawasan Amerika Latin seperti Brazilia, Argentina dan Meksiko untuk melaksanakan swastanisasi, karena krisis anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pengalaman swastanisasi di Inggris di jaman Margareth Thatcher memberikan gambaran sebagai berikut:

- Penyediaan barang publik melalui swastanisasi meningkatkan efisiensi dan solusi teknologi yang bersifat efisien, guna menopang efektivitas pelayanan sehingga masyarakat merasa dipuaskan.
- Menciptakan lapangan kerja yang optimal, dengan memenuhi kaidah-kaidah efisiensi.
- Kompetisi pasar yang bersifat sehat dan menguntungkan pihak konsumen.
- Mengurangi dampak birokrasi yang lebih dalam lingkup kelembagaan.

Di Inggris pemerintah Partai Konservatif dibawah Margareth Thatcher dengan bangga menunjukkan bahwa British Telecom mampu meningkatkan jumlah saluran telepon sebesar 30% semenjak diswastakan tahun 1985. Kemudian British Gas juga berhasil menawarkan harga jual kepada pelanggan industri sebesar 30% lebih murah dibandingkan dengan tarif sebelumnya.

Dari pengalaman negara-negara industri baru untuk melaksanakan swastanisasi ternyata kebijaksanaan mereka lebih ditujukan bukan kepada perusahaan yang kurang sehat melainkan dalam menghadapi persaingan global, pasar global, kuota impor, kendali lisensi dsb. Sedangkan

swaslanisasi di Indonesia ditempuh melalui konsolidasi, penggabungan, penjualan saham melalui go publik, kerjasama operasional, restrukturisasi dsb.

III. Implikasi Pembinaan Kebijakan Privatisasi (BUMN, BUMD, Perekonomian Nasional Dan Perekonomian Daerah)

Kinerja unit privatisasi selama ini memiliki peran konvensional sebagai alat intervensi negara dalam perekonomian yaitu untuk membentuk harga yang wajar menghindari monopoli oleh swasta. Oleh karena itu unit privatisasi dituntut membawa misi normatif sehingga memperoleh laba.

Ada beberapa agenda sebagai acuan yang kini dihadapi oleh BUMN menghadapi liberalisasi ekonomi dan perdagangan:

1. Memperluas derajat otonomi, khususnya dalam departemen teknis yang membawahi bidang usaha departemen tersebut. Otonomisasi diyakini akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas unit privatisasi. Otonomisasi dibutuhkan untuk menentukan pilihan kebijaksanaan yang tepat untuk memajukan unit privatisasi. Departemen teknis harus bisa membatasi diri untuk tidak ikut campur dalam urusan intern unit privatisasi kecuali dalam memberikan pembinaan, iklim usaha sesuai jenis usaha dalam batas-batas ekonomi makro, selebihnya hal-hal yang mikro ekonomi diserahkan sepenuhnya kepada manajemen unit privatisasi yang bersangkutan.
2. Meningkatkan kontribusi serta "network" dengan usaha kecil maupun koperasi. Dalam situasi konglomerasi industri yang meningkat, unit privatisasi dituntut secara normatif untuk mampu berperan sebagai "bumper" bagi pengembangan usaha kecil dan menengah.
3. Meningkatkan peran unit privatisasi sebagai "agent of development" yaitu sebagai pelopor kebijakan sesuai yang digariskan pemerintah. Peran itu dapat ditingkatkan dengan meningkatkan kinerja unit privatisasi terhadap aspirasi pihak swasta.

Dalam kaitan untuk meningkatkan kinerja unit privatisasi, pemerintah harus berani menempuh berbagai kebijakan strategis: **Pertama**, mengupayakan secara berkesinambungan usaha-usaha unit privatisasi sebagai persiapan untuk melakukan privatisasi. **Kedua** menciptakan suatu pola privatisasi yang baku, yang memiliki peluang yang kuat tanpa harus mendiskriminasikan unit privatisasi mana yang tidak dan yang harus diswastakan. **Ketiga**, pemerintah harus berani menempuh kebijaksanaan yang maksimal, bukan hanya dalam memberikan iklim yang kondusif untuk unit privatisasi, melainkan juga aspek sosial dan ekonomi-keuangannya. **Keempat**, pemerintah perlu membentuk semacam badan "regulatory" guna mengawasi kualitas output yang dihasilkan oleh unit privatisasi. Badan regulatory ini harus bekerja secara independen dan secara dil memantau alasan bila terjadi kenaikan tarif. **Kelima**, konglomerasi unit privatisasi harus dibatasi pada ruang lingkup yang mempunyai kaitan erat dengan "core business" dari masing-masing unit privatisasi. Dari hasil penelitian Depkeu diketahui bahwa banyak anak perusahaan yang didirikan unit privatisasi bergerak di luar "core business"-nya. **Keenam**, menjelang era liberalisasi perdagangan global AFTA, WTO, APEC, BUMN Indonesia harus segera melakukan konsolidasi, restrukturisasi, profesionalisasi, dan korporatisasi, agar bisa bersaing di pasar global. **Ketujuh**, unit privatisasi harus aktif dan kreatif dalam menggali dana di pasar internasional seperti yang dilakukan oleh konglomerat dan Telkom.

Diagram Berbagai Upaya Pembenahan BUMN dan BUMD

BENTUK UMUM	BENTUK SPESIFIK
ATURAN	Perubahan Status Hukum BUMN/BUMD
	Penetapan (criteria klasifikasi BUMN/BUMD)
	Delegasi, wewenangbagi komisaris BUMN/BUMD
KONSOLIDASI	Merampingkan organtsasi/Down Sizing
	Merampingkan Struktur Organisasi
	Perubahan Sistem Administrasi
	Pelatihan Manajemen
	Manager Profesional
	Relokasi
	Penetapan Struktur Gaji dan Imbalan
KERJASAMA	Pengangkatan Komisaris Profesional
	Usaha patungan
	Merger
	Pola bagi basil
	Pinjaman Dana
SWASTANISASI	Holding Company
	Kerjasama Pemasaran
	Penjualan Saham/Penjualan Pada Swasta

