

Menuju Era Baru Pengelolaan BUMN[¶]

Sunarsip*

Pada tanggal 25-26 Januari 2005, Kementerian BUMN menggelar acara *BUMN Summit* yang dihadiri oleh sekitar 500 peserta, yang sebagian besar pesertanya merupakan direktur utama, direktur keuangan, dan komisaris utama yang berasal dari 158 BUMN. Salah satu tujuan digelarnya *BUMN Summit* adalah memperkenalkan Master Plan Revitalisasi BUMN 2005–2009 kepada seluruh BUMN. Dengan diperkenalkannya Master Plan ini, diharapkan dapat menjadi arahan/ pijakan tentang pengelolaan BUMN ke depan. Melalui *BUMN Summit* ini, Kementerian BUMN juga ingin mendapatkan masukan dari berbagai pihak, agar nantinya dapat berguna bagi penyempurnaan isi Master Plan Revitalisasi BUMN 2005–2009, bila dirasakan masih perlu penyempurnaan.

Sehubungan dengan telah dipublikasikannya Master Plan Revitalisasi BUMN 2005-2009, berbagai kritik dan masukan telah banyak ditujukan ke Kementerian BUMN. Tentu, hal yang biasa bila terjadi pro dan kontra atas isi master plan tersebut. Namun, penulis menangkap bahwa informasi tentang isi Master Plan yang diterima masyarakat masih belum sepenuhnya utuh. Melalui tulisan ini, penulis akan berusaha meluruskan berbagai kekeliruan persepsi yang ditangkap sebagian kalangan sehubungan dengan isi master plan tersebut.

Beberapa Kritik

Dari berbagai pemberitaan di media yang penulis ikuti, terdapat banyak kritik yang diajukan sehubungan dengan isi master plan. Namun, dari sekian banyak kritik, kebanyakan ditujukan dengan rencana Kementerian BUMN untuk melakukan konsolidasi BUMN, baik melalui pembentukan holding terfokus (*focused holding*) maupun *roll up* (merger/akuisisi). Berikut, penulis kutipkan beberapa kritik yang dilontarkan sejumlah pakar.

Pertama, dalam sebuah artikel di *Bisnis Indonesia* (31/1/2005) dengan judul: *"Infrastructure Summit dan Liberalisasi Sempurna"*, Kwik Kian Gie mengatakan *"..untung Bung Hatta sudah tidak mengalami Infrastructure Summit dan BUMN Summit yang diselenggarakan beberapa hari lalu. Dalam kedua Summit tersebut, kita sudah tidak ambil pusing sama sekali tentang UUD 1945..."*. Pada bagian akhir, Kwik mengatakan *"... Maka segera setelah Infratrstructure Summit, Meneg BUMN menyelenggarakan BUMN Summit yang menawarkan kepemilikan apa saja yang masih dimiliki pemerintah. Supaya mudah, akan dibentuk holding company bagi BUMN sejenis, misalnya, dalam bidang sumber daya mineral. Selanjutnya, saham dari holding ini ditawarkan untuk dibeli swasta, baik domestik maupun asing. Jadi, tidak perlu repot-repot. Beli beberapa lembar saham berarti sudah ikut memiliki semua BUMN di bidang tertentu, misalnya, sumber daya mineral..."*

Kedua, Anggota Komisi XI Dradjat Wibowo mengatakan bahwa rencana pembentukan *holding* itu juga dinilai tidak relevan dengan tujuan pemerintah untuk meningkatkan efisiensi. Selain itu, BUMN yang akan digabung dalam satu *holding* belum tentu memiliki karakteristik

[¶] Dimuat harian *Investor Daily*, 15 Februari 2005

* Penulis adalah *Chief Economist The Indonesia Economic Intelligence*. *The Indonesia Economic Intelligence* adalah lembaga riset yang fokus melakukan kajian terhadap masalah-masalah kebijakan dan regulasi ekonomi beralamatkan di www.iei.or.id.

usaha yang sama (*Bisnis Indonesia*, 4/2/2005). Terkait dengan masalah efisiensi, komentar senada juga dikemukakan oleh mantan Menteri BUMN Laksamana Sukardi (*Koran Tempo*, 1/2/2005), dan Didik J. Rachbini (*Bisnis Indonesia*, 11/2/2005).

Beberapa Jawaban

Sehubungan dengan berbagai kritik di atas, penulis melihat adanya salah persepsi terhadap rencana konsolidasi yang kini sedang dilakukan Kementerian BUMN. *Pertama*, adalah tidak tepat bila dalam penyusunan master plan BUMN, Kementerian BUMN tidak berpegang pada UUD 1945. Sebab, Master Plan Revitalisasi BUMN 2005 – 2009 ini justru dijiwai oleh UUD 1945 sebagaimana yang dijabarkan dalam visi Presiden RI tentang pengelolaan BUMN yang kemudian menjadi pijakan dalam penyusunan Master Plan Revitalisasi BUMN 2005 - 2009.

Visi Presiden RI tentang pengelolaan BUMN yang kemudian dijabarkan dalam Master Plan tersebut menyebutkan tentang perlunya kita mengendalikan diri, untuk sementara waktu, dalam melakukan privatisasi sampai kesepakatan politik terbangun dan aturan-aturan operasional undang-undang yang baru disahkan telah terselesaikan berdasarkan kesepakatan politik dimaksud. Adapun kesepakatan politik yang dimaksud adalah (1) bersepakat tentang cabang-cabang produksi dan aktivitas-aktivitas ekonomi yang harus dikuasai negara serta memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat; (2) mengelompokkan ulang dan mengevaluasi kembali BUMN-BUMN yang kita miliki saat ini; (3) kelompok mana atau BUMN mana dari kelompok-kelompok yang telah disepakati yang harus dipertahankan serta mana yang harus diprivatisasi (termasuk kesepakatan mengenai metode privatisasi yang selayaknya dilakukan); dan (4) kesepakatan mengenai cabang produksi atau aktivitas ekonomi yang harus dikuasai negara yang belum dikembangkan. Jika ada, apakah cabang produksi atau aktivitas ekonomi tersebut harus dikembangkan melalui kelembagaan BUMN? Kemudian, berdasarkan visi ini, maka nantinya akan dilakukan kajian tentang BUMN-BUMN mana yang layak diprivatisasi atau tidak.

Berdasarkan posisi seperti saat ini, maka tidak tepat bila dikatakan bahwa acara *BUMN Summit* kemarin ditujukan untuk menawarkan kepemilikan apa saja yang masih dimiliki pemerintah. Juga kurang tepat bila dikatakan bahwa pembentukan *holding* adalah untuk memudahkan proses akuisisi atas aset BUMN kepada investor. Sebab, dalam *BUMN Summit* tersebut, sama sekali tidak terdapat agenda serta peserta yang terkait dengan penjualan saham BUMN. Pembentukan *holding* BUMN adalah murni bertujuan untuk meningkatkan nilai (*value creation*) dari BUMN yang kini menjadi perhatian Kementerian BUMN.

Satu hal yang perlu digarisbawahi, garis kebijakan Kementerian BUMN saat ini yang terkait dengan privatisasi BUMN betul-betul berbeda dengan pemerintah sebelumnya. Sebab, privatisasi yang akan dikembangkan adalah privatisasi dalam arti yang luas, yang berarti tidak hanya berupa transformasi kepemilikan (*transfer of ownership*), tetapi juga mencakup transformasi organisasi, fungsi, atau aktivitas BUMN kepada swasta, yang berarti mencakup penerapan protokol pasar modal (*protocol capital market*), kebijakan *joint venture* antara BUMN dan swasta, konsesi, sewa menyewa, kontrak manajemen, dan beberapa instrumen khusus lainnya seperti perjanjian BOOT (*build-own-operate and transfer*). Tujuan strategisnya adalah tersedianya insentif untuk meningkatkan efisiensi produktif BUMN dan mengurangi rintangan yang menghambat terjadinya efisiensi dan produktifitas perusahaan.

Dan satu hal yang perlu digarisbawahi, walaupun privatisasi harus dilakukan dengan melepas kepemilikan, maka, *pertama*, metode privatisasi akan diprioritaskan melalui

penjualan saham di pasar modal. *Kedua*, sasaran pembeli yang akan diprioritaskan adalah karyawan, konsumen, dan masyarakat.

Kemudian, adalah tidak tepat bahwa pembentukan *holding* BUMN akan menimbulkan inefisiensi dan membuat birokrasi semakin panjang. Justru yang terjadi adalah, dengan pembentukan *holding*, akan memperbesar efisiensi. Dengan *holding*, maka dapat dipastikan akan terjadi pengurangan secara signifikan terhadap jajaran direksi dan komisaris di level anak perusahaan. Begitu juga halnya dengan rencana merger dan akuisisi.

Adalah keliru bahwa dengan pembentukan *holding* hanya akan menambah biaya. Konsekuensi adanya tambahan biaya, memang bisa saja terjadi. Namun, *holding* adalah alat yang dapat menciptakan sinergi antar BUMN. Dan jika sinergi terjadi, maka nilai perusahaan akan dapat berlipat ganda. Sehingga, besar keuntungan yang diperolehnya dari pembentukan *holding* akan jauh lebih bila dibandingkan dengan biaya tambahan yang dikeluarkannya.

Dengan pembentukan *holding*, maka *span of control* Menteri BUMN menjadi lebih pendek. Sebab, Menteri BUMN hanya perlu melakukan koordinasi dan pengarahan pada level *holding*, tidak pada setiap BUMN. Dengan demikian, meski dilihat dari struktur organisasi, yang nampak adalah sentralisasi, namun secara fungsional justru yang terjadi adalah desentralisasi kewenangan secara signifikan. Selain itu, pembentukan *holding* juga akan membuat Menteri BUMN tidak bisa lagi ikut menentukan pengangkatan direksi di anak perusahaan. Sebab, pengangkatan direksi di anak perusahaan sepenuhnya merupakan kewenangan *holding*. Dengan mekanisme seperti ini, setiap kepentingan politik yang selama ini mewarnai dalam setiap pengangkatan direksi dan komisaris dapat diminimalisir. Dan salah satu kunci dari keberhasilan rencana ini adalah dengan menempatkan putra-putra terbaik bangsa (*the best champion*), baik secara kompetensi, integritas, dan moralitas, untuk duduk di jajaran direksi dan komisaris di level *holding*.

Era Baru

Perlu disadari bahwa upaya revitalisasi BUMN memang tidak bisa ditunda-tunda lagi. Ini mengingat, mengacu pada berbagai kondisi yang terjadi saat ini, BUMN-BUMN memang tidak bisa terus dibiarkan berada dalam *status quo*. Walaupun kinerja finansial BUMN secara umum telah menunjukkan adanya peningkatan, namun pencapaian tersebut masih jauh dari hasil yang diharapkan (lihat **Tabel 1**). Dengan demikian, masih ada potensi BUMN untuk membebani fiskal yang dapat mempengaruhi upaya mempertahankan kesinambungan fiskal.

Belum optimalnya kinerja BUMN, antara lain disebabkan masih lemahnya koordinasi kebijakan antara langkah perbaikan internal perusahaan dengan kebijakan industrial dan pasar tempat BUMN tersebut beroperasi, belum terpisahkannya fungsi komersial dan pelayanan masyarakat pada sebagian besar BUMN dan belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) secara utuh di seluruh BUMN.

Dan perlu diketahui bahwa agar program revitalisasi BUMN ini sukses, restrukturisasi korporasi secara fundamental harus dilakukan. Untuk itu, Kementerian BUMN akan melakukan kebijakan restrukturisasi korporasi dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan struktur korporat. Kedua kombinasi tersebut diharapkan akan mampu memberikan kontribusi yang efektif terhadap penciptaan nilai BUMN.

Dilihat dari pendekatan sektor, BUMN-BUMN akan kita kelompokkan dalam 10 sektor industri, yaitu: (1) Jasa Keuangan; (2) Agroindustri dan Konsumer; (3) Energi; (4) Pariwisata; (5) Telekomunikasi dan Media; (6) Industri Strategis; (7) Logistik; (8)

Pertambangan; (9) Konstruksi dan Bahan Bangunan; dan (10) Industri Kayu dan Kertas. Sedangkan dari struktur korporasi, BUMN yang ada akan diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu (a) tetap seperti semula (*stand alone*); (b) dikelompokkan ke dalam holding yang terfokus; dan (c) di-*roll up* (*merger*).

Stand alone adalah membiarkan BUMN yang ada tetap dalam kondisi sekarang karena setelah diteliti ternyata struktur yang ada sekarang sudah cukup baik dan tidak ada manfaat signifikan yang dapat diperoleh dengan merubahnya. Pembentukan holding terfokus (*focused holding*) adalah untuk menciptakan sinergi yang maksimum dari BUMN-BUMN yang mempunyai bisnis yang sama. Sedangkan kebijakan merger (*roll up*) dimaksudkan sebagai struktur korporasi yang tepat terhadap BUMN-BUMN yang memiliki bisnis yang sama, tetapi karena alasan sejarah telah dibentuk beberapa unit usaha.

Saat ini, Kementerian BUMN mengelola sebanyak 158 BUMN, belum termasuk kepemilikan minoritas Pemerintah RI di sejumlah BUMN serta belum termasuk perusahaan yang menjadi anak perusahaan sebuah BUMN yang bertindak sebagai *holding company*. Dari 158 BUMN tersebut, BUMN yang berbentuk Persero sebanyak 131 BUMN, Perum sebanyak 13 BUMN, dan Perjan sebanyak 14 BUMN. Terhadap BUMN yang berbentuk Perjan, sesuai dengan amanat UU No. 19/2003 tentang BUMN, maka status hukumnya akan segera diubah menjadi Perum atau Persero. Sementara itu, bagi BUMN-BUMN yang berbentuk Perum, bila hasil studi serta dinamika memungkinkan, maka BUMN tersebut akan ditingkatkan status hukumnya menjadi Persero. BUMN-BUMN yang berbentuk Perjan dan Perum ini adalah BUMN yang kebanyakan berperan sebagai *public service obligation* (PSO). Dengan demikian, fokus dari proses restrukturisasi yang akan dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Perjan dan Perum adalah restrukturisasi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi serta meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan kepada masyarakat. Sedangkan BUMN yang telah berbentuk Persero, dalam rangka implementasi *protocol capital market*, maka akan didorong untuk *going public*.

Berdasarkan hasil identifikasi, dari 131 BUMN Persero, terdapat 39 BUMN yang akan masuk dalam kategori *stand alone*, 38 BUMN yang akan dimasukkan dalam 10 holding terfokus, dan 54 BUMN yang akan di-*roll up* menjadi 21 BUMN baru hasil merger (**Tabel 2** dan **Tabel 3**).

Satu hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa implementasi dari berbagai rencana strategis tersebut sesungguhnya masih bersifat *subject to*. Dalam perkembangannya nanti, tingkat keberhasilan implementasi atas isi master plan tersebut, sangat dipengaruhi oleh kualifikasi dan dinamika yang berkembang. Adapun beberapa kualifikasi dan dinamika dimaksud adalah sebagai berikut: (i) perkembangan regulasi sektoral; (ii) perkembangan regulasi di bidang persaingan usaha; (iii) perkembangan regulasi di bidang perseroan terbatas; (iv) perkembangan regulasi di bidang pasar modal; (v) perkembangan regulasi di bidang otonomi daerah; (vi) perkembangan dinamika dan aspirasi masyarakat; (vii) *legal, tax, and financial due diligence*; dan lain-lain.

Dengan demikian, sangat diharapkan adanya pengertian, prasangka baik, dan dukungan dari semua pihak atas berbagai rencana yang saat ini dilakukan oleh Kementerian BUMN, sebagaimana tertera dalam Master Plan Revitalisasi BUMN 2005 -2009. Sebab, dapat dikatakan bahwa dengan adanya master plan ini, maka kita akan memulai babak (era) baru dalam pengelolaan BUMN. Namun demikian, kontrol dan pengawasan memang tetap perlu dilakukan untuk menjaga agar dalam implementasinya nanti tidak ada keluar dari jalur yang benar (*out of the right track*).*** (Tulisan ini merupakan pendapat pribadi).

Tabel 1: Kinerja Finansial BUMN Tahun 2001 – 2004 (Prognosa)

	2001 (Audit)	2002 (Audit)	2003 (Audit)	2004 (Prognosa)
Jumlah BUMN	150	158	157	158
Total Asset	810.419	935.587	1.163.644	1.177.755
Total Kewajiban	678.783	662.539	761.507	695.831
Total Ekuitas	131.636	273.048	402.137	481.924
Total Pendapatan	215.467	238.048	464.205	495.214
Total Laba	18.448	25.665	25.611	29.428
BUMN yang memperoleh Laba	102	100	103	127
Total Kerugian	(2.222)	(9.589)	(6.081)	(4.492)
BUMN yang merugi	48*	58	54	31**
ROA Rata-Rata (%)	2.28	2.74	2.20	2.49
ROE Rata-Rata (%)	14.00	9.40	6.40	6.10

Keterangan:

*) 13 perusahaan tidak ada laporan dan diasumsikan rugi.

** 6 perusahaan belum menyampaikan laporan dan diasumsikan rugi.

Tabel 2: Struktur Penempatan BUMN dari Masing-Masing Sektor ke Dalam Standalone, Focused Holding, dan Roll Up (1/2)

Struktur	Agro & Konsumen	Telekomunikasi & Media	Kehutanan/ Kertas	Konstruksi	Tambang
Standalone (39 BUMN)	<ul style="list-style-type: none"> • Garam • Soda • Iglas • Bio Farma 	<ul style="list-style-type: none"> • Telkom • TVRI 			
Focused Holding (38 BUMN ke dalam 10 holding)	<ul style="list-style-type: none"> • Perkebunan (15) • Pupuk (2) 			<ul style="list-style-type: none"> • Semen (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertambangan (4): Bukit Asam, Timah, dan Aneka Tambang; Sarana Karya
Roll Up (54 BUMN ke dalam 21 Merger)	<ul style="list-style-type: none"> • OTC/Farmasi Obat Generik (2) • Perikanan (4) • Pembibitan (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kehutanan (5 menjadi 3) • Kertas (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstruksi (9 menjadi 3) • Civil Engineering (5 menjadi 2) 	

Tabel 3: Struktur Penempatan BUMN dari Masing-Masing Sektor ke Dalam Standalone, Focused Holding, dan Roll Up (2/2)

Struktur	Logistik	Energi	Pariwisata	Jasa Keuangan	Industri Strategis
Standalone	<ul style="list-style-type: none"> • Survey Penas • Pos Indonesia • Jasa Marga • Sarinah • Pengerukan • BGR • VTP • Berdikari • PPI • Sandang Nusantara • Primisima 	<ul style="list-style-type: none"> • Koneba 	<ul style="list-style-type: none"> • Garuda • Merpati 	<ul style="list-style-type: none"> • ASKES • PANN • Kliring • Mandiri • BNI • BRI • BTN • BEI • PNM • Danareksa • PPA 	<ul style="list-style-type: none"> • Batan Teknologi • Pindad • Dahana • Boma Bisma Indra • Krakatau Steel • LEN Industri • Inti • Barata • Dirgantara Indonesia*)
Focused Holding	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayaran (4) • Kawasan Industri (5) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertamina • PLN • PGN 	<ul style="list-style-type: none"> • Pariwisata (3) 		
Roll Up	<ul style="list-style-type: none"> • Pelabuhan Nasional (4) • Survey (3) – Sucofindo, SI, BKI • Perkapalan (4)-DKB, DPS, PAL, Industri Kapal Indonesia • KAI dan INKA 		<ul style="list-style-type: none"> • Pelabuhan Udara (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asuransi Basic Needs: Jamsostek dan Jasa Rahardja (2) • Jaminan Kredit Pemerintah: Asuransi Ekspor Indonesia yang digabung dengan Askrindo*) • Asuransi (5) 	
<p>Keterangan:</p> <p>*) PT DI dapat dimasukkan dalam Stand Alone. Kepemilikan Pemerintah RI di PT DI tinggal 7,1%. Namun, karena sisa kepemilikan dipegang oleh PT. PPA, maka secara defacto saham Pemerintah RI di PT DI tetap 100%.</p> <p>**) Saham Pemerintah di Askrindo tinggal 45%.</p>					