

# Reformasi Kelembagaan dan Penerapan *Governance* pada BUMN

*Oleh*

*Mas Achmad Daniri*

Ketua KNKG (Komite Nasional Kebijakan Governance);  
Anggota KKP (Komite Kebijakan Publik).

*A.Prasetyantoko*

Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Ekonomi di Prancis;  
Pengajar di Unika Atma Jaya, Jakarta

## Abstract

*Especially in emerging countries, State Owned Enterprises (SOEs) are commonly perceived as uncompetitive actors. Their operations are inefficient due to the interferences of bureaucracies as well as political parties. However, the experiences of Malaysian SOEs, represented by a huge holding company named Khazanah National Berhad or Singaporean SOEs under Temasek Holdings, showed a different pace. They are really very competitive players, even in the world. It seems that the really problem is not relied on the ownership itself, but in the way by which the corporation is managed. This paper is concerned with the restructuring of SOEs in Indonesia by arguing that rather than ownership, the governance system of SOEs might be more important. Therefore, the restructuring efforts should be oriented to change systematically not only the governance system within enterprises, but also in the Ministry of SOEs. Good public governance and good corporate governance should be implemented comprehensively in this effort to enhance the competitiveness of SOEs in Indonesia.*

**Key words :** SOEs, Restructuring, Governance, Competitiveness

## 1. Pendahuluan

Dalam konteks pemberantasan korupsi, *good governance* sering diartikan sebagai penyelenggaraan negara yang bersih dari praktek korupsi. Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan penyelenggara negara yang memberikan ruang partisipasi bagi pihak di luar penyelenggara itu sendiri, sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antar negara dalam arti luas (termasuk peran partai politik), masyarakat sipil, dan dunia usaha. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut, bukan hanya memungkinkan terciptanya “*check and balance*”, tetapi juga menghasilkan sinergi antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Secara umum ada beberapa karakteristik yang melekat dalam praktek *good governance*. Pertama, praktek *good governance* harus memberi ruang kepada pihak diluar penyelenggara negara untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi

diantara mereka. Kedua, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat penyelenggara negara maupun swasta dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Nilai-nilai seperti amanah, jujur dan adil menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek bernegara yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu praktek penyelenggaraan negara dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

*Good governance* diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundangan serta kebijakan yang telah digariskan. Oleh karena itu, penerapan *good governance* merupakan tanggung jawab 3 pilar yang saling berhubungan, yaitu Penyelenggara Negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), dunia usaha dan masyarakat. Prinsip dasar yang harus dipertahankan oleh masing-masing pilar, pertama, Penyelenggara Negara menyediakan peraturan perundangan dan kebijakan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundangan dan penegakan hukum secara konsisten. Kedua, dunia usaha sebagai pelaku pasar menerapkan GCG sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha. Ketiga, masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha, serta pihak yang terkena dampak dari peraturan perundangan atau kebijakan, juga dari keberadaan perusahaan, menunjukkan kepedulian dan melakukan kontrol sosial secara obyektif dan bertanggung jawab.

Berbeda dengan kementerian lain, Kementerian Negara BUMN menjalankan dua fungsi sekaligus yakni fungsi menjalankan birokrasi pemerintahan dan melaksanakan fungsi korporasi (sebagai pemegang saham pengendali dan RUPS). Sejalan dengan misi Pemerintah, Kementerian Negara BUMN perlu menerapkan *good governance* untuk kegiatan internal dalam menjalankan fungsi regulasi dan korporasi, serta perbaikan dan pengembangan penerapan GCG bagi semua BUMN.

Salah satu prinsip *governance* yang baik adalah berjalannya mekanisme “*check & balance*” pada suatu organisasi. Mengacu pada struktur organisasi Kementerian Negara BUMN, Menteri BUMN membagi tugasnya kepada 6 Deputi dan Sekretaris Meneg<sup>1</sup>. Deputi-Deputi tersebut menangani sejumlah BUMN sesuai kelompok bisnisnya dari mulai melaksanakan fungsi regulasi, juga fungsi korporasi. Untuk tegaknya *governance* yang baik, perlu pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dengan fungsi korporasi. Fungsi regulasi antara lain mencakup mengeluarkan peraturan dan kebijakan termasuk monitoring dan pengawasannya dalam rangka pembinaan BUMN-BUMN untuk menghasilkan laba, tumbuh dan berkembang secara sehat sebagai lokomotif penggerak ekonomi sektor riil. Sebagai pelaksana dari kewajiban Pemerintah terdapat beberapa BUMN yang juga menyelenggarakan pelayanan publik. Sedangkan fungsi korporasi mencakup pembiayaan perusahaan (*corporate finance*), penetapan dan perubahan anggaran dasar, penunjukan direksi dan komisaris, kebijakan pembagian dividen, aksi perusahaan (*corporate action*), penyelenggaraan RUPS, dan mendapatkan informasi material dan relevan tentang kegiatan perusahaan.

Secara ringkas perlu dikemukakan bahwa guna melindungi Kementerian Negara BUMN dari intervensi politik, maka perlu kiranya mengembangkan protokol *good governance* baik dalam menjalankan fungsi sebagai regulator maupun sebagai korporasi.

---

<sup>1</sup> Keenam deputi tersebut adalah (1) Deputi Bidang Usaha Perbankan dan Jasa Keuangan, (2) Deputi Bidang Usaha Jasa Lainnya, (3) Deputi Bidang Usaha Logistik dan Pariwisata, (4) Deputi Bidang Usaha Agro Industri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan, (5) Deputi Bidang Usaha Pertambangan, Industri Strategis, Energi dan Telekomunikasi, (6) Deputi Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi.

## 2. Kepemilikan, *Governance* dan Manajemen

Indonesia adalah salah satu negara dimana peran negara dalam perekonomian relatif kuat. Hal tersebut, salah satunya, ditunjukkan dengan banyaknya jumlah BUMN<sup>2</sup>. Meski begitu, seiring dengan berjalannya waktu, peran negara semakin hari semakin mengecil. Peran negara yang berlebihan dalam sistem ekonomi sering dianggap akan memunculkan berbagai macam distorsi yang berujung pada inefisiensi. Maka dari itu, ada semacam keyakinan pula bahwa salah satu langkah penting guna meningkatkan daya saing adalah mengurangi intervensi negara dalam ekonomi, yang dalam konteks kepemilikan terhadap BUMN ditunjukkan dengan kebijakan privatisasi.

Tentu saja pandangan ini mengandung kebenaran, meskipun bukan kebenaran yang absolut. Jika dilihat dengan lebih mendalam, sebenarnya inti persoalan terletak pada berbagai macam mekanisme dan praktek intervensi yang berlebihan dari kekuatan politik dan birokrasi terhadap entitas bisnis, sehingga menggerogoti efisiensi. Maka dari itu, hal yang lebih mendesak untuk dibenahi sebenarnya adalah pelaksanaan *governance* BUMN yang pada gilirannya akan mempengaruhi pengelolaan serta kinerja perusahaan. Sehingga, dapat disimpulkan, keberadaan BUMN sebagai salah satu bentuk dari peran negara dalam perekonomian bukanlah sesuatu yang selalu harus dipersalahkan. Inti masalahnya ada pada persoalan *governance*. Dan dalam banyak kasus, masalah *governance* sering tidak berhubungan dengan persoalan kepemilikan. Artinya, meskipun dimiliki oleh negara tetapi bisa juga dikelola dengan baik, sehingga menghasilkan kinerja yang baik.

Di negara-negara maju (OECD), di mana privatisasi terjadi secara masif, peran *State-Owned Enterprises* (SEOs) masih tetap penting. Pasca gelombang privatisasi di tahun 1980-an dan 1990-an, BUMN masih bernilai 20 persen dari total PDB. Di banyak negara, BUMN masih mampu menampung sekitar 10 persen dari total tenaga kerja, serta menguasai 40 persen dari kapitalisasi pasar di bursa-bursa saham<sup>3</sup>.

Di Singapura peran BUMN justru dominan, ditunjukkan dengan keberadaan Temasek Holdings (private) Limited; sementara di Malaysia terdapat Khazanah Nasional Berhad yang juga penting peranannya dalam perekonomian. Kedua kelompok perusahaan (BUMN) ini memiliki kinerja dan daya saing yang baik. Dengan begitu, kita harus membedakan antara masalah kepemilikan (*ownership*) di satu sisi dengan masalah *governance* dan pengelolaan (*management*) di sisi yang lain. Kepemilikan oleh pemerintah tidak selalu menghalangi pengelolaan secara profesional, sehingga BUMN bisa juga kompetitif. Dalam konteks membangun protokol *good governance* di Kementerian Negara BUMN, fokus utamanya lebih pada perbaikan "governance" dan "management", bukan semata-mata pada struktur kepemilikan.

Dalam diagram (1) dibawah ini, ditunjukkan bahwa kepemilikan hanyalah salah satu komponen perbaikan kinerja dan daya saing. Dengan penerapan *good public governance* (GPG) dan *good corporate governance* (GCG) kepemilikan baik oleh swasta maupun oleh pemerintah akan menghasilkan kinerja yang baik. Prinsip GPG meliputi : Demokrasi,

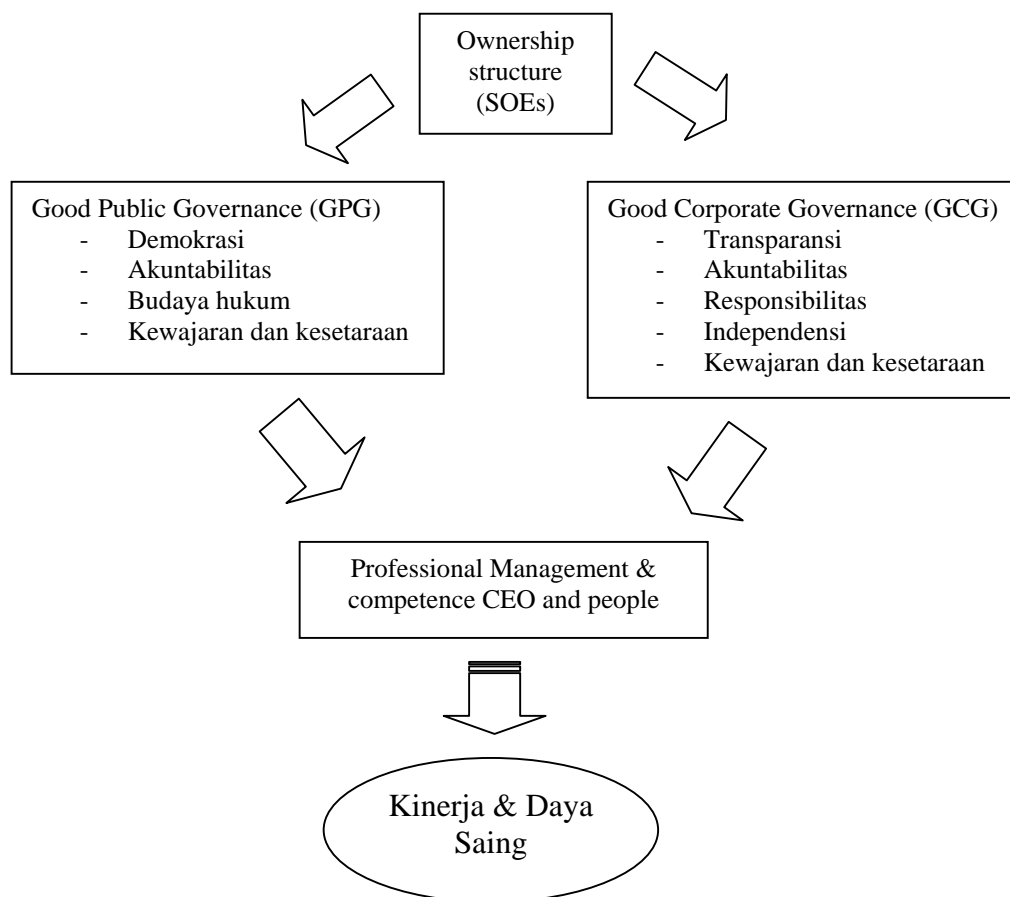
<sup>2</sup> Secara historis, kuatnya peran BUMN ditandai dengan kebijakan Nasionalisasi terhadap seluruh perusahaan Belanda pada tahun 1959. Meskipun setelah itu terjadi dikembalikan lagi kepada pemilik lama, tetapi menunjukkan betapa peran negara sangat penting dalam perekonomian.

<sup>3</sup> Draft "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises", OECD, December 2004

Akuntabilitas, Budaya hukum, Kewajaran dan kesetaraan<sup>4</sup>. Sementara prinsip GCG meliputi : Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, serta Kewajaran dan kesetaraan<sup>5</sup>.

Mengenai pelaksanaan GPG, dalam sebuah negara dengan sistem demokrasi yang sudah matang, dengan didukung oleh akuntabilitas serta sistem hukum yang solid, serta menjunjung nilai kewajaran dan kesetaraan (*fairness*), maka kebijakan pemerintah selalu bisa dipertanggungjawabkan dan cenderung mendorong pelaksanaan kerja manajerial yang mengedepankan kinerja dan daya saing. Namun, dalam situasi di mana sistem demokrasi dan budaya hukum masih belum terbentuk, seperti yang tengah terjadi di Indonesia, kebijakan pemerintah sering menimbulkan efek negatif bagi kinerja dan daya saing BUMN. Untuk itu, dalam rangka menuju BUMN yang berdaya saing tinggi, penerapan prinsip GPG sangat diperlukan.

**Diagram 1. Kepemilikan, Manajemen dan Kinerja**



Sumber : Penulis

<sup>4</sup> Lihat, “Konsep Pedoman Good Public Governance” (2008), Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).

<sup>5</sup> Sebagaimana tertuang dalam “Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia” (2006), Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).

Demikian pula, dalam kondisi di mana pola kebijakan sering tidak kondusif bagi kinerja, kondisi governance perusahaan cenderung tidak solid pula. Dalam hal ini, usaha untuk meningkatkan GCG juga harus didorong lewat penerapan GPG. Dan sebaliknya. Keduanya saling terkait dan mempengaruhi, dalam konteks BUMN.

Secara ringkas, reformasi BUMN mengandaikan adanya pelaksanaan governance pemerintahan yang baik (*Good Public Governance - GPG*), sekaligus governance perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance - GCG*). Kedua prinsip harus diterapkan bersama-sama, mengingat BUMN selain menjadi entitas korporasi, sekaligus juga institusi publik yang secara teknis sangat ditentukan oleh birokrasi dan perangkat politik lainnya, seperti parlemen dan bahkan partai politik. Kerelaan instrumen birokrasi dan partai politik melepaskan BUMN sebagai entitas yang murni bisnis membutuhkan penerapan GPG.

Berbicara mengenai kinerja, secara umum, kondisi BUMN di Indonesia masih memprihatinkan, karena kinerja dan tingkat daya saingnya relatif rendah. Dari sekitar 139 BUMN, sebanyak 109 perusahaan hanya mampu menghasilkan total laba (setelah pajak pada tahun 2006) sebesar Rp 54,64 triliun. Sementara, 20 BUMN lainnya mengalami kerugian sebesar Rp 3,33 triliun. Keuntungan juga hanya ditopang oleh segelintir BUMN saja, sementara sebagian besar yang lain sumbangannya tidak signifikan. Sebesar 82,28 persen dari total keuntungan BUMN (senilai Rp 46,93 triliun) dihasilkan oleh 10 BUMN saja atau setara dengan 7,1 persen dari jumlah BUMN yang ada. Buruknya kinerja BUMN juga bisa dilihat dari data mengenai tingkat pengembalian atas modal (*Return on Equity - ROE*) pada tahun 2000 dan 2001 yang hanya mencapai 5,15 persen dan 8,2 persen, atau dibawah tingkat suku bunga pasar.

Melihat kondisi tersebut, maka sebenarnya agenda terpenting Kementerian Negara BUMN adalah melakukan restrukturisasi kinerja BUMN, terlepas dari soal pengalihan kepemilikannya (privatisasi dan divestasi), dengan tetap memperhatikan pada perbedaan sifat bisnisnya. Pada dasarnya, BUMN bisa dibedakan menjadi dua bentuk perusahaan, yaitu BUMN yang bertugas mencari laba (*profit making*) dan perusahaan yang memberikan layanan publik (Perusahaan Umum/Perum). Meski ada perlakuan yang berbeda terhadap dua bentuk usaha tersebut dalam beberapa hal, tetapi secara umum semuanya harus tetap dikelola secara profesional, efisien dan produktif. Jika menyangkut perusahaan yang memberikan layanan publik, maka produk yang disampaikan (*delivered services*) juga harus berkualitas, sehingga masyarakat mendapatkan layanan yang baik.

Secara hukum, BUMN yang berbentuk PT dengan sendirinya juga harus tunduk pada UU No.40 Tahun 2007, tentang Perseroan Terbatas (UU PT)<sup>6</sup>. Di sana sudah diatur tentang prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG). Namun, bagi perusahaan yang berbentuk Perum, maka UU PT tidak sepenuhnya bisa diacu, karena mereka memiliki tugas tambahan melayani kepentingan masyarakat. Meskipun begitu, prinsip-prinsip GCG sebagaimana tertuang dalam UU PT tetap relevan untuk diterapkan. Dengan kata lain, dalam rangka membangun “Good Governance”, BUMN bisa mengacu pada prinsip-prinsip yang sama dengan sektor swasta. Persoalan berikutnya adalah membangun sistem, struktur dan kultur yang sebanding (*compatible*) dengan sektor swasta, dalam rangka mencapai kinerja dan daya saing yang memadai.

Dalam rangka membangun BUMN yang berdaya saing serta berkinerja baik, kita perlu menengok pengalaman sistem, struktur dan kultur BUMN di beberapa negara. BUMN di Singapura di bawah Temasek Holdings (private) Limited dan BUMN Malaysia di bawah Khazanah Nasional Berhad menunjukkan kinerja yang baik. Bahkan mereka bisa bersaing di

---

<sup>6</sup> UU ini merupakan pengganti dari UU PT yang lama, yaitu UU No. 1 Tahun 1995

tingkat global dengan jaringan bisnis yang cukup solid baik di tingkat regional maupun global. Belajar dari pengalaman Singapura dan Malaysia mengelola BUMN, maka kita pun sebenarnya bisa memiliki unit-unit bisnis BUMN yang juga berdaya saing tinggi. Malaysia memiliki latar belakang dan kultur dan kelembagaan yang kurang lebih sama, sementara Singapura terletak dalam wilayah geo-politik yang sama dengan Indonesia. Maka dari itu, cukup beralasan jika kita menempatkan mereka sebagai "role model".

Reformasi di tubuh BUMN mendesak dilakukan karena secara umum kinerja mereka tidak kompetitif. Dalam kerangka teoritis, buruknya kinerja disebabkan dua hal, yaitu "Persoalan Agensi" (*agency problem*) dan "Persoalan Keterbukaan Informasi" (*informational problem*). Persoalan Agensi biasanya dipecahkan dengan mengalihkan kepemilikan (privatisasi), sementara masalah Keterbukaan Informasi diandaikan akan terpecahkan dengan sendirinya jika kepemilikan dialihkan. Pragmatisme pemecahan masalah ini mengandung kelemahan dalam dua hal. *Pertama*, secara empiris, pengalihan kepemilikan tidak selalu berhubungan dengan peningkatan kinerja yang disertai dengan penerapan prinsip *good governance*. *Kedua*, privatisasi terkadang menghadapi perlawanan yang cukup kuat dari berbagai kalangan sehingga cenderung tidak produktif.

Maka dari itu, dibutuhkan sebuah strategi besar (*grand strategy*) yang komprehensif dalam mereformasi Kementerian Negara BUMN. Penerapan *governance* di Kementrian ini harus menyelesaikan dua hal sekaligus, yaitu masalah Agensi dan Keterbukaan Informasi. Terkait hal pertama, hal penting yang harus dilakukan adalah memisahkan antara fungsi regulasi dan pengelolaan BUMN di Kementerian Negara BUMN. Terkait hal kedua, penerapan prinsip-prinsip *good public governance* dan *good corporate governance* harus dipercepat implementasinya.

Menurut Shleifer (1995) yang terjadi dengan BUMN adalah persoalan kontrak yang tidak lengkap (*incomplete contract*) antara birokrat dan entrepreneur. Dalam sistem *governance* yang buruk, BUMN selalu mengandung risiko pengambilalihan keuntungan oleh para birokrat. Maka dari itu entrepreneur cenderung akan berperilaku tidak maksimal dalam mengelola perusahaan (*underinvestment*). Lebih jauh lagi, Shleifer dan Vishny (1994) mengajukan dua soal terkait dengan pengelolaan perusahaan yang buruk. Pertama, struktur kontrol yang tidak efisien (*inefficient control structure*) dan kedua, penegakan kontrak yang juga lemah (*poor enforcement contract*). Mentalitas birokrasi menghambat distribusi informasi, sehingga memunculkan apa yang dinamakan keuntungan yang tidak tercatat (*unobservable profit*). Pada perusahaan BUMN, masalah asimetri tidak lagi sekedar antara "public" dan "state", atau antara "firm" dan "state", atau hanya dalam perusahaan saja, melainkan asimetri yang sifatnya luas dan sistemik (*system of crossed-asymmetries*). *Property right* digerogeti di segala lini.

Apakah privatisasi satu-satunya solusi? Informasi yang tidak terbuka dan rendahnya kompetensi dalam lingkungan bisnis yang kompetitif menyebabkan privatisasi bukanlah satu-satunya solusi terbaik (*one-best-way*). Goldberg (2000) mengatakan privatisasi yang dilakukan dalam iklim yang tidak kompetitif hanya akan berarti penjualan aset dalam nilai yang tidak menentu atau "sale of an asset of uncertain value". Maka dari itu, yang dibutuhkan bukanlah semata-mata mengalihkan kepemilikan pada pihak swasta, melainkan membenahi *governance*-nya. Dan jika privatisasi terpaksa harus diambil karena berbagai pertimbangan, pengalihan kepemilikan harus disertai dengan kontrak dan perjanjian (*option-cum-management contracts*). Sering kali, privatisasi memang tak terhindarkan, apalagi jika harus menghadapi pilihan memperpanjang situasi keuangan yang sulit (*financial losses*) atau mengalihkan tanggungjawab pengelolaan pada swasta (Galal and Shirley, 1995). Namun, privatisasi hanya efektif jika dilakukan dalam lingkungan yang kompetitif, sistem hukum

yang jelas dan faktor-faktor institusional pendukung yang kondusif. Maka dari itu menciptakan kerangka insitusional yang efektif bagi peningkatan kinerja BUMN adalah keharusan, sebelum pilihan-pilihan strategi lainnya diterapkan.

Penerapan protokol *Good Governance* diharapkan mampu mendukung usaha keterbukaan dan ketersediaan informasi yang pada gilirannya akan mendukung pengambilan keputusan yang berorientasi pada efisiensi biaya, produktifitas dan penciptaan nilai (*value creation*). Dengan begitu, apapun pilihan kebijakan yang akan ditempuh, akan memberi nilai tambah yang berarti, dan bukan justru memunculkan masalah baru. *Governance* yang baik merupakan sebuah prasyarat kelembagaan, terhadap pilihan kebijakan apapun yang akan diambil.

Di Indonesia, dari total BUMN yang ada, baru 14 perusahaan yang *go public* di Bursa Efek Indonesia (BEI). Meskipun begitu, peran BUMN cukup penting, karena menyumbang 30 persen dari total kapitalisasi pasar senilai Rp 605,51 triliun di akhir 2007 lalu. Di Singapura peran Negara juga sangat penting dalam perekonomian, ditunjukkan dengan pentingnya posisi BUMN. Jadi dilihat dari sifat struktur kepemilikan, Indonesia dan Singapura memiliki karakteristik yang hampir sama, yaitu besarnya proporsi BUMN dalam perekonomian. Hal yang membedakan adalah prinsip *governance* dan sistem pengelolaannya, sehingga daya saing dan kinerja BUMN-nya juga berbeda. Dalam kasus Singapura, kepemilikan pemerintah tidak mempengaruhi pengelolaan Temasek sebagai *holding company* dari unit usaha yang dimiliki pemerintah. Pada Maret 2005, Temasek Holdings mengelola total portofio bisnis sebesar S\$ 103 miliar. Dan hampir seluruh unit yang ada di bawah Temasek merupakan unit yang menguntungkan.

### 3. Menuju Reformasi BUMN di Indonesia

Belajar dari beberapa kasus yang menjadi wacana publik seperti kasus Jamsostek, PT Telkom, dan PT PGN, pada dasarnya reformasi BUMN pertama-tama harus mengarah pada bagaimana mengurangi intervensi politik. Sebagai contoh pada kasus Jamsostek, penempatan direksi dan komisaris dengan pihak yang mewakili kekuatan politik tertentu, akan berakhir pada situasi disharmoni yang tentu akan sangat merugikan perusahaan itu sendiri. Hal ini menimbulkan ketidakkompakan baik antar Direksi maupun antara Direksi dan Komisaris. Jadi penunjukan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris harus merupakan suatu tim yang memang dibutuhkan oleh perusahaan. Dari sini bisa terlihat bahwa ada masalah dalam menominasi calon-calon yang akan duduk dalam kepengurusan Jamsostek. Hal yang sama juga terlihat pada kasus PT Telkom Indonesia.

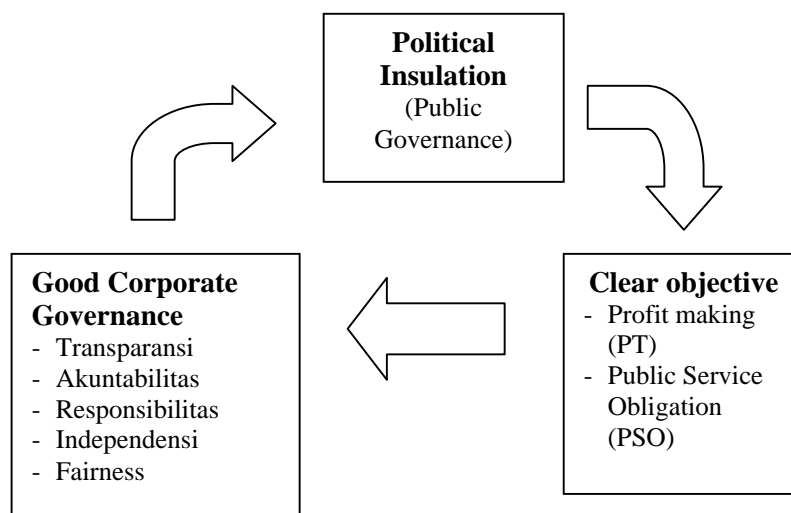
Berbeda dengan kedua kasus diatas, kasus yang menimpa PT PGN, sangat terkait dengan informasi orang dalam, bisa jadi dipakai oleh pihak atau oknum tertentu diluar perusahaan itu sendiri. Dalam hal ini perlu kiranya melindungi Kementerian Negara BUMN di dalam mengelola informasi yang masih belum bisa dipublikasi. Upayanya antara lain menghindari campur tangan terlalu jauh terhadap kegiatan menjalankan perusahaan. Berikutnya, jika karena akibat menjalankan fungsi korporasi (sebagai pemegang saham pengendali atau lembaga RUPS), mau tidak mau harus menerima informasi yang belum bisa dipublikasi, maka perlu dikembangkan mekanisme penanganan informasi yang masih bersifat rahasia (semacam '*Chinese wall*').

Di dalam praktek, juga tidak jarang Direksi BUMN seringkali dipanggil oleh DPR untuk mengakomodir pertanyaan-pertanyaan dari DPR. Sesungguhnya bila berhadapan dengan hal seperti ini, Kementerian Negara BUMN bisa menempatkan dirinya sebagai lembaga pemerintah yang mempunyai kewajiban guna menjawab pertanyaan anggota dewan yang terhormat.

Dengan mengacu pada praktek pengelolaan BUMN di Malaysia (Khazanah) dan Singapura (Temasek), BUMN harus dikelola secara profesional. Pertama, peran Menteri BUMN sebagai regulator dan pengelolaan korporasi harus dipisahkan. Kedua, perlu membentuk *holding company* dan *super holding company* yang dikelola secara profesional oleh Dewan Direksi dan diawasi oleh Dewan Pengawas (Komisaris) yang sama-sama dipilih berdasarkan kompetensi (lewat *fit and proper test*). Menteri BUMN berperan *non-executing agency* yang menjembatani antara BUMN dengan pemerintah sebagai pemegang saham. Menteri BUMN juga bertugas menyusun kebijakan BUMN secara keseluruhan, berkoordinasi dengan departemen, parlemen dan pihak-pihak lain. Sementara *executing agency* diserahkan pada *super holding company* yang bertanggung jawab pada Menteri Negara BUMN, yang tugas utamanya adalah melakukan pengembangan internal perusahaan.

Sebagaimana digambarkan dalam diagram (2) di bawah ini, hal yang perlu dilakukan ada tiga, yaitu i). Melakukan pemisahan antara fungsi regulasi dan pengelolaan (*political insulation*), ii). Mempertegas fungsi kelembagaan, sebagai pencari laba (Perseroan Terbatas), atau melayani kepentingan publik (*Public Service Obligation*), iii). Menerapkan prinsip *good corporate governance* secara terarah dan bertanggung jawab.

**Diagram 2. Mempertegas Posisi BUMN dari Intervensi Politik**



Sumber: Penulis

Terkait isu “Political Insulation”, sebenarnya sudah ada beberapa rambu-rambu yang mengatur. Sesuai dengan Perpres No.9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, tugas Kementerian Negara BUMN (pasal 106) adalah membantu Presiden merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pembinaan badan usaha milik negara. Fungsi Kementerian Negara BUMN adalah:

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pembinaan BUMN
2. Koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan BUMN
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya
5. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Dari fungsi-fungsi tersebut, sebenarnya terlihat bahwa Menteri Negara BUMN diharapkan berperan sebagai *non-executive agency* dan lebih berkonsentrasi pada penyusunan regulasi serta menjamin agar arah yang telah disusun bisa diimplementasikan dengan baik. Sedangkan fungsi sebagai *executive agency* masih menjadi bagian dari Kementerian Negara BUMN. Sudah saatnya fungsi pengelolaan diserahkan sepenuhnya pada pihak-pihak yang profesional, dengan tetap melakukan pengawasan yang terukur dan terintegrasi.

*Holding Company*  bertugas layaknya perusahaan modern yang berkonsentrasi pada peningkatan daya saing melalui restrukturisasi, peningkatan efisiensi, ekspansi bisnis dsb. Guna mendukung usaha peningkatan daya saing ini, unit-unit usaha di bawah Kementerian Negara BUMN perlu dikelompokkan berdasarkan fokus sektor serta karakteristik usaha, murni bisnis atau melayani kepentingan publik. Pemetaan unit-unit usaha BUMN pertamanya dilakukan dengan mendasarkan pada perbedaan fungsi (*profit* atau *public service*), kemudian berdasarkan kesamaan sektor. Dalam hal ini, Kementerian Negara BUMN sudah melakukan *re-grouping* terhadap 11 sektor usaha yang bisa dikelola dalam induk perusahaan.

Pembentukan *holding company*, juga harus ditempatkan dalam perencanaan strategis Kementerian Negara BUMN disertai dengan pemetaan persoalan yang dihadapi oleh masing-masing unit usaha dan kelompok usaha. Dari sanalah, kemudian diturunkan menjadi perencanaan tentang berbagai langkah yang akan diambil, misalnya dengan restrukturisasi, merger & akuisisi, likuidasi dan penjualan aset (privatisasi). Dengan tetap bertumpu pada perencanaan strategis yang matang serta berorientasi pada peningkatan daya saing, sosialisasi kebijakan ini harus diarahkan untuk menggali dukungan dari berbagai pihak bahwa apa yang dilakukan adalah demi perbaikan kelembagaan BUMN. Penyusunan “Visi BUMN 2030” sangat penting untuk menjawab persoalan tersebut. Visi tersebut perlu ditindaklanjuti dengan penjelasan yang lebih rinci tentang strategi pengembangan BUMN. Misalnya, tentang strategi privatisasi, apa dasarnya sehingga perlu diprivatisasi, berapa jumlah saham yang diprivatisasi dan dengan cara apa. Penjelasan yang detail ini diharapkan mampu meredakan berbagai gejolak penolakan.

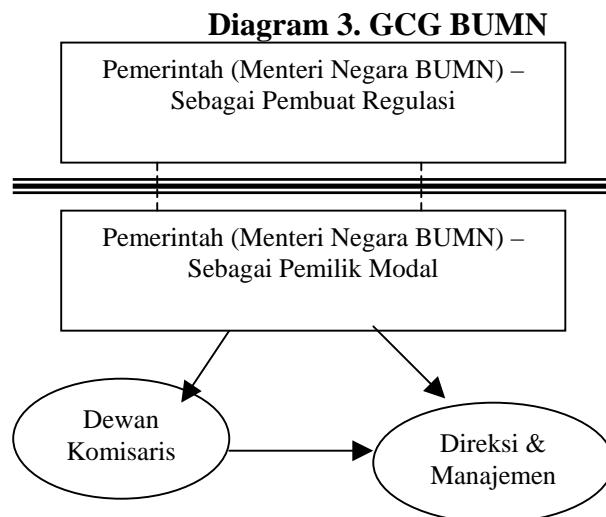
Jika rancangan strategis sudah diselesaikan, maka agenda terpenting kemudian adalah melakukan internalisasi di tubuh BUMN sendiri tentang pentingnya perubahan organisasi yang disertai dengan peningkatan kompetensi sumber daya manusia yang disertai dengan pembangunan *core competence* organisasi. Rencana strategis tersebut juga harus dimanfaatkan untuk menggali koalisi dari para pemangku kepentingan, termasuk dengan pihak legislatif serta serikat pekerja. Secara umum, harus disadari masih terdapat berbagai kendala serius yang dihadapi BUMN sekarang ini. Diantaranya adalah perencanaan strategis yang lemah, sehingga portofolio bisnis secara keseluruhan menunjukkan tidak adanya kemajuan. Masalah mendasar lainnya adalah pendanaan yang minim. Selain itu, gaya manajemen dan SDM-nya juga tidak mendukung daya saing. Selain peralatan dan teknologi yang tidak mendukung bisnis proses secara baik, karena sudah ketinggalan jaman.

Tentang pengelolaan BUMN dengan menerapkan prinsip “Good Corporate Governance”, UU No.19 Tahun 2003 sudah mengatur tentang tata cara pengelolaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam UU No.40 Tahun 2007, tentang Perseroan Terbatas (PT). Bagi perusahaan yang sudah mencatatkan diri di bursa saham, prinsip tata kelola tidak saja diatur dalam UU PT, melainkan juga oleh UU No. 8 Tahun 1995 mengenai UU Pasar Modal. GCG pada dasarnya merupakan pedoman perilaku yang dapat menjadi acuan bagi organ perusahaan dan semua karyawan dalam menerapkan nilai-nilai (*values*) dan etika bisnis sehingga menjadi bagian dari budaya perusahaan. Dengan demikian, masalah governance sebenarnya sangat ditentukan oleh konteks masing-masing institusi perusahaan, meskipun tetap bisa dikondisikan. Penyusunan pedoman GCG adalah salah satu usaha untuk

mengkondisikan perusahaan, agar memiliki sistem, struktur dan kultur yang sesuai dengan prinsip-prinsip governance yang baik.

Pedoman tanpa pelaksanaan dan pengawasan tidak akan memiliki makna yang berarti. Maka dari itu, salah satu agenda terpenting dari penerapan GCG adalah memberdayakan pihak-pihak yang terkait dengan pengambilan keputusan perusahaan. Terkait dengan hal tersebut, BUMN memiliki ciri khas yang spesifik, baik dari segi struktur, sistem dan kultur. Diagram (3) dibawah ini menunjukkan “pola governance” BUMN. Dengan adanya pemisahan antara fungsi regulasi dan pengelola, maka peran Menteri Negara BUMN sebagai wakil dari pemerintah harus dipisahkan secara tegas. Posisi dia sebagai pemegang saham harus dipisahkan dari posisi sebagai pembuat regulasi. Selanjutnya, fungsi pengawasan oleh Dewan Komisaris harus diperkuat, agar kontrol terhadap kinerja manajemen bisa ditingkatkan.

Sebagai pemegang saham, pemerintah memiliki hak suara dan wewenang dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), namun selebihnya, pemerintah tidak boleh terlalu banyak ikut campur terhadap kepengelolaan. Sebaliknya, peran Dewan Komisaris dan Direksi juga diatur sedemikian rupa, sehingga mengedepankan prinsip-prinsip keterbukaan, transparansi, akuntabilitas dan kesetaraan. Terkait dengan hal tersebut, diperlukan mekanisme rekrutmen yang terbuka serta pertanggungjawaban (sistem pelaporan) yang baik.



Sumber : Penulis

Dalam rangka mencapai “Clear Objective” dari BUMN, UU 19/2003 juga sudah menegaskan adanya perbedaan peran dan perlakuan terhadap Perseroan Terbatas (PT) dan Perusahaan Umum (Perum). Perum bertugas untuk melayani kepentingan umum, seperti Rumah Sakit dan penyedia transportasi umum. Terlihat sekali, bahwa pengelolaan Perum masih sangat buruk, sehingga kualitas layanan publiknya pun terasa tidak memuaskan. Di dalamnya, terkandung persoalan modal kerja yang kurang, kualitas SDM yang lemah, serta mental birokrasi yang tidak berorientasi pada kompetisi. Nampaknya, keberadaan Perum juga menjadi salah satu target yang mendesak untuk direformasi. Begitupun unit-unit usaha yang berorientasi pada keuntungan, harus didorong terus-menerus sehingga daya saingnya semakin baik. Pendeknya, diperlukan strategi pengembangan organisasi yang dimulai dari level strategis, hingga pada perubahan cara berpikir dan berperilaku. Diperlukan pelatihan yang komprehensif, selain berbagai metode seperti pensiun dini dan pengisian dengan SDM baru

dengan tingkat kompetensi yang lebih memadai. Tentu saja juga harus dipikirkan skema penggajian yang lebih baik, sehingga menarik SDM baru yang lebih berkualitas.

#### 4. Beberapa Rekomendasi Strategis

Berikut ini adalah beberapa rekomendasi strategis terhadap upaya reformasi menuju daya saing tinggi yang disertai dengan penerapan governance di tubuh BUMN.

##### 4.1. Membangun “Code of Conduct”.

Prinsip-prinsip pengelolaan BUMN yang mengacu pada governance yang baik perlu dipertegas. Pedoman perilaku ini harus merangkum Good Public Governance (GPG) yang meliputi Demokrasi, Akuntabilitas, Budaya hukum, Kewajaran dan kesetaraan dan Good Corporate Governance (GCG) yang meliputi Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, serta Kewajaran dan kesetaraan.

Tentu saja, prinsip-prinsip dasar tersebut harus diterjemahkan ke dalam aturan operasional yang relevan dalam konteks pengelolaan BUMN. Terkait dengan aturan dan perundangan, sebenarnya sudah ada Surat Edaran Nomor S-106/M-PM BUMN/2000 serta Surat Keputusan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Nomor KEP-23/M-PM.BUMN/2000 tentang Penerapan dan Pengembangan Praktek GCG dalam Perusahaan Perseroan (Persero). Selanjutnya, sudah ada pula prinsip-prinsip GCG yang diperkenalkan pada BUMN, seperti (i) Peran dan Tanggung Jawab Komisari/Dewan Pengawas dan Direksi, (ii) Pembentukan Komite Audit, (iii) Kriteria seleksi (*fit and proper test*), (iv) Dokumen *Statement of Corporate Intent* (SCI), (v) Sistem Remunerasi berdasarkan Kinerja (*Performance Incentive System*). Demikian pula, Keputusan Menteri BUMN Nomor 117 Tahun 2002 sudah mewajibkan BUMN menerapkan GCG.

Namun demikian, dokumen yang berisi prinsip-prinsip GCG dan GPG tersebut masih tersebar, sehingga diperlukan usaha untuk mengkompilasi semua dokumen tersebut menjadi sebuah dokumen lengkap sebagai “code of conduct” dari tata cara penyelenggaraan BUMN.

##### 4.2. Memiliki “Clear Definition and Guidance”.

Ada dua hal, pertama soal pemisahan fungsi regulasi dan pengelolaan untuk mengurangi intervensi politik. Dan kedua, mempertegas fungsi sebagai penghasil laba atau penyedia layanan publik. Dalam rangka mengurangi intervensi politik, membangun protokol *good governance* di tubuh BUMN pada intinya adalah meletakkan dasar agar unit usaha di bawah BUMN dikelola secara profesional serta mengurangi campur tangan politik. Selama ini, karena buruknya governance di sektor publik (*public governance*), secara alamiah diikuti pula oleh buruknya governance pada level korporasi (*corporate governance*), intervensi politik telah menggerogoti kinerja BUMN. Penerapan prinsip governance bisa dilakukan dengan penyusunan “kode etik” atau prinsip-prinsip dasar yang melibatkan para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) baik langsung maupun tidak langsung dengan BUMN. Misalnya, Kementerian Negara BUMN, DPR, dan departemen terkait. Selanjutnya, prinsip dasar tersebut harus diterjemahkan dalam sistem serta struktur yang profesional.

Dalam rangka mengurangi intervensi politik serta menjamin agar BUMN dikelola dengan profesional sama seperti sektor swasta lainnya, diperlukan pemisahan yang tegas antara pengambil kebijakan dan pengelola perusahaan. Sementara ini, kedua fungsi tersebut masih diemban oleh Menteri BUMN. Dalam konsepsi idealnya, Kementerian Negara BUMN hanyalah sebagai wakil dari pemerintah yang memegang kepemilikan (*ownership*) atas unit-unit usaha di bawah BUMN. Selanjutnya, fungsi pengelolaan (manajerial) akan diserahkan sepenuhnya pada kalangan profesional yang berpengalaman. Berdasarkan sumber internal,

rancangan struktur organisasi Badan Pengelola & Pengembangan BUMN yang disiapkan oleh Kementerian Negara BUMN, masih terlihat bahwa Kementerian Negara BUMN sebagai regulator masih memiliki fungsi manajerial, sehingga berpotensi terjadi tumpang tindih dengan fungsi yang dijalankan oleh Kelompok Usaha BUMN yang memang bertugas secara langsung mengelola unit bisnis BUMN.

#### 4.3. “Disclosure and Reporting”

Perlu diatur pola pelaporan yang mengedepankan keterbukaan. Hal yang sering terjadi, BUMN memiliki *dual reporting*, untuk kepentingan internal dan publik. Dalam banyak kasus, sistem ini menyebabkan laporan menjadi tidak riil. Keterbukaan dalam memberikan informasi serta sistem pelaporan yang baik akan membantu untuk membentuk dan mengarahkan (*shaping*) prinsip governance perusahaan yang baik.

#### 4.4. “Qualified and Independent Commissioner”.

Salah satu pilar penting penerapan GCG adalah keberadaan institusi Dewan Komisaris yang berkualitas dan independen. Terkait dengan kedudukan komisaris di lingkungan BUMN, masalah rangkap jabatan antara pejabat publik dengan komisaris BUMN harus diperhatikan. Prinsipnya, di setiap BUMN perlu ditempatkan komisaris sebagai wakil dari pemerintah sebagai pemegang saham. Namun, jangan sampai tumpang tindih dengan posisi mereka sebagai regulator. Mungkin diperlukan rekrutmen khusus bagi komisaris yang akan ditempatkan di BUMN. Mereka akan digaji oleh Kementerian Negara BUMN secara layak (sesuai standar), yang akan diambil dari pemasukan yang diserahkan BUMN terkait kepada pemerintah sebagai pemilik modal.

Perlu dukungan “Profesional Management and Competence People”. Dalam rangka transisi kelembagaan yang memisahkan fungsi regulasi dan kepengelolaan, diperlukan pula mekanisme dan strategi pengaturan kembali staf dan karyawan di lingkungan Kementerian Negara BUMN. Perubahan sistem dan struktur organisasi akan berdampak langsung pada komposisi karyawan. Hal ini terkadang menimbulkan persoalan pelik, karena pengaturan kembali staf dan karyawan sering menuai penolakan dari pihak yang merasa dirugikan. Maka dari itu, secara umum diperlukan strategi dan kebijakan yang seminimal mungkin merugikan staf dan karyawan. Selanjutnya, seiring dengan terbentuknya holding company BUMN, maka diperlukan “staffing” yang memadai, sehingga diperlukan “fit and proper test” terhadap para direksi dan komisaris dari *holding company* yang sudah terbentuk.

#### 4.5. “Change Management”.

Hal penting dalam perubahan adalah mensosialisasikan rencana perubahan dengan disertai usaha untuk mengikutsertakan karyawan dalam proses perubahan. Setelah perubahan struktur dan sistem, hal yang tak kalah krusial adalah mempersiapkan sumber daya manusia agar sesuai dengan tatanan baru tersebut. Kultur lama tidak lagi sesuai dengan sistem dan struktur baru, sehingga perlu dilakukan penyesuaian. Langkah penyesuaian ini menempati posisi penting, karena sistem dan struktur yang baru tidak akan berjalan jika tidak ada kondisi mental (kultur) dari karyawan untuk mendukungnya.

## 5. Restrukturisasi : Menuju Model Ideal

Tentang struktur organisasi dan sistem kelembagaan Kementerian Negara BUMN yang aktual, dapat dilihat di diagram 4. Dalam struktur tersebut, Menteri Negara BUMN dibantu oleh 6 Deputi yang menggambarkan bidang dan sektor industri. Selain itu, ada

Sekretaris Kementerian Negara BUMN yang membawahi Biro Perencanaan & SDM, Biro Hukum dan Humas. Meneg BUMN juga dibantu oleh staf ahli serta diawasi oleh Inspektorat.

Berangkat dari kondisi aktual saat ini, kita perlu memandang model ideal yang dicita-citakan sebagai badan usaha milik negara yang efisien dan kompetitif. Sebagaimana sudah dijelaskan di bagian terdahulu, model ideal pengelolaan BUMN mengacu pada Temasek dan Khazanah. Dalam konsepsi tersebut, maka secara sederhana menjadikan deputi-deputi sebagai kelompok usaha besar (*super holding company*). Mungkin saja dari deputi yang ada perlu diperluas disesuaikan dengan pemetaan industri yang ada. Sederhananya, seluruh deputi menjadi direktur eksekutif dari super holding company. Langkah menuju fase itu masih cukup panjang, sehingga diperlukan fase transisi yang memungkinkan terjadinya adaptasi dan penyesuaian dari kondisi aktual menuju kondisi ideal.

### 5.1. Tahap Ideal

Fase ideal, seperti ditunjukkan dalam diagram 6 ditandai dengan ditanganinya unit-unit BUMN secara profesional oleh tenaga-tenaga yang handal. Unit-unit tersebut sudah tergabung secara solid dalam kelompok-kelompok usaha (*holding company*). Proses menuju fase ini memang cukup panjang, tetapi harus tetap dilakukan. Pendek kata, pembentukan Holding Company merupakan langkah awal yang strategis untuk melakukan restrukturisasi secara menyeluruh. Mengingat kelompok usaha yang berada di bawah Kementerian Negara BUMN sangat banyak, maka tidak bisa hanya ditampung dalam satu holding company saja. Diperlukan beberapa holding company yang dibentuk berdasarkan alasan keekonomian, baik dari segi besaran maupun alasan keterkaitan dan kesamaan sektor usaha.

Dalam tahap yang ideal, masing-masing direksi holding company bertanggung jawab secara langsung kepada Meneg BUMN. Tentang perekrutan direksi harus dilakukan secara transparan dan profesional untuk menjamin agar para eksekutif tersebut memang mampu mengendalikan perusahaan secara baik. Konsekuensinya sistem remunerasinya pun harus kompetitif. Sementara itu, posisi Meneg BUMN adalah sebagai koordinator sekaligus fasilitator bagi tercapainya kinerja BUMN yang baik. Maka dari itu, Kementerian Negara BUMN bertugas untuk merumuskan kebijakan-kebijakan strategis yang terkait dengan peningkatan kinerja BUMN. Sementara dipihak lain, peraturan-peraturan yang sifatnya spesifik akan diatur oleh Departemen Teknis yang bersangkutan.

Mengingat tugas utama Meneg BUMN adalah meningkatkan kinerja, maka dibutuhkan pula fungsi-fungsi pendukung, seperti Capital Resource Management, Strategic Development, Corporate Development dan Corporate Planning & Business Development diperlukan untuk mendukung fungsi Meneg BUMN sebagai Kepala Badan Perencanaan.

### 5.3. Tahap Transisi

Tahap transisi bisa dilakukan dengan menugaskan 6 deputi Meneg BUMN sebagai calon pengelola holding company untuk melakukan konsolidasi dan pengkajian terhadap rencana pembentukan holding company. Diagram 5 adalah struktur masa transisi.

Pada tahap transisi, yang perlu diperhatikan adalah mengintensifkan pembentukan kelompok-kelompok usaha sejenis sebagaimana sudah direncanakan terhadap 11 sektor industri. Untuk mengimplementasikannya, diperlukan kerja sama dengan berbagai departemen terkait. Misalnya saja, dalam rangka membentuk holding company di bidang jasa keuangan, kerjasama dengan Bank Indonesia (BI) sangat diperlukan dalam rangka rencana pembentukan Universal Bank (meliputi bank, asuransi, multifinance, pegadaian dan jasa keuangan lainnya) yang direncanakan berdiri pada 2010. Pada fase ini, tidak menutup kemungkinan terbentuk *holding* baru yang lebih fokus dan secara konkrit lebih mudah

disatukan. Dalam hal ini, yang diperlukan adalah kebijakan “best practices” yang akan diikuti oleh langkah *re-grouping* untuk seluruh BUMN.

Fase pengelompokan akan diikuti dengan langkah penggabungan unit-unit sejenis, misalnya PTPN (I - XIV), Inhutani (I – V), Pelabuhan Indonesia (I – IV), Dok & Perkapalan, Semen, Pupuk dsb. Sebenarnya, usaha untuk melakukan restrukturisasi BUMN sudah dimulai sejak tahun 1980-an, dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 1988 yang memberikan wewenang pada BUMN untuk melakukan restrukturisasi, penggabungan usaha (*merger*), kerjasama operasi (KSO) dan berbagai bentuk partisipasi swasta lewat IPO dan penjualan strategik. Namun, sepertinya dorongan untuk melakukan restrukturisasi belum begitu kuat, sehingga kemajuannya terkesan lambat.

Pada prinsipnya, restrukturisasi berupaya mendorong agar BUMN sebagai badan usaha milik negara (*state ownership*) mampu bersaing secara sepadan dengan unit usaha swasta (*private ownership*). BUMN sebagai unit usaha akan memiliki kedudukan yang sama (*level of playing field*) dengan sektor swasta. Dalam rangka meningkatkan kinerja dan daya saing tersebut, diperlukan intensifikasi kebijakan restrukturisasi BUMN. Pertama, untuk menampung seluruh unit usaha milik negara, diperlukan sebuah “super holding company” yang diurus oleh direktur handal. Kedua, rencana pembentukan *holding company* yang memang sudah dimulai, perlu segera dikonkritkan. Ketiga, *merger & akuisisi* di masing-masing kelompok *holding company* agar lebih ramping.

Keempat, privatisasi bagi unit-unit yang memang dirasakan keberadaannya justru memberatkan keuangan negara. Secara ringkas, paket restrukturisasi perlu meliputi (i) pembentukan (*super*) *holding company*, (ii) *merger/akuisisi*, (iii), privatisasi/divestasi, (iv) likuidasi. Menurut rancangan organisasi yang sudah disiapkan oleh Kementerian Negara BUMN, pengelompokan sektor-sektor BUMN berdasarkan *value-chains*, *business process* dan *value creation* terdapat 11 *holding companies*<sup>7</sup>.

## 6. Catatan Penutup

Pemisahan fungsi regulator dan pengelolaan oleh Kementerian Negara BUMN pada dasarnya ditujukan untuk mengurangi intervensi politik serta pendekatan birokratis yang keduanya berdampak negatif pada kinerja BUMN. Dengan begitu, diharapkan BUMN akan dikelola secara profesional, sehingga mampu bersaing baik di pasar domestik maupun global.

Keberadaan BUMN sering diidentikkan dengan birokrasi dan entitas negara sebagai alat untuk kesejahteraan rakyat sesuai Pasal 33 UUD 1945. Seiring dengan perubahan situasi, terutama setelah era-reformasi, sifat alamiah hubungan antara negara – masyarakat – dunia bisnis juga berubah. Dalam suasana seperti itulah, reformasi BUMN juga relevan dilakukan. Sayangnya, sudah terlanjur muncul kesan, bahwa reformasi BUMN identik dengan privatisasi atau penjualan asset negara kepada pihak asing.

Dalam konteks tersebut, reformasi BUMN harus dikembalikan pada tujuan dasarnya, yaitu meningkatkan produktivitas dan efisiensi yang berujung pada peningkatan kualitas produk dan layanannya. Dari pengalaman yang ada selama ini, salah satu penghambat tidak berkembangnya unit-unit perusahaan di bawah naungan BUMN adalah karena kuatnya

---

<sup>7</sup> Pengelompokan bersifat tentatif, artinya masih terbuka kemungkinan untuk memperluas atau mempersempit pengelompokan. 13 kelompok usaha yang sudah relatif siap untuk dijadikan *holding companies*, adalah: Jasa Konstruksi, Agro Industri, Kelautan & Maritim, Jasa Asuransi, Energi & Petrokima, Transportasi, Farmasi & Kesehatan, Logistik, Perbankan & Jasa Keuangan, Perdagangan, Pariwisata & Aneka Industri, Telekomunikasi & Multimedia, Pertambangan & Industri Manufaktur.

intervensi politik dan pihak ketiga terhadap keputusan-keputusan strategis serta proses bisnis yang terjadi. Penerapan prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN menjadi sesuatu yang mendesak.

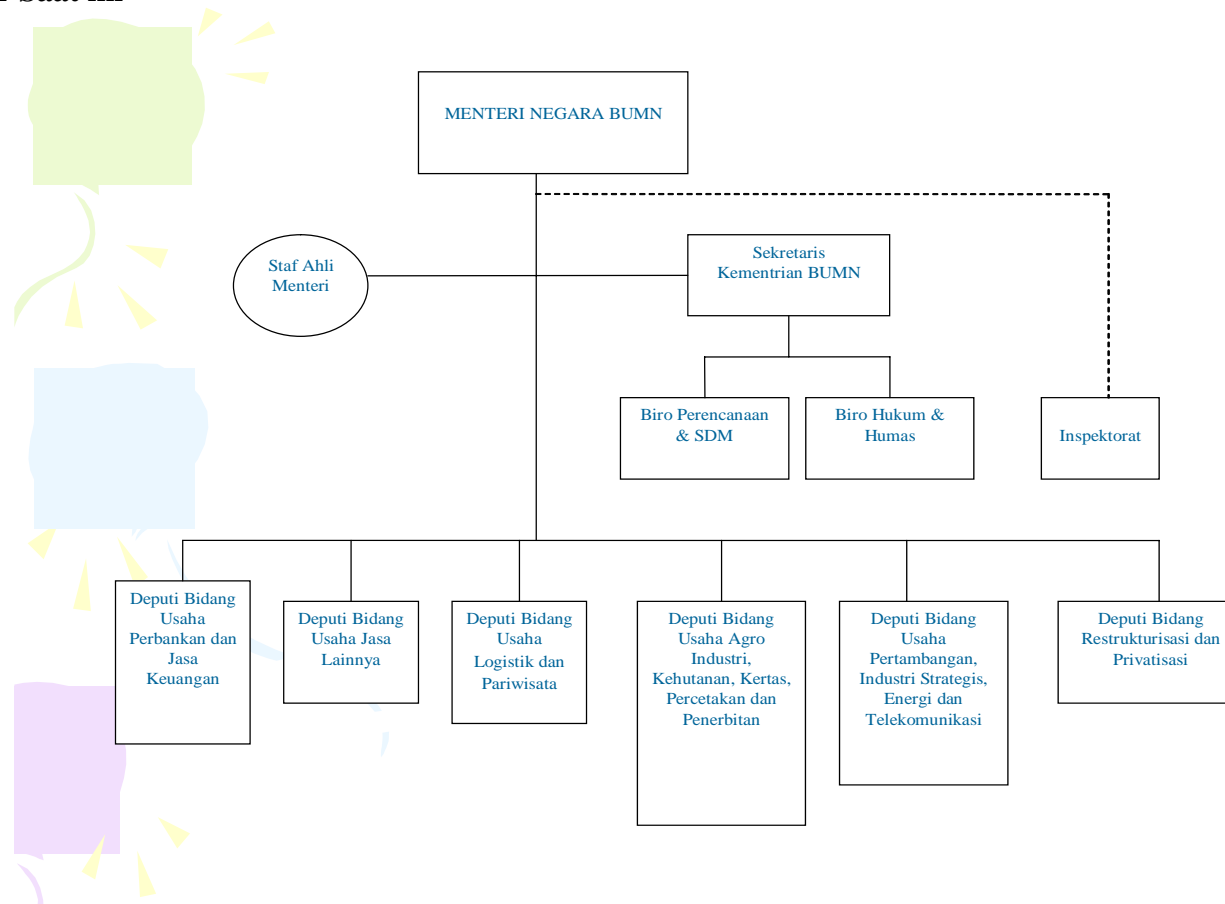
Reformasi, restrukturisasi dan transformasi BUMN cenderung dicurigai sebagai rencana penjualan aset. Maka dari itu, diperlukan sebuah kerangka strategik jangka panjang yang mengedepankan transformasi internal di tubuh Kementerian Negara BUMN, terutama menyangkut unit-unit bisnisnya. Pembentukan *holding companies* menurut pengelompokan sektor-sektor usaha unit-unit BUMN harus ditempatkan dalam kerangka bangunan kelembagaan yang menjamin bekerjanya secara profesional unit-unit usaha, dengan mengedepankan kompetensi, produktivitas, dan efisiensi.

Dalam rangka itu, diperlukan manajemen perubahan yang bersifat makro dan mikro. Makro dalam pengertian penyusunan kelembagaan Kementerian Negara BUMN dengan penerapan prinsip-prinsip “good governance”. Perubahan yang bersifat mikro karena menyangkut perilaku organisasi masing-masing unit usaha BUMN, yang akan ditopang oleh perubahan karyawan (*people*), jalur komando (*chain of command*), struktur organisasi (*structure*), budaya organisasi (*coporate culture*) hingga ke sistem penggajian (*remuneration*). Sedangkan pada tingkat makro, menyangkut keberadaan Kementrian Negara BUMN itu sendiri sebagai Badan Kebijakan Strategis BUMN. Dalam hal ini perlu dirumuskan secara jelas antara fungsi perumusan kebijakan strategis dengan fungsi pengelolaan, supaya tidak terjadi tumpang tindih yang menyebabkan ketidakefisienan dan berakibat pada rendahnya daya saing BUMN kita.

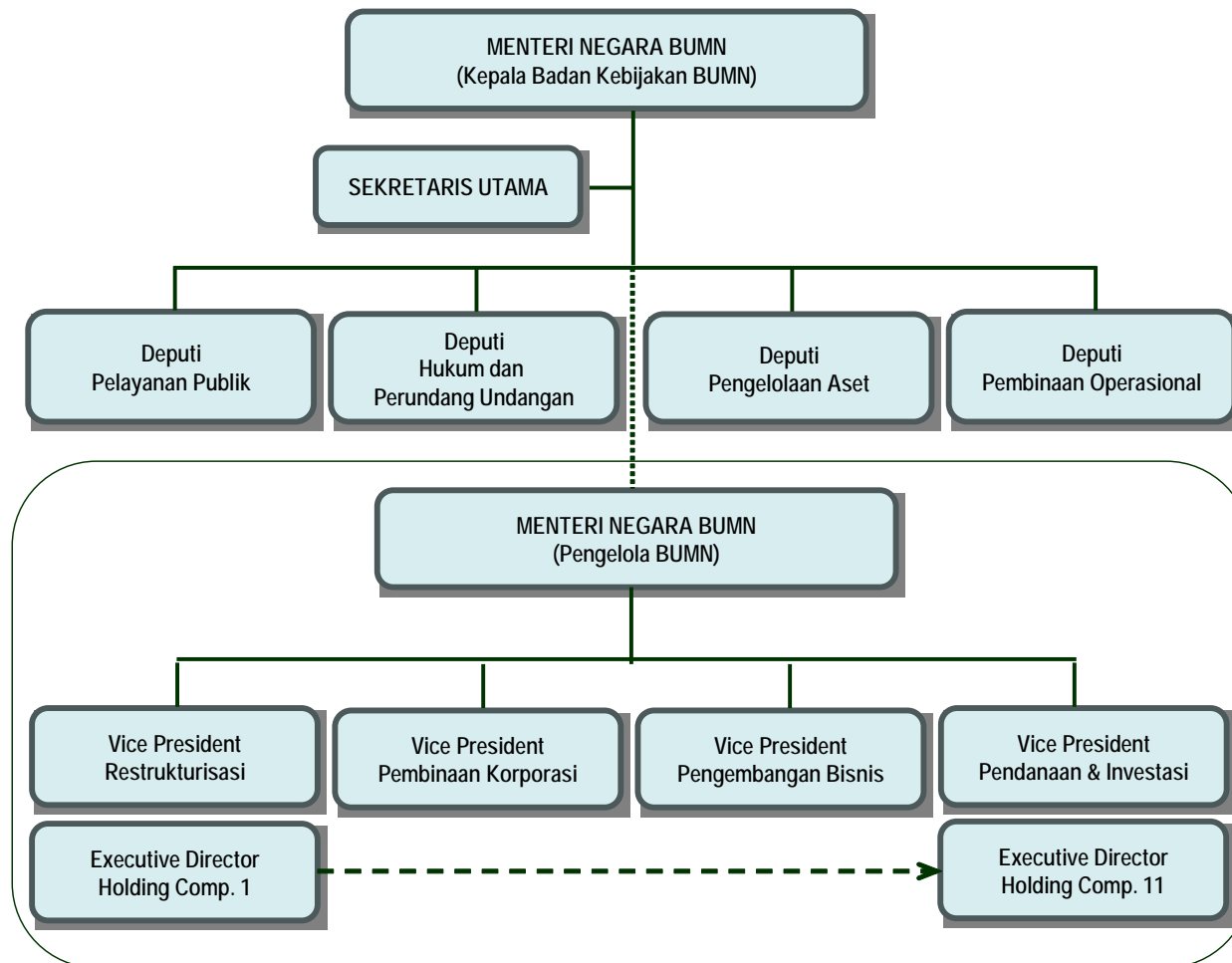
## REFERENSI

1. Bati, Alum, et, Limitations of Effective Corporate Governance in State-Owned Enterprises And How to Deal with Them, *mimeo*.
2. *The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, (2004),
3. Chamberlin, John, R., and John E. Jackson (1987), Privatization as Institutional Choice, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, pp. 586 – 604.
4. Detter, Dag (2006), Valuable Companies Create Valuable Jobs: The Swedish Reforms of State-Owned Enterprises – A Case Study in Corporate Governance, *mimeo*.
5. Garelli, Stéphane, (2006), Competitiveness of Nations: The Fundamentals, *IMD World Competitiveness Yearbook*.
6. Goldber, Victor (2000), Economic Reasoning and the Framing of Contract Law: Sale of an Asset of Uncertain Value, *Revue d’Economie Industrielle*, no°92, pp.111-124,.
7. Shleifer, Andrei (1995), Establishing Property Right, *Proceeding*, the Annual World Bank Conference on Development Economic.
8. Shleifer, Andrei and Vishny, Robert (1994), Politicians and Firms, *Quarterly Journal of Economics*, 109:995-1024.
9. \_\_\_\_\_ (1993), Corruption, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol; 108, No.3, pp. 599-617.
10. Media Indonesia, 15 September 2008
11. Yasin, Mahmuddin, Reformasi BUMN: Upaya Menata Ulang Peran Pemerintah dalam Dunia Usaha, *Paper*.
12. “Konsep Pedoman Good Public Governance” (2008), Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).
13. “Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia” (2006), Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).

**Diagram 4. Struktur Saat ini**



**Diagram 5. Struktur Transisi**



**Diagram 6. Struktur Ideal**

