



**TAPAK CITRA: FENOMENA PRIVATISASI
PT. GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK
(CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS DALAM BINGKAI PEA)**

T E S I S

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister**



Oleh :
AVIANI WIDYASTUTI
136020310111001

**PROGRAM MAGISTER AKUNTANSI
PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2 0 1 7**

T E S I S

TAPAK CITRA: FENOMENA PRIVATISASI PT. GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK (CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS DALAM BINGKAI PEA)

Oleh :

AVIANI WIDYASTUTI
136020310111001

Dipertahankan didepan penguji
pada tanggal : **02 Juni 2017**
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing,



Prof. Gugus Irianto, SE., MSA., Ak., Ph.D
Ketua



Dr. M. Achsin, SE., SH., MM., M.Ec.Dev., Ak., CPA
Anggota

Mengetahui,
a/n. Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Brawijaya
Ketua Program Magister Akuntansi



Dr. Roekhudin, SE., MSi., Ak
NIP: 196211271988021001

LEMBAR IDENTITAS KOMISI PEMBIMBING DAN PENGUJI

Judul : TAPAK CITRA: FENOMENA PRIVATISASI PT.
GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK (CRITICAL
DISCOURSE ANALYSIS DALAM BINGKAI PEA)

Nama Mahasiswa : AVIANI WIDYASTUTI

Program Studi : AKUNTANSI

KOMISI PEMBIMBING

Pembimbing 1 : Prof. Gugus Irianto, SE., MSA., Ak., Ph.D

Pembimbing 2 : Dr. M. Achsin, SE.,SH.,MM.,M.Ec.Dev.,Ak.,CPA

TIM PENGUJI

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE., M.Si., Ak

Dosen Penguji 2 : Dr. Roekhudin, SE., MSI., Ak

Tanggal Ujian : 02 Juni 2017

a.n Dekan
Ketua Program Studi Akuntansi

Dr. Roekhudin, SE., MSI., Ak
NIP. 196211271988021001

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah TESIS dengan judul:

"TAPAK CITRA: FENOMENA PRIVATISASI PT. GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK (CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS DALAM BINGKAI PEA)"

Tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 02 Juni 2017

Mahasiswa,



Nama : AVIANI WIDYASTUTI
NIM : 136020310111001
PS : MAGISTER AKUNTANSI
PPS FEB UB

RIWAYAT HIDUP

Aviani Widyastuti, lahir di Camming, 27 Juni 1986. Anak ketiga dari tiga bersaudara, pasangan Pribadi dan Herlin Budiwijani (Almh). Menikah dengan Iwan Nur Cahyono pada tahun 2012. Aviani Widyastuti menyelesaikan pendidikan formal di SD Negeri Kartoharjo I Madiun (1999), SMP Negeri I Madiun (2002), SMA Negeri II Madiun (2005), Studi Strata 1 di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Malang (2005- 2009), Pendidikan Profesi Akuntansi (AK) di FEB Universitas Brawijaya (tahun 2012), Studi Pascasarjana di FEB Universitas Brawijaya tahun 2013 dan lulus tahun 2017. Pengalaman bekerja sebagai staf accounting pada PT Ciomas Adisatwa (Japfa Group) tahun 2009- 2011 dan staf pengajar Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Malang sejak September 2011 sampai sekarang.

Malang, 25 Juli 2017

Aviani Widyastuti

UCAPAN TERIMA KASIH

Maha Kuasa Allah SWT yang telah melimpahkan kasih sayang dan petunjuk-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan kuliah Magister Sains Akuntansi FEB Universitas Brawijaya dengan baik. Perjalanan perkuliahan selama empat tahun yang dimulai bulan September 2013 hingga Juni 2017 merupakan perjalanan yang tidak mudah. Janji Allah dalam firman-Nya bahwa setiap kesulitan terdapat kemudahan. Hanya atas kasih sayang-Nya, penulis dapat menyelesaikan semua kesulitan yang dihadapi selama proses perkuliahan hingga tahap penyelesaian tesis ini. Sholawat serta salam selalu tercurah kepada tauladan sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW, beserta para keluarga, sahabat, dan para pengikutnya yang senantiasa istiqomah dalam sunnahnya hingga akhir jaman.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa begitu banyak pihak yang telah turut membantu dalam penyelesaian tesis ini. Melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati, saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Orang tua yang tidak pernah lelah mendoakan dan rela mengorbankan apapun demi memberikan yang terbaik untuk saya . Tidak akan pernah bisa untuk membalas jasa dan kebaikan Bapak dan Ibu (Almh). Semoga Ibu diberikan tempat mulia di sisi Allah dalam kedamaian dan semoga Bapak selalu sehat serta dalam lindungan Allah. Meskipun Ibu telah tiada, saya yakin Ibu turut bahagia. Hanya Allah yang bisa membalas semua pengorbanan Bapak dan Ibu.
2. Suami tercinta, Ayah (Iwan Nur Cahyono) yang sangat sabar serta memberikan dukungan penuh baik selama perjalanan kuliah dan penyelesaian tesis ini, selalu mengerti dan tidak pernah menuntut ketika saya disibukkan oleh tugas-tugas kuliah dan penyelesaian tesis. Laki-laki yang selalu memberikan semangat, kedamaian, dan menjadi pencerah hati ketika saya mulai menyerah. Terima kasih Ayah, Allah yang akan membalas semua kebaikan Ayah.
3. Anak-anak tersayang, Mas Al dan Adek Falya yang terlahir pada masa perjalanan kuliah saya dan menjadi penyemangat hidup serta motivasi disaat

lelah sehingga saya bisa menyelesaikan pendidikan Magister Akuntansi dengan baik.

4. Komisi pembimbing, Prof. Gugus Irianto., SE., MSA., Ak., Ph.D dan Dr. M. Achsin ., SE., SH., MM., M.Ec.Dev., Ak., CPA. yang selalu memberikan bimbingan, membuka jalan ketika saya mengalami kesulitan, dan banyak ilmu baru yang saya peroleh dari Bapak. Tidak hanya ilmu yang berkaitan tentang perkuliahan, tetapi juga ilmu hidup. Semoga saya bisa mempergunakan ilmu dan telada yang Bapak beri untuk kebaikan dunia dan akhirat. Aamin YRA.
5. Tim Penguji, Prof. Dr. Unti Ludigdo., SE., M.Si., Ak. dan Dr. Roekhudin., SE., M.Si., Ak yang telah memberikan ilmu dan masukan sehingga tesis ini dapat lebih sempurna.
6. Ketua Program Studi Akuntansi Universitas Muhammadiyah Malang, Dra. Siti Zubaidah, MM., Ak., CA yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menempuh pendidikan dan selalu memberikan dukungan dalam proses pendidikan.
7. Sekretaris Jurusan Akuntansi Universitas Muhammadiyah Malang, Ach. Syaiful Hidayat Anwar, SE., M.Sc., CA yang telah menjadi pembimbing non formal saya dan teman berdiskusi, selalu memberikan pencerahan ketika saya mengalami kesulitan, dan memberikan ilmu serta solusi sehingga tesis ini dapat diselesaikan tepat waktu.
8. Teman-teman yang ada di Prodi Akuntansi Universitas Muhammadiyah Malang, Bapak/Ibu Dosen yang selalu memberikan dukungan serta bersedia berbagi ilmu sehingga sangat membantu penyelesaian tesis.
9. Teman-teman angkatan 2013/2014, Terimakasih atas kebersamaan dan suka duka selama kuliah. Kenangan manis yang tidak pernah terlupakan.

Malang, 25 Juli 2017

Aviani Widyastuti

ABSTRAK

Aviani Widyastuti, Program Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya. **Tapak Citra: Fenomena Privatisasi PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. (Critical Discourse Analysis dalam Bingkai PEA).** Ketua Komisi Pembimbing : Gugus Irianto. Anggota Komisi Pembimbing : M. Achsin.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis wacana kebijakan privatisasi PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. *Critical Discourse Analysis* dalam perspektif PEA menjadi pilihan alat analisis untuk dapat melihat gambaran wacana privatisasi yang terjadi melalui kinerja sebelum dan sesudah privatisasi (periode tahun 2008-2014) serta bentuk distribusi kekuasaan dan kesejahteraan yang terjadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada kenyataannya kinerja keuangan Garuda Indonesia pasca privatisasi cenderung mengalami penurunan dan distribusi laba (kekayaan) kepada karyawan maupun *shareholders* (investor dan pemerintah) tidak dilakukan dengan maksimal. Distribusi hanya tampak kepada karyawan dan kreditor tetapi kenaikan tersebut bukan karena nilai yang didistribusikan melainkan karena adanya kenaikan jumlah karyawan dan kebutuhan utama Garuda Indonesia terkait ekspansi usaha. Realitas sosial politik lain menunjukkan bahwa privatisasi sampai dengan saat ini masih menjadi alat kepentingan yang dibuktikan dengan tujuan utama privatisasi Garuda Indonesia dalam rangka mendapatkan modal untuk ekspansi usaha. Jasa penerbangan dengan harga yang relatif tinggi serta penandatanganan kerjasama dengan *Liverpool Football Club* pada kenyataannya juga menunjukkan realita bahwa kebermanfaatannya (distribusi kesejahteraan) Garuda hanya dirasakan oleh golongan tertentu (kekuatan modal dan menengah ke atas). Sehingga bisa dikatakan bahwa privatisasi Garuda Indonesia hanyalah sebagai alat bagi elit politik atau pemegang kekuasaan untuk memperoleh kepentingannya serta sebagai upaya menunjukkan keberadaannya dalam mengelola BUMN.

Kata Kunci : Kinerja, Privatisasi, Political Economy of Accounting, Critical Discourse Analysis, Distribusi Laba

ABSTRACT

Aviani Widyastuti, Master Program, Faculty of Economic and Business University of Brawijaya. **Tapak Citra: The Privatization Phenomenon of PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. (Critical Discourse Analysis in PEA Frame).** Chairman of Supervisor : Gugus Irianto. Co-Supervisor : M. Achsin.

This study aims to analyze the discourse of PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk privatization policy. Critical Discourse Analysis in the PEA perspective becomes the choice of analytical tool in order to observe the privatization discourse description that occurs through the performance before and after privatization (period of 2008-2014) and the distribution form of power and welfare. The research shows that in reality the financial performance of Garuda Indonesia post privatization tend to decrease and the profit distribution (wealth) to employees and shareholders (investors and government) is not done maximally. Distribution is only visible to employees and creditors but the increase is not due to the value distributed but it's because of the increase in the number of employees and the main requirement of Garuda Indonesia related to business expansion. Another socio-political reality indicates that privatization is still a tool of interest, evidenced by the main purpose of privatizing Garuda Indonesia in order to obtain capital for business expansion. In fact, relatively high-priced airline services and the signing of cooperation with Liverpool Football Club also represent that the benefit (distribution of welfare) of Garuda is only perceived by certain groups (capital and upper-middle power). So it can be said that the privatization of Garuda Indonesia is only as a tool for the political elite or the authority person to obtain its interests and as an effort to show its existence in managing the BUMN.

Keywords: Performance, Privatization, Political Economy of Accounting, Critical Discourse Analysis, Profit Distribution

DAFTAR ISI

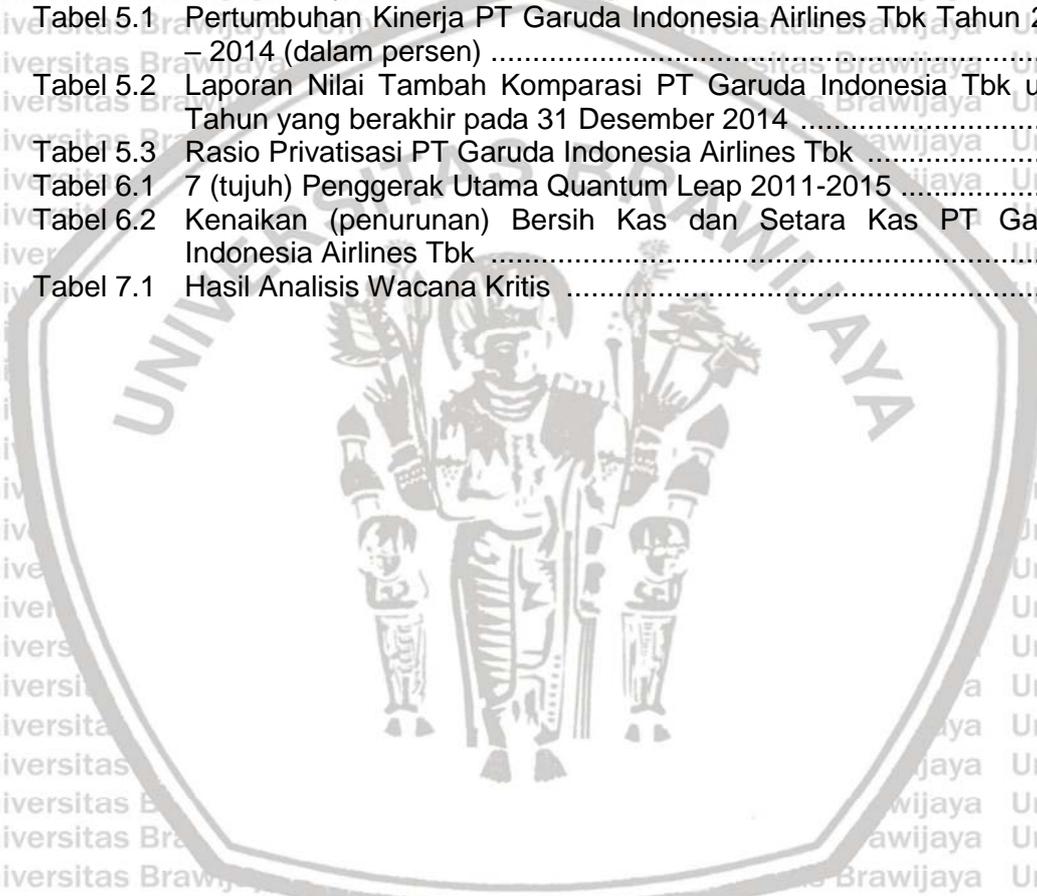
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN IDENTITAS	iii
PERNYATAAN ORISINIL TESIS	iv
RIWAYAT HIDUP	v
UCAPAN TERIMAKASIH	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR BAGAN	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR GRAFIK	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Privatisasi dan Kinerja BUMN	5
1.3. PT. Garuda Indonesia Airlines Tbk dan Privatisasi	10
1.4. Motivasi Penelitian	14
1.5. Fokus Penelitian.....	14
1.6. Masalah Penelitian	14
1.7. Tujuan Penelitian.....	15
1.8. Kontribusi Penelitian.....	15
1.8.1 Kontribusi Teori	15
1.8.2 Kontribusi Praktis.....	15
1.8.3 Kontribusi Kebijakan	15
BAB II. TINJAUAN TEORI DAN KONSEP-KEBIJAKAN PRIVATISASI: KEPENTINGAN DAN DISTRIBUSI KEADILAN	17
2.1. Konsep dan Tujuan Privatisasi	17
2.2. Privatisasi: sebagai suatu Kepentingan	23
2.3. <i>Political Economic Accounting</i> (PEA): suatu Perspektif Distribusi dan Keadilan	25
2.4. Privatisasi: Konflik Kepentingan Manajemen dan Shareholder ..	28
2.5. Kebijakan Privatisasi: Sebagai Bentuk Komunikasi Pemerintah	30
2.6. Penelitian Terdahulu	33
BAB III. ANALISIS WACANA KRITIS SEBAGAI SUATU LENSANALISIS DALAM MENKAKAJI WACANA KEBIJAKAN PRIVATISASI	37
3.1. Metodologi Penelitian Kualitatif	37
3.2. Model Teorisasi	39
3.3. Metode Pengumpulan Data	40
3.4. Sumber dan Jenis Data	40
3.5. Analisis Wacana Kritis sebagai Pilihan Lensa Analisis	41
3.6. Teknik Analisis	49



BAB IV.	MENAPAKI SEJARAH DAN PROFIL INDUSTRI PENERBANGAN DI INDONESIA (PT. GARUDA INDONESIA AIRLINES Tbk)	56
4.1.	Perkembangan Industri Penerbangan di Indonesia	56
4.2.	Profil PT Garuda Indonesia Tbk	60
4.2.1.	Sejarah Perusahaan	60
4.2.2.	Operasi Perusahaan	64
4.2.3.	Pemasaran dan Prospek Perusahaan	65
4.2.4.	Sumber Daya Manusia	67
4.2.5.	Kepemilikan Perusahaan	68
BAB V.	PAPARAN KINERJA KEUANGAN SEBELUM DAN SESUDAH PRIVATISASI	72
5.1.	Privatisasi Garuda Indonesia	72
5.2.	Kinerja Keuangan Garuda Indonesia Sebelum dan Sesudah Privatisasi	74
5.2.1.	Rasio Keuangan	76
5.2.2.	Distribusi Laba melalui Analisis Laporan Nilai Tambah ..	81
5.2.3.	Rasio Privatisasi	87
BAB VI.	DISTRIBUSI KEKUASAAN DAN KESEJAHTERAAN DALAM REALITAS SOSIAL POLITIK	92
6.1.	Periode Praprivatisasi	93
6.2.	Periode Privatisasi	98
6.3.	Distribusi Laba dan Kinerja Keuangan Praprivatisasi hingga Pascaprivatisasi	101
6.4.	Kontribusi Jasa Penerbangan Garuda Indonesia	104
6.5.	Privatisasi Garuda Indonesia dan Master Plan BUMN Tahun 2010-2014	107
BAB VII.	PRIVATISASI GARUDA INDONESIA DALAM ANALISIS WACANA KRITIS	111
7.1.	Privatisasi Garuda Indonesia Berdasarkan Undang-undang atau Peraturan	111
7.1.1	Undang-undang Dasar 1945	112
7.1.2	UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN	115
7.1.3	PP No. 59 Tahun 2009 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan	119
7.2.	Lima Karakteristik Utama Analisis Wacana Kritis dalam Privatisasi Garuda Indonesia	123
BAB VIII.	TAPAK CITRA : FENOMENA PRIVATISASI GARUDA INDONESIA ...	137
BAB IX.	SIMPULAN, IMPLIKASI, DAN REFLEKSI	147
9.1	Simpulan	147
9.2	Implikasi	151
9.3	Refleksi: Keterbatasan dan Saran bagi Penelitian Selanjutnya ..	151
	DAFTAR PUSTAKA	153

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Data Penumpang Angkutan Udara Rute Penerbangan Dalam Negeri Tahun 1986 – 2004	57
Tabel 4.2	Daftar Perusahaan Industri Penerbangan yang Aktif dalam Industri Penerbangan di Indonesia Tahun 2015	60
Tabel 4.3	Kesehatan Finansial Garuda Indonesia 2004 – 2008	63
Tabel 4.4	Maskapai International dalam Perjanjian Code Share	66
Tabel 4.5	Proporsi Kepemilikan Saham Garuda Indonesia Tahun 2010	68
Tabel 4.6	Struktur Kepemilikan Saham Pasca Privatisasi	70
Tabel 5.1	Pertumbuhan Kinerja PT Garuda Indonesia Airlines Tbk Tahun 2008 – 2014 (dalam persen)	77
Tabel 5.2	Laporan Nilai Tambah Komparasi PT Garuda Indonesia Tbk untuk Tahun yang berakhir pada 31 Desember 2014	86
Tabel 5.3	Rasio Privatisasi PT Garuda Indonesia Airlines Tbk	90
Tabel 6.1	7 (tujuh) Penggerak Utama Quantum Leap 2011-2015	96
Tabel 6.2	Kenaikan (penurunan) Bersih Kas dan Setara Kas PT Garuda Indonesia Airlines Tbk	104
Tabel 7.1	Hasil Analisis Wacana Kritis	136





DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1 Model Komunikasi Lasswell.....	31
Bagan 3.1 Kerangka dan Alur Penelitian.....	55





DAFTAR GAMBAR

Gambar 7.1 Dasar Hukum Privatisasi 112
Gambar 8.1 Skema Hasil Penelitian 146





DAFTAR GRAFIK

Grafik 5.1 Tren Distribusi Nilai Tambah	85
Grafik 5.2 Rasio Privatisasi PT Garuda Indonesia Airlines Tbk	91



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Bagan Alur Analisis Data	175
Lampiran 2	Model Analisis Menggunakan AWK	176
Lampiran 3	Tabel Analisis Menggunakan AWK	177



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perbaikan terhadap sektor perekonomian, khususnya industri di Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perusahaan Negara seringkali dikaitkan dengan kebijakan privatisasi. Hal ini dikarenakan privatisasi dianggap mampu meningkatkan kemampuan perusahaan untuk bersaing. Dengan melihat kondisi yang ada sekarang peran dan fungsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) cenderung tidak efisien dalam mengelola sumberdaya, dan kurang efektif kinerjanya, meskipun pada kenyataannya BUMN sendiri pada saat ini belum memiliki daya tarik yang optimal terhadap pihak luar yang membelinya.

Privatisasi BUMN merupakan rangkaian kebijakan dalam upaya “penyehatan” BUMN di Indonesia. Rangkaian itu meliputi restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Restrukturisasi erat kaitannya dengan tatanan makro dalam hal kebijakan politik, sementara profitisasi terkait upaya dalam peningkatan laba sebagai langkah lanjut dalam proses restrukturisasi. Sedangkan privatisasi sendiri merupakan upaya pemerintah dalam mengurangi peran Negara yang berlebih di sektor bisnis, dalam rangka menggerakkan dan memberdayakan perekonomian masyarakat (Widjajanti, 2013).

Tahun 1990-1998 penjualan saham BUMN tampak berhasil dengan mengundang para investor asing, swasta dan domestik untuk berpartisipasi dalam memiliki saham BUMN. Partisipasi ini tampaknya mampu memberikan penjualan dan menciptakan pendapatan US\$ 4,34 Miliar, dimana 55% masuk ke dalam kas Negara dan sisanya dikembalikan ke BUMN yang bersangkutan (Marita, 2011).

Akan tetapi, masalah mulai bermunculan dikala penjualan aset dan kerjasama dengan swasta mulai mengemban misi korupsi dan manipulasi. Beberapa aset BUMN dilepas dan diobral kepada swasta yang sangat dekat dengan keluarga dan kroni penguasa. Sebut saja, tanah dan bangunan PT Wisma Nusantara bernilai tinggi yang ada di Jakarta Pusat, justru diobral kepada Bimantara untuk dibangun hotel dan pusat pertokoan mewah. Hal serupa juga terjadi pada jaringan pemancar kebanggaan Indonesia dahulu kala yaitu TVRI disewakan dengan harga super murah kepada TPI. Bentuk restrukturisasi BUMN seperti ini lebih menyerupai atau lebih pantas disebut sebagai penjarahan pada BUMN.

Restrukturisasi dalam tatanan makro perekonomian bertujuan untuk membangun pasar yang menyebabkan pasar yang berjalan dengan semestinya. Pasar tentunya diharapkan mampu mengalokasikan sumberdaya ekonomi secara baik. Sementara itu, bila melihat pengusaha yang terlibat dalam pasar itu sendiri pada nyatanya lebih terfokus pada kegiatan "melloby" penguasa dibanding memproduksi barang yang baik untuk konsumen.

Privatisasi di Indonesia sesungguhnya masih menghadapi tantangan yang besar. Penyelesaian masalah dengan mengambil kebijakan privatisasi masih menjadi pertanyaan. Ketidakselarasan lingkungan dengan perubahan mikro di dalam perusahaan menjadi salah satu tantangan besar dalam privatisasi. PT Semen Gresik yang merupakan BUMN pertama diprivatisasi di Indonesia pada kenyataannya membawa banyak gejolak. Khususnya, tak mampu dan gagal dalam mengatasi masalah mendasar dari distribusi kekayaan dan kekuasaan setelah privatisasi. Hal ini menunjukkan adanya ketidakselarasan antara penyelesaian masalah makro dan mikro yang ada di dalam perusahaan.

Privatisasi pada BUMN dengan melibatkan swasta sesungguhnya juga menimbulkan masalah yang beragam. Harapan dengan melibatkan swasta untuk meningkatkan kinerja agar perusahaan lebih efisien ternyata juga menimbulkan dampak lain. Dengan masuknya peran swasta tentunya, membawa konflik tersendiri dengan masyarakat. Pada umumnya, konflik antara masyarakat dengan perusahaan swasta lebih tajam dan eksplosif jika dibandingkan perusahaan tersebut milik Negara apalagi ditambah dengan unsur SARA (Sujatmiko, 2010).

Stinson, et al. (2002) dalam Sujatmiko (2010), menunjukkan studinya atas privatisasi kesehatan yang ada di Canada. Dalam studi tersebut disampaikan bahwa penyediaan pelayanan (*provision*) dan pendanaan (*financing*) kesehatan yang didominasi oleh negara akan menghasilkan keadaan yang lebih baik dibandingkan oleh pihak swasta.

Kasus yang berbeda di Indonesia, terdapat pendapat bahwa privatisasi akan meningkatkan efisiensi dan subsidi difokuskan pada kelompok miskin. Warga menganggap bahwa privatisasi ini akan memberatkan mereka dan melanggar undang-undang. Jika privatisasi kesehatan dilakukan maka dampaknya terasa pada mereka yang bekerja di sektor tersebut, terutama rumah sakit, baik dokter maupun non-dokter seperti perawat dan staf non medis. Dampak ini terkait dengan pengadaan tenaga *outsourcing* yang erat menjadi rasionalisasi dalam upaya penyelesaian masalah antara pegawai dan manajemen dan juga sebagai bentuk upaya yang dilakukan untuk efisiensi.

Sujatmiko (2010) juga mengungkapkan bahwa privatisasi terhadap pelayanan kesehatan ini juga membawa dampak terhadap konsumen. Privatisasi akan membawa degradasi stratifikasi golongan atas (elit dan mewah) yang selama ini nyatanya tidak tertangani oleh rumah sakit pemerintah.

Selain itu, penggolongan-penggolongan pelayanan juga dapat dilakukan dengan pelayanan kelas VIP 1, 2 dan 3. Sedangkan untuk obat-obatan diferensiasinya justru semakin sulit sehingga golongan lapisan bawah terpaksa membeli obat yang kurang lebih sama (mahalnya) dengan obat bagi golongan atas. Tanpa intervensi pemerintah maka eksploitasi dalam pasar obat akan dan bahkan telah terjadi dengan aman, karena obat merupakan suatu kebutuhan dasar yang mendesak.

Dengan dilakukannya privatisasi, banyak harapan yang ingin dicapai oleh pemerintah untuk mengembangkan bahkan memperbaiki kinerja BUMN itu sendiri. Beberapa tujuan atau harapan yang diinginkan antara lain : (1)

Peningkatan efisiensi, kinerja dan produktivitas perusahaan yang diprivatisasi, (2) Mendorong perkembangan pasar modal, (3) Meningkatkan pendapatan baru bagi pemerintah. BUMN dipercaya penuh dalam mengemban tugas penciptaan pembangunan perekonomian Negara. Pembangunan ekonomi jelas sangat terkait dengan tingkat kemakmuran suatu Negara, di mana kemakmuran tersebut sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Pengalaman Negara maju dan juga Negara berkembang menunjukkan bahwa dengan menyerahkan pembangunan ekonomi pada mekanisme pasar telah terbukti mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, namun masih gagal dalam menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial. Hal ini menunjukkan bahwa privatisasi yang dilakukan di Negara berkembang (dalam hal ini Indonesia) masih perlu dipertimbangkan kembali dan dievaluasi, mengingat kesejahteraan yang diberikan oleh Negara sendiri belum mampu menjangkau orang miskin dan kelompok-kelompok rentan. Kelompok rentan merupakan kelompok yang tidak mampu merespon dengan cepat perubahan sosial disekitarnya dan secara otomatis akan

tersingkirkan dalam proses pembangunan yang mampu bertumpu pada mekanisme pasar. Sehingga, pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi.

1.2 Privatisasi dan Kinerja BUMN

Negara, dalam rangka melaksanakan tugas untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, membentuk perusahaan Negara atau yang lebih dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kinerja BUMN menjadi sorotan yang penting dalam mengemban tugas Negara dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai yang termaktub dalam pasal 33 UUD 1945. "Kesejahteraan Sosial" yang menjadi judul pada Bab XVI UUD 1945 merupakan bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. "Kesejahteraan Sosial" berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sendiri pada umumnya dilihat dari meningkatnya pendapatan perkapita, meningkatnya pendidikan masyarakat, dan meningkatnya harapan hidup masyarakat yang juga menjadi salah satu parameter keberhasilan pembangunan suatu bangsa.

BUMN yang mengemban tugas selain sebagai agen Negara dalam memastikan kesejahteraan rakyat, juga mengemban misi sebagai entitas bisnis untuk dapat mengejar keuntungan sebesar-besarnya. Akan tetapi, dalam prakteknya BUMN tidak mudah dalam menjaga keseimbangan antara amanat institusi dan sekaligus sebagai entitas bisnis yang berorientasi pada keuntungan.

Meskipun pemerintah sudah melakukan berbagai upaya dalam menyelamatkan tugas BUMN dari berbagai macam permasalahan yang ada agar tercapai cita-cita bersama sesuai dengan cita-cita kemerdekaan. BUMN harus tetap diselamatkan dan dikelola dengan baik sesuai dengan tujuan peningkatan kesejahteraan. Dalam

hal ini pemerintah masih menganggap bahwa privatisasi sebagai upaya menyelamatkan keuangan perusahaan Negara agar tidak membebani anggaran Negara. Meskipun pada kenyataannya dengan menyerahkan perusahaan Negara pada mekanisme pasar tidak sepenuhnya mampu menyelesaikan permasalahan yang ada.

Terkait dengan penilaian kinerja BUMN, berbagai indikator menjadi suatu pertimbangan. Terutama dalam aspek keuangan, indikator profitabilitas menjadi komponen penting dalam mengukur keberhasilan kinerja BUMN pasca privatisasi. Akan tetapi di sisi lain, lebih lanjut bila melihat konsep *Political Economy Of Accounting (PEA)* yang dipelopori oleh Tinker (1980) bahwa keadilan sosial yang dimaksud adalah keadilan yang mampu mensejahterakan tidak hanya kepada *shareholder* tetapi lebih dari itu juga kepada *stakeholder*. Dan pemerintah sebagai pihak agen dalam teori agency dipercaya oleh pihak *principal* (rakyat) dalam mengelola kekayaan yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan amanat dalam UUD 1945. Sehingga, kebijakan privatisasi yang diambil oleh pemerintah dalam upaya peningkatan kinerja BUMN ini pun tentunya tak terlepas dari adanya kebermanfaatannya bersama yang mampu dirasakan oleh sebagian besar orang.

Josiah, Burton, Gallhofer, & Haslam (2010) melakukan penelitian atas privatisasi yang terjadi di Afrika. Keterkaitan privatisasi dan akuntansi merupakan fokus yang luas. Penilaian privatisasi telah dipertimbangkan dalam lingkup gerakan audit sosial. Privatisasi yang terjadi di Afrika kontroversial. Dalam konteks ini sering menjadi bagian integral dari bentuk tertentu dari proses globalisasi dan membawa ambiguitas terkait. Tampaknya privatisasi merupakan suatu obat mujarab bagi para pendukungnya. Penelitian tersebut mencakup perhatian

terhadap mobilisasi dalam konteks berbagai laporan serta praktik tata kelola pemerintahan terkait di tingkat mikro dan makro. Di mana, pada gilirannya mencerminkan pengertian akuntansi bersama dengan sistem tata kelola terkait dan meresap dalam proses privatisasi. Hasil penelitian menunjukkan adanya kekurangan dan kesenjangan dari teori kritis dan perspektif interdisipliner. Kesenjangan dan kekurangan ini membatasi wacana kebijakan dan praksis Vis-à-vis privatisasi di Afrika dan sekitarnya. Mereka juga menunjuk pada akuntansi yang lebih holistik dan mengetahui kekhasan Afrika, dan memang berbeda dengan Negara lain.

Irianto (2004), lebih jelas mengungkapkan dalam penelitiannya pada PT Semen Gresik Tbk. Privatisasi perusahaan ini dilakukan sebagai bagian dari reformasi kebijakan yang lebih luas dan dilaksanakan di tiga kali berturut-turut pada tahun 1991, 1995, dan 1998. Divestasi bertahap tersebut selesai dalam konteks yang berbeda. Sementara Pemerintah dalam hal ini juga gagal dalam mengatasi masalah mendasar dari distribusi kekayaan dan kekuasaan setelah privatisasi.

Penelitian serupa juga dilakukan oleh Sokarina (2011), yang mengungkapkan dalam hasil penelitiannya pada kinerja PT Telkomsel, dimana privatisasi telah gagal dalam mendistribusikan kepemilikan. Hal ini ditandai adanya proses eksploitasi terhadap konsumen melalui bentuk tarif yang cukup tinggi.

Sehingga, dalam mengukur kinerja khususnya BUMN tidak hanya cukup dengan mempertimbangkan kinerja keuangan dan kinerja lingkungan semata, tetapi juga dengan mempertimbangkan adanya kesadaran sosial dan juga kesadaran politik.

Shaoul (1997a) lebih lanjut juga melakukan penelitian dengan menggunakan PEA untuk menguji kasus privatisasi pada perusahaan air minum di Inggris. Pada penelitian pertama, Shaoul menguji klaim pemerintah bahwa privatisasi semakin meningkatkan efisiensi bagi industri, pelanggan, dan Negara.

Hasil penelitiannya menunjukkan ternyata tidak terjadi peningkatan efisiensi dan distribusi laba dan dipandang sebagai konflik antara publik dengan pemegang saham. Sedangkan pada penelitian kedua, Shaoul (1997b) melakukan pengujian pada model akuntansi dan akun keuangan pada laporan tahunan serta menguji *constructive* dan *emancipatory* dari peran akuntansi dalam menghadapi berbagai masalah publik. Hasilnya menunjukkan bahwa model akuntansi yang tersedia untuk publik dapat digunakan sebagai data untuk menganalisis tujuan sosial dan kritik ekonomi. Selain itu, akuntansi dapat berperan sebagai pembangun (*constructive*) dan pembebas (*emancipatory*) bagi berbagai masalah yang timbul.

Upaya pemerintah dalam membawa keberhasilan privatisasi juga menjadi penting karena BUMN yang juga merupakan milik rakyat dan merupakan lembaga perekonomian yang penting dalam sistem perekonomian Indonesia sebagai bentuk perwujudan Negara dalam memajukan kesejahteraan masyarakat. Juga kembali pada tujuan dilakukan privatisasi sesuai yang telah dituangkan ke dalam Undang-undang No.19 Tahun 2003 bahwa privatisasi BUMN dilakukan tidak hanya untuk tujuan efisiensi, produktifitas, penguatan struktur dan manajemen keuangan semata, lebih dari itu privatisasi juga harapannya mampu menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan juga kapasitas pasar. Jadi, harapan besar dari Bangsa tentunya, privatisasi tidak hanya membawa berkah bagi manajemen (agen) dan *shareholder* (prinsipal) semata tetapi lebih jauh juga mampu dirasakan oleh masyarakat Indonesia pada umumnya atau *stakeholder*.

Selain itu, dengan melihat karakteristik BUMN yang ada pada Negara-negara berkembang, tampak jelas bahwa kinerja BUMN (termasuk kinerja keuangan) tidak dapat dilepaskan dari adanya seting politik yang ada. Yang artinya bahwa, kinerja keuangan BUMN secara tidak langsung juga dipengaruhi adanya ruang yang disediakan pemilik (dalam hal ini adalah pemerintah). Sehingga, kebijakan struktur Negara tentunya akan mempengaruhi kinerja keuangan korporasi (Andrianto & Irianto, 2008). Hal ini menyebabkan pemerintah yang juga sebagai agen dari Negara, juga memungkinkan untuk membuat suatu regulasi berdasarkan subyektifitas yang ada.

Penelitian ini dirasa menjadi penting untuk dilakukan dengan melihat pada yang telah diuraikan di atas karena mendorong peneliti untuk mengkaji lebih dalam lagi terkait kebijakan privatisasi dalam meningkatkan kinerja BUMN. Sejalan dengan penjelasan Bungin (2011) bahwa penelitian kualitatif juga tidak hanya sekedar mendeskripsikan sebuah fenomena, sehingga fenomena itu “tak berangka”, namun juga mampu menjelaskan makna, mendeskripsikan makna dari fenomena yang muncul, bahkan menjelaskan “metamaknawi” yaitu makna dibalik makna. Sama halnya dalam isu privatisasi yang masih hangat dan menarik untuk dibicarakan sebagai upaya pencarian makna di balik fenomena yang terjadi dikala permasalahan privatisasi masih menjadi perdebatan yang panjang, mengingat privatisasi pada BUMN tidak bisa lepas dari adanya seting poitik yang ada. BUMN merupakan badan usaha yang bukan hanya sekedar sebagai entitas bisnis Negara yang wajib mendistribusikan deviden kepada APBN atau pada sistem keuangan Negara saja. Lebih dari itu, BUMN juga memegang amanat sebagai agen Negara yang memiliki kewajiban untuk ikut serta memastikan hak kesejahteraan yang

diperoleh setiap penduduk atau seluruh masyarakat Indonesia pada umumnya melalui prinsip-prinsip keadilan.

Prinsip keadilan dalam hal ini dengan mengacu pada bagian dari perspektif PEA yang dipelopori oleh Tinker (1980), dimana prinsip keadilan adalah merupakan hak kebebasan dasar yang sejajar. Sehingga hal tersebutlah yang mendasari dalam penelitian ini untuk tidak hanya melihat bagaimana kinerja keuangan dan pengaruh kekuasaan dengan dilakukannya privatisasi, tetapi juga melihat kinerja keuangan dan pengaruh kekuasaan tersebut dalam menghadirkan keadilan bagi semua pihak di Indonesia. Dan dalam penelitian ini, peneliti memilih salah satu BUMN yang menjadi situs penelitian dengan tujuan pemahaman vertikal atau mendalam. Adapun situs penelitian yang dipilih adalah Garuda Indonesia, yang akan diuraikan berikut.

1.3 PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk dan Privatisasi

Industri jasa penerbangan, khususnya penerbangan komersial kian ramai di Indonesia. Perkembangan jasa pelayanan maskapai penerbangan dari tahun ke tahun juga menjadi salah satu perhatian masyarakat luas. Semakin tingginya persaingan pelayanan, harga dan promosi yang ditawarkan menjadi salah satu hal yang membuktikan betapa industri jasa penerbangan ini sangat diminati belakangan ini. Potensi bisnis industri jasa penerbangan di Indonesia juga sangat besar mengingat kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari kepulauan. Transportasi udara merupakan salah satu pilihan utama yang sangat praktis untuk dapat menjangkau antara pulau yang satu dengan lainnya. Untuk menjadi perusahaan yang kompetitif tentunya perlu memenuhi sejumlah kriteria misalnya kepuasan pelanggan yang bersifat dinamis dan juga kemajuan teknologi telekomunikasi dan teknologi informasi.

Garuda Indonesia merupakan industri jasa penerbangan komersial pertama yang ada di Indonesia. Sejak berdiri pertama kali hingga sekarang, Garuda Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang. Era 60'an adalah era dimana Garuda Indonesia mengalami pertumbuhan yang pesat yang ditandai dengan datangnya armada pesawat jenis baru. Sayangnya Tahun 1998, Garuda menghadapi goncangan finansial pada saat krisis moneter dan menghadapi permasalahan hutang yang besar, modal negatif, produk/ pelayanan yang tidak kompetitif, dan produktifitas karyawan yang rendah. Menghadapi permasalahan yang semakin berarti, Garuda Indonesia berusaha untuk bangkit kembali dengan melakukan beberapa usaha seperti upaya konsolidasi dengan cara mengembalikan pesawat dengan sewa yang cukup tinggi, melakukan renegotiasi dan pemutusan kontrak, merubah orientasi produk ke pasar.

Garuda Indonesia juga berupaya untuk menormalkan kembali seluruh aspek operasional Garuda Indonesia melalui program rehabilitasi, peningkatan pelayanan dan komunikasi, program efisiensi, program *expansion and development*, dan hingga akhirnya dilakukan privatisasi. Hingga sekarang, Garuda Indonesia menjadi perusahaan penerbangan milik Negara (BUMN) dan berhasil menjadi salah satu 30 besar maskapai terbesar di dunia (*Annual Report*, 2014).

Perjalanan Garuda Indonesia sebagai perusahaan penerbangan milik Negara (BUMN) menunjukkan suatu kebanggaan tersendiri sebagai warga negara Indonesia yang mampu menunjukkan kompetensi dalam bersaing dengan dunia Internasional. Garuda Indonesia merupakan satu-satunya perusahaan penerbangan yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia saat ini. Garuda Indonesia memang telah berhasil mengubah haluannya, sehingga terhindar dari kegagalan di masa krisis dan meraih kesuksesan pada era 2006 hingga 2010. Setelah melalui

masa-masa sulit, kini Garuda Indonesia melanjutkan kesuksesan dengan menjalankan program 5 tahun ekspansi secara agresif. Program ini dikenal dengan nama 'Quantum Leap'. Program ini diharapkan akan membawa perusahaan menjadi lebih besar lagi, dengan jaringan yang lebih luas dan diiringi dengan kualitas pelayanan yang semakin baik.

Berdasarkan gambaran diatas, terlihat jelas bahwa Garuda Indonesia merupakan perusahaan penerbangan di Indonesia yang cukup "Fight". Dari awal berdiri sampai mencapai keberhasilan, Garuda sempat mengalami guncangan finansial saat krisis moneter dan akhirnya dilakukan privatisasi sebagai upaya kebangkitannya dari keterpurukan. Pada kenyataannya, privatisasi pada Garuda Indonesia saat ini memang membawa keberhasilan yang cukup signifikan dengan ditandai mampunya bersaing di dunia penerbangan internasional. Bahkan Garuda Indonesia juga telah menjadi *sponsorship* pada salah satu club sepak bola internasional. Melihat Garuda Indonesia yang masih merupakan perusahaan negara, beberapa hal juga menjadi perlu diperhatikan. Garuda Indonesia dalam hal ini masih mengemban tugas selain sebagai entitas bisnis yang wajib mendistribusikan deviden pada APBN, juga mengemban tugas sebagai agen negara yang memastikan terjadi hak kesejahteraan pada setiap penduduk Indonesia. Sedangkan melihat kenyataan bahwa pada umumnya, pengguna layanan penerbangan ini adalah masyarakat ekonomi menengah ke atas. Meskipun hal ini menunjukkan adanya kemampuan Garuda Indonesia Indonesia untuk bersaing seperti yang menjadi tujuan dari privatisasi, akan tetapi juga menjadi sebuah pertanyaan, sejauh mana masyarakat Indonesia mampu menikmati keberhasilan atas privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia itu

sendiri, melihat jasa penerbangan tersebut merupakan BUMN yang juga mengemban amanat bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Garuda Indonesia sebagai salah satu contoh keberhasilan atas kebijakan privatisasi, menjadi obyek penelitian yang menggugah keingintahuan peneliti.

Pemilihan obyek dan situs ini adalah sebagai upaya untuk mengkaji dan meneliti lebih mendalam terkait kinerja Garuda Indonesia sebelum dan setelah privatisasi

sebagai bentuk upaya pemerintah dalam menciptakan keadilan untuk

mensejahterakan rakyat. Mengingat bahwa Garuda Indonesia merupakan suatu

Badan Usaha Milik Negara yang bukan hanya berperan sebagai entitas bisnis

Negara yang wajib mendistribusikan deviden pada APBN dan menjaga stabilitas

keuangan saja, akan tetapi juga merupakan agen Negara yang wajib memastikan

diperolehnya hak kesejahteraan setiap penduduk Andrianto, J. & Irianto, G (2008).

Sehingga, hal ini menunjukkan bahwa pentingnya menilai kinerja BUMN

berdasarkan keadilannya. Mengacu pada perpektif PEA yang dipelopori oleh

Tinker (1980), dimana melihat suatu bentuk prinsip keadilan merupakan hak

kebebasan dasar yang sejajar dan bukan hanya melihat kinerja keuangan dan

pengaruh kekuasaan semata melainkan bagaimana kinerja keuangan dan

pengaruh kekuasaan tersebut mampu menghadirkan keadilan bagi semua pihak

(dalam hal ini adalah semua masyarakat Indonesia). Adapun periode penelitian

pada Garuda Indonesia ini dilakukan tiga tahun sebelum (2008-2010) dan sesudah

dilakukannya privatisasi (2012-2014) serta saat diprivatisasi (2011) dengan tujuan

sebagai pemahaman mendalam dan juga melihat secara mendalam sebagai

upaya pencarian makna sejauh mana keberhasilan privatisasi Garuda Indonesia

dapat membawa distribusi keadilan bagi masyarakat Indonesia.

1.4 Motivasi Penelitian

Mengacu pada beberapa latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, seiring dengan masih berkembangnya pro kontra terhadap kebijakan privatisasi yang dipilih oleh pemerintah dalam upaya peningkatan kinerja pada BUMN, maka peneliti melakukan penelitian terhadap privatisasi Garuda Indonesia untuk berupaya memahami dan menggali kembali atas wacana privatisasi. *Critical*

Discourse Analysis melalui perspektif PEA digunakan untuk dapat melihat gambaran wacana privatisasi Garuda Indonesia melalui kinerja, distribusi kekuasaan dan kesejahteraan sebelum dan sesudah privatisasi.

1.5 Fokus Penelitian

Berpijak pada permasalahan yang terjadi terkait dengan kebijakan privatisasi, peneliti fokus pada upaya analisis secara kritis menggunakan *Critical Discourse Analysis* melalui perspektif PEA atas kebijakan privatisasi pada Garuda Indonesia dengan melihat kinerja pra dan pasca privatisasi. Privatisasi Garuda Indonesia terjadi pada tahun 2011 sehingga periode pelaporan keuangan yang digunakan adalah 2008-2014. Pemilihan periode 2008-2014 digunakan untuk melihat kinerja yang terjadi berdasarkan tiga periodisasi yaitu praprivatisasi (2008-2010), privatisasi (2011) dan pasca privatisasi (2012-2014).

1.6 Masalah Penelitian

Terkait dengan permasalahan yang telah dipaparkan dalam latar belakang penelitian bahwa kebijakan privatisasi masih mengemban banyaknya kepentingan serta masih banyaknya terjadi pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut, maka dapat dirumuskan dalam suatu pertanyaan penelitian, bagaimana kebijakan privatisasi pada Garuda Indonesia ditinjau dari suatu wacana kritis?

1.7 Tujuan Penelitian

Sebagaimana yang telah diungkapkan pada latar belakang dan fokus penelitian yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan secara kritis atas wacana privatisasi yang terbangun pada BUMN, khususnya pada Garuda Indonesia.

1.8 Kontribusi Penelitian

1.8.1 Kontribusi Teori

Hasil dari penelitian ini harapannya dapat memberikan kontribusi dan menambah khasanah pengetahuan di bidang kebahasaan dan konstruk wacana di dalam proses privatisasi terhadap perusahaan Negara Garuda Indonesia.

1.8.2 Kontribusi Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk membangun wacana kritis bagi masyarakat umumnya dan pemerintah khususnya untuk bersama-sama mengawal pelaksanaan privatisasi BUMN dan regulasi yang mengaturnya agar mampu menciptakan kebermanfaatn bersama sehingga terhindar dari adanya tindak kejahatan, penjahatan ataupun kezaliman dari kegiatan bisnis yang tidak memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan.

1.8.3 Kontribusi Kebijakan

Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah sebagai dasar memilih atau mempertimbangkan dalam mengambil kebijakan privatisasi

pada BUMN dengan melihat laporan nilai tambah sebagai imbal hasil yang didapatkan stakeholders pascaprivatisasi.





BAB II

TINJAUAN TEORI DAN KONSEP

KEBIJAKAN PRIVATISASI : KEPENTINGAN DAN DISTRIBUSI KEADILAN

2.1 Konsep dan Tujuan Privatisasi

Perbaikan kinerja BUMN seringkali erat dikaitkan dengan privatisasi. Privatisasi sendiri memiliki makna yang luas dan beragam. Beberapa definisi privatisasi dikemukakan oleh beberapa tokoh, misalnya saja seperti yang diungkapkan oleh (Savas, 1987)

“Privatization is the act of reducing the role government, or increasing the role of private sektor, in activity or in the ownership of assets.”

Dari definisi tersebut dijelaskan bahwa segala sesuatu yang terkait dengan pengurangan atas peran pemerintah dan memberikan kesempatan kepada swasta untuk berperan merupakan kebijakan privatisasi.

Privatisasi juga diartikan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mengalihkan sebagian atau seluruh asset yang dimiliki dan pengelolaan perusahaan dari Negara kepada pihak swasta untuk mengurangi inefisiensi, informasi yang asimetri, biaya sosial, dan intervensi pemerintah yang mengakibatkan kegagalan pasar (Setyowati, 2013). Dengan demikian kepemilikan atas pihak asing atau swasta dirasa penting dalam upaya memperbaiki kinerja BUMN itu sendiri.

Begitu pula privatisasi yang diartikan dari beberapa tokoh (Peacock, 1930; Dunleavy, 1980; Clementy, 1980; dan Savas, 1987 dalam Syafi'e, sebenarnya juga sejalan dengan pengertian privatisasi yang telah dituangkan dalam Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN yaitu privatisasi diartikan sebagai penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain

dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar nilai manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas saham bagi masyarakat. Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa privatisasi merupakan suatu pemindahan kekuasaan yang awalnya dikuasai oleh Negara menjadi dikuasai oleh individu atau perorangan.

Dari pengertian privatisasi tersebut dapat pula di pahami sebagai suatu konsep yang selaras dengan neoliberalisme. Neoliberalisme adalah paham ekonomi politik yang mendorong perdagangan bebas, ekspansi pasar, privatisasi/penjualan BUMN, deregulasi/penghilangan campur tangan pemerintah, dan pengurangan peran Negara dalam layanan sosial seperti pendidikan, kesehatan dan lainnya. Dengan memindahkan sebagian atau pun seluruhnya kekuasaan Negara pada pihak swasta menunjukkan pada suatu proses mekanisme pasar yang mendukung adanya kebebasan pasar.

Privatisasi awalnya memiliki makna transformasi yang lebih sempurna ke arah ekonomi kapitalis. David Clutterbuck dalam Dwidjowjoto (2003) dalam *Going Private : Privatisation Around the World* (1991) menegaskan bahwa gagasan privatisasi berawal dari pudarnya keyakinan di dalam pemikiran ekonomi sosialis bahwa pengelolaan ekonomi oleh Negara akan menciptakan kesejahteraan. Hal ini dipandang oleh Dwidjowjoto bahwa privatisasi dapat dikatakan sebagai gerakan pemurnian terhadap kapitalis. Hal ini disebabkan ternyata di Negara barat pun sebenarnya tidak ada yang murni melakukan ekonomi sosialis, karena terdapat beberapa Negara yang masih dimiliki dan dikelola oleh Negara. Termasuk salah satunya adalah Inggris yang merupakan Negara kapitalis paling tua.

Dwidjowijoto juga mengungkapkan bahwa kapitalisme akan menjadi ideologi peradaban abad 21 dan bahkan ke depan, karena belum adanya konsep yang lebih baik dan menarik, kapitalisme dapat bertahan dengan melandaskan pada mekanisme pasar yang merupakan hukum alami. Selain itu, kapitalisme juga memberikan ruang perubahan yang lebih besar dibanding dengan ideologi lain.

Oleh karena itu, privatisasi merupakan pemurnian kapitalisme, dimana globalisasi adalah pesebaran dari kapitalisme yang semakin murni.

Istilah privatisasi sendiri juga merupakan istilah yang tidak berasal dari Indonesia. Andrianto, Setyawan, & Adonara (2013) juga mengungkapkan bahwa privatisasi ini tidak selaras dengan budaya ekonomi bangsa Indonesia yang berasaskan kekeluargaan, sehingga pemaknaan privatisasi sebagai penjualan asset dan kekayaan Negara ini menjadikan BUMN memproduksi barang dan jasa dengan asas mengejar suatu keuntungan. Selain itu privatisasi juga membuat kepemilikan saham yang berubah/berpindah pada swasta/asing menjadikan kebijakan perekonomian Negara bagian dari kebijakan dari pihak swasta/asing.

Campur tangan pihak asing/swasta ini tentunya dikhawatirkan dapat mempengaruhi dalam membuat kebijakan tersebut tidak lagi berpihak pada kepentingan masyarakat terutama pada bagian yang menguasai hajat hidup orang banyak seperti yang diamanahkan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33.

Awalnya privatisasi di Indonesia muncul karena kedatangan IMF di tahun 1997 dikala krisis moneter sedang melanda Negara ini. Globalisasi yang juga identik dengan liberalisasi sebenarnya tidak hanya baru dirasakan saat ini, melainkan jauh sebelumnya atau tepatnya pada tahun 1980-an. Seperti yang telah dikemukakan oleh Kamasan (2009) bahwa pada saat itu pertumbuhan ekonomi Negara-negara yang tergolong dalam "The Asian Tiger" juga tidak terlepas dari

adanya liberalisasi ekonomi yakni keterbukaan ekonomi yang mendorong aliran masuk modal ke Kawasan Asia Timur dalam hal mendukung pertumbuhan sektor manufaktur dan industrialisasi. Arus modal yang masuk ini merupakan dampak dari adanya Washington Consensus yang merupakan hasil prakarsa dari lembaga-lembaga yang ada di Washington seperti IMF, World Bank dan United States Treasury Department pada tahun 1989. Dalam konsensus tersebut dinyatakan bahwa untuk mendorong keterbukaan Negara terhadap dunia luar melalui liberalisasi perdagangan dan neraca modal.

Berawal dari konsensus tersebutlah yang juga sebenarnya mendorong terjadinya krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997. Dimana tingginya permintaan terhadap dollar yang berkaitan dengan besarnya kewajiban luar Negara-negara di kawasan yang jatuh tempo menjadi pemicu terjadinya krisis dan juga faktor-faktor lain tentunya. Krisis yang melanda kawasan Asia ini menyebabkan tekanan ekonomi politik. Seperti halnya yang dirasakan di Indonesia yaitu sekitar 800.000 tenaga kerja kehilangan pekerjaannya. Kondisi ini juga membawa Negara Indonesia pada pendapatan per kapita terpendek sangat signifikan dan membawa Indonesia pada klasifikasi Negara miskin.

Masa krisis ekonomi terberat pada saat itu, sangat dirasakan seluruh rakyat Indonesia tentunya. Ditambah lagi pada saat itu, era pemerintahan yang sedang tidak stabil dengan turunnya Presiden Soeharto dari kursi presiden. Berakhirnya masa pemerintahan Soeharto ternyata juga membawa warisan yang cukup berat bagi generasi penerus bangsa. Saat itu dalam krisis yang berkepanjangan, hutang luar negeri pada neraca pembayaran cukup mengganggu posisi keuangan negara.

Kondisi perekonomian yang cukup sulit inilah yang akhirnya membawa Indonesia pada keputusan dalam menyelamatkan perekonomian dengan cara

mengundang IMF. Dalam kondisi tersebutlah akhirnya Indonesia meminta bantuan kepada IMF untuk dapat menyeimbangkan kembali neraca pembayaran Indonesia. Melalui kucuran dana segera sebesar 35 milyar dollar Amerika Serikat pada Term I merupakan tahap awal dalam rangka perbaikan ekonomi jangka pendek di Indonesia (Kamasan, 2009)

Pada saat itu, IMF menganggap bahwa Negara-negara yang terkena krisis, termasuk Indonesia, dapat ditangani dengan melakukan *Structural Adjustment Policy (SAP)*. Dimana dalam kebijakan tersebut IMF memberikan beberapa persyaratan sebelum memberikan bantuan finansialnya. Dimana inti dari kebijakan tersebut adalah bahwa Negara harus melakukan 3 (tiga) hal yaitu Liberalisasi, Deregulasi, Privatisasi (Stiglitz, 2002 dalam Kamasan, (2009). Tiga pilar terbut kemudian yang disebut sebagai *Washington Consensus* yang merupakan konsep pemulihan ekonomi bagi Negara-negara berkembang. Dalam *Washington Consensus* pada dasarnya terdiri dari 10 elemen yang disarankan untuk diimplementasikan pada Negara-negara yang terkena krisis. Dari kesepuluh elemen tersebut salah satunya adalah melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan Negara (BUMN) atau dialihkan ke swasta.

Seperti halnya perjanjian-perjanjian yang lain, maka sewajarnya suatu perjanjian itu diikuti dengan adanya suatu kesepakatan yang tentunya melibatkan adanya suatu hak dan suatu kewajiban bagi kedua belah pihak. Melalui *Letter of Intent (LoI)*, Indonesia yang mendapat bantuan secara finansial sepakat dengan IMF yang memberikan klausul atau rekomendasi kepada perekonomian Indonesia. Dengan tahapan yang cukup panjang dalam perbaikan ekonomi Indonesia pada masa krisis tersebut menunjukkan bahwa IMF dapat dengan leluasa memainkan

perannya dengan mendikte kebijakan-kebijakan ekonomi dalam negeri sebagai syarat penerapan dan kucuran bantuan dana guna menanggulangi krisis.

Meskipun pada nyatanya privatisasi di Indonesia sendiri masih banyak menuai pro kontra, akan tetapi kebijakan pemerintah tersebut masih saja berlaku

sampai dengan saat ini. Harapan pemerintah memang cukup besar dengan diambilnya kebijakan tersebut. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Laksamana Sukardi yang menjabat sebagai menteri Negara BUMN di era pemerintahan Megawati, Privatisasi merupakan salah satu langkah yang dianggap perlu dilakukan terhadap pembenahan dalam pengelolaan manajemen pada BUMN.

Dengan privatisasi ini bahkan dianggap senjata yang ampuh dan bermanfaat dalam memberantas korupsi, kolusi dan Nepotisme.

Privatisasi yang dianggap sebagai senjata ampuh tersebutlah yang mengantarkan sejumlah perusahaan BUMN yang ada di Indonesia diprivatisasi.

Sementara, privatisasi sendiri bisa dilakukan dengan beberapa cara, antara lain :

- (1) penawaran Saham BUMN kepada umum (*Publik Offering Of Shares*) yang dapat dilakukan secara parsial atau menyeluruh, (2) Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (*private sale of share*), (3) penjualan aktiva BUMN kepada swasta (*sale of government organization state-owned enterprise assets*), (4) **Penambahan investasi baru dari sektor swasta ke dalam BUMN** (*new private investment in an state-owned enterprise assets*), dan (5) **Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan** (*management/employee buy out*).

Sedangkan berdasarkan UU. No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dalam pasal

78 hanya membolehkan tiga cara dalam privatisasi yakni : (1) Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, (2) Penjualan saham langsung

kepada investor, (3) Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Dengan dilakukannya privatisasi, banyak harapan yang ingin dicapai oleh pemerintah untuk mengembangkan bahkan memperbaiki kinerja BUMN

itu sendiri. Beberapa tujuan atau harapan yang diinginkan antara lain : (1)

Peningkatan efisiensi, kinerja dan produktivitas perusahaan yang diprivatisasi, (2)

Mendorong perkembangan pasar modal, (3) Meningkatkan pendapatan baru bagi

pemerintah. Dimana, dengan dilakukannya privatisasi sendiri juga harapannya

mampu memberikan kesejateraan yang merata kepada masyarakat Indonesia,

mengingat bahwa BUMN merupakan badan usaha yang diamanatkan dalam UUD

1945 untuk mengelola kekayaan Negara yang menguasai hajat hidup orang

banyak (masyarakat Indonesia). Dalam hal ini artinya pemerintah menaruh

harapan yang cukup besar dengan dilakukannya privatisasi BUMN di Indonesia,

khususnya terkait dengan finansial Negara.

2.2 Privatisasi : Sebagai Suatu Kepentingan

Perkembangan global yang terjadi saat ini cukup signifikan. Dengan

dibukanya pasar bebas dalam dunia bisnis, membuat perusahaan-perusahaan

harus mampu mempertahankan eksistensinya dalam persaingan global. Sama

halnya dalam perusahaan Negara atau lebih dikenal sebagai Badan Usaha Milik

Negara (BUMN). BUMN sebagai perusahaan Negara dalam perkembangannya

juga dituntut untuk mampu memberikan kontribusi nyata kepada Negara

khususnya masyarakat Indonesia.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan

kontribusi nyata tersebut khususnya dalam pembangunan system perekonomian

Negara, mengingat bahwa BUMN merupakan bagian penting dalam system

perekonomian tersebut. Upaya dalam pembuktian eksistensi untuk mewujudkan kontribusi nyata tersebut adalah dengan cara melakukan privatisasi. Privatisasi dengan berbagai pemahaman ataupun definisi yang dikemukakan para ahli, pada umumnya mengerucut pada pemindahan kepemilikan sebagian ataupun sepenuhnya dari publik atau Negara kepada swasta. Atau dengan kata lain, pemerintah mengikutsertakan pihak swasta dalam pengelolaan BUMN.

Terlepas dari berbagai alasan pentingnya dilakukan privatisasi, pada nyatanya privatisasi berujung pada suatu kepentingan. Privatisasi merupakan suatu bentuk perubahan dalam pengelolaan pemerintah dalam penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan orientasi pasar. Lebih lanjut Stiglitz (2004) dalam Irianto (2004) menyatakan bahwa dalam privatisasi, prioritas lebih ditekankan pada upaya membangun pasar dibandingkan dalam mendorong adanya kompetisi. Dengan privatisasi, tujuan BUMN sebagai pendorong perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dalam rangka pembangunan nasional dapat tercapai. Akan tetapi pada nyatanya tujuan tersebut mampu tercapai dengan biaya yang relatif tinggi dan belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan jasa bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga terjangkau dan berkompetisi secara global. Beberapa penelitian terkait kinerja pasca privatisasi pada umumnya memang menunjukkan adanya peningkatan efisiensi dan juga profitabilitas terhadap perusahaan. Akan tetapi, perolehan laba yang tinggi ini juga didapatkan dengan biaya yang besar bahkan berlebihan (Sari, 2012).

Sama halnya yang dikemukakan oleh (Sokarina, 2011c) dalam penelitiannya pada kasus privatisasi PT Telkom dan PT Indosat. Dalam hasil analisisnya menemukan realitas yaitu bahwa saat Pemerintah memahami privatisasi sebagai suatu alat untuk mencapai rente ekonomi, privatisasi telah gagal untuk membuat

distribusi kepemilikan. Disaat yang bersamaan pula, terjadinya eksploitasi atas konsumen dalam bentuk tingginya harga yang dibebankan terutama pada kasus PT Telkomsel. Hal ini menunjukkan bahwa privatisasi yang terjadi pada PT Telkom dan PT Indosat merupakan suatu bentuk kepentingan yang mana gagal dalam menyediakan keadilan dan kemakmuran bagi bangsa dan masyarakat.

Di dalam proses privatisasi BUMN (*State-Owned Enterprises*), "pemerintah" bukan satu-satunya pihak yang terkait (*privatization stakeholders*). Menurut Ernst & Young terdapat juga pihak lain yang mempunyai kaitan dengan privatisasi yaitu : pegawai pemerintah; manajer dan pekerja. Masing masing pihak yang mempunyai kepentingan (*stakeholders*) dengan privatisasi itu mempunyai interest yang berbeda. Pemerintah pusat dan pegawai lokal berkepentingan untuk mengurangi defisit anggaran pendapatan dan belanja negara. Melalui penjualan saham perusahaan negara diharapkan mendapatkan pemasukan keuangan yang akan mengurangi defisit tersebut. Manajemen dan para pekerja BUMN mempunyai kepentingan dalam privatisasi berupa kesempatan untuk mendapatkan saham (*distribution of ownership*) perusahaan yang dijual kepada mereka dengan cara khusus, misalnya dengan harga diskon atau mendapatkan voucher yang dapat ditukarkan dengan saham privatisasi.

2.3 Political Economy of Accounting (PEA) : Suatu Perspektif Distribusi dan Keadilan

PEA yang selama ini cukup dikenal dan diintrodusir oleh Tinker (1980), merupakan salah satu rerangka teori yang berada pada ranah studi akuntansi kritis. Studi akuntansi kritis sendiri senantiasa dilakukan dalam konteks-konteks tertentu. Dimana, akuntansi bukan hanya dipandang sebagai suatu disiplin dalam

ruang yang kosong, namun, akuntansi berada dalam konteks organisasi dan masyarakat tertentu.

Studi akuntansi yang menggunakan kerangka PEA ditunjukkan untuk memahami sekaligus melakukan evaluasi atas peran akuntansi dalam konteks ekonomi, sosial dan politik, atau mengkaji bagaimana peran akuntansi dalam konteks tertentu, baik organisasional maupun lingkungan yang lebih luas. Saat ini, pada nyatanya teori dan praktek akuntansi sendiri sudah semakin berkembang.

Pada masa transisi antara masa merkantilisme dengan masa awal kapitalisme, teori dan praktek akuntansi mengalami transformasi yang sangat jauh dari masa awal (Islam), feodalisme, dan juga merkantilisme. Catchpole, 2004 dalam Andrianto & Irianto (2008) menyatakan bahwa sistem ekonomi klasik (kapitalisme) tidak akan mendapatkan ruang di suatu Negara tanpa disokong oleh laporan atas kinerja ekonomi yang telah terefleksikan oleh laporan keuangan. Hal ini menunjukkan adanya perkembangan praktek akuntansi yang cukup pesat, di mana akuntansi menjadi pondasi yang menempatkan pemilik modal sebagai pihak terpenting hingga saat ini. Sementara itu, bila akuntansi tanpa dipengaruhi oleh teori ekonomi klasik juga akan susah untuk mendapatkan ruang di dalam korporasi yang notabene memang hanya merupakan "alat" akumulasi kekayaan bagi pemilik modal.

Tinker juga menggambarkan tentang perbedaan pijakan pemikiran ekonomi telah dan atau dapat berpengaruh terhadap orientasi atas pemaknaan laba dan laporan laba rugi. Bila mengacu pada pandangan *neoklasik*, maka laba dipandang sebagai aspek utama (*the bottom line*) dari aktivitas bisnis serta digunakan sebagai dasar pengukuran efisiensi dari transformasi input ke output. Sehingga, hal ini yang mendorong untuk aktivitas bisnis senantiasa ditujukan untuk

memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya, yang kadang kala tanpa lagi memperhatikan hukum dan juga etika.

Berbeda dengan pandangan *classical political economy*, laba lebih direfleksikan sebagai power yang dimiliki oleh pemilik modal (pemilik kepentingan utama) perusahaan. Sehingga, bagi pemilik power yang besar maka akan mendapatkan porsi yang besar pula dari hasil operasi perusahaan.

Selain itu, dalam *classical political economy*, juga melihat terkait *distribution of income*. Dimana, dalam pandangan ini menawarkan transformasi pandangan bahwa laba sebagai *the bottom line* menuju pada pandangan "*a just and fair distribution*". Tinker menyampaikan bahwa dalam pandangan ini didasarkan pada keyakinan bahwa laba merupakan indikator dari kelangsungan hidup dari suatu perusahaan dan juga sebagai alat yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi sosial dalam memanfaatkan sumber daya masyarakat, dan juga bukan hanya sekedar ukuran teknis efisiensi dalam konversi input ke output.

Pandangan ini juga menyatakan terkait dengan fungsi modal yang diyakini tidak hanya sebagai instrument produksi tetapi lebih kepada sebagai media hubungan sosial dalam organisasi. Sehingga dengan *classical political economy* maka pembagian kekuasaan antara kelompok kepentingan dalam masyarakat dan proses institusional dapat melalui kepentingan yang mungkin akan dikemukakan.

Sedangkan, nilai-nilai sosial dari laporan akuntansi yang berkembang saat ini lebih untuk menghasilkan informasi yang utamanya ditujukan pada pemenuhan kepentingan pemilik modal dibandingkan dengan *stakeholder*.

Dalam hal ini, dengan menggunakan PEA maka laporan keuangan dapat direkonstruksi kembali, baik dalam bentuk, substansi, atau setidaknya-tidaknya dalam tataran interpretasi. Cooper & Sherer (1984) menyatakan bahwa dengan

menggunakan kerangka PEA maka isu tentang distribusi laba, kekayaan, dan power akan menjadi isu yang lebih kritis. Selain itu, kerangka PEA juga mendorong investigasi akuntansi pada konteksnya sehingga kajian tersebut dapat mengintegrasikan pemahaman ekonomi politik dan konteks sosial dimana akuntansi berada dan berperan.

Dengan kata lain, dengan menggunakan kerangka teori PEA yang didasarkan pada basis ekonomi politik klasik, maka mampu memberikan suatu alternatif yang lebih mengedepankan aspek distribusi dan keadilan, dan bukan hanya laba semata. Sehingga, dalam konteks ini melalui kerangka teori PEA maka dapat dikembangkan terkait dengan eksplorasi terhadap kebijakan privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia yang didasarkan pada prinsip dasar PEA terkait distribusi dan keadilan. Yang mana, sebagai bentuk konsekuensi logis dari BUMN adalah bahwa segala sesuatu upaya yang dilakukan untuk dapat mengembangkan BUMN tujuannya adalah kesejahteraan masyarakat, karena, BUMN merupakan suatu badan usaha yang dipercaya penuh untuk mampu menopang perekonomian Negara.

2.4 Privatisasi : Konflik Kepentingan Manajemen dan *Shareholder*

Penelitian-penelitian bidang akuntansi yang berkembang saat ini, khususnya dalam hal penilaian kinerja pada perusahaan, umumnya masih berfokus pada aspek keuangan. Penilaian kinerja pada perusahaan atau BUMN apalagi yang telah diprivatisasi dengan menggunakan aspek keuangan saja dirasa masih belum cukup. Mengingat, aspek keuangan atau kinerja keuangan pada umumnya hanya mampu merepresentasikan mengenai kepemilikan pemegang saham (*shareholder*) tanpa menghiraukan kepemilikan pemangku kepentingan (*stakeholder*).

Privatisasi yang juga menjadi bagian dari kajian akuntansi, dari berbagai pengertian atau pemaknaan yang ada, secara umum menitik beratkan pengertian pada ranah kepemilikan. Privatisasi merupakan pemindahan kepemilikan baik itu sebagian atau sepenuhnya dari kepemilikan Negara kepada kepemilikan swasta.

Yang tentunya dengan pemindahan kepemilikan ini akan membawa dampak pada proses pengelolaannya, yang awalnya hanya seutuhnya dikelola atau ditangani oleh pemerintah menjadi melibatkan swasta dalam pengelolaannya.

Privatisasi sendiri yang juga erat dikaitkan dengan ideologi kapitalis karena bergantung pada prinsip kapitalis terutama pada swasta. Berdasarkan ideologi ini, kepemilikan swasta lebih untuk di “dewakan” atau “dipuja” karena dianggap lebih efisien. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Alchian dan Allen (1997, hal. 114) dalam (Irianto, 2004) bahwa pemilik swasta lebih bebas untuk membuat keputusan berdasarkan kepentingan terbaik mereka dimana keputusan tersebut tanpa harus dipengaruhi oleh birokrasi atau gangguan politik yang sering terjadi di kepemilikan negara (Jensen & Meckling, 1976). Pemaknaan kebebasan tersebut lebih ditujukan pada hubungan kebebasan dalam keputusan dan reward yang menimbulkan efisiensi dalam hal pemanfaatan sumber daya.

Hal lain yang juga tidak kalah penting adalah peran pemerintah yang terbatas dalam perekonomian merupakan bagian dari prinsip privatisasi. Prinsip ini berasal dari prinsip liberalisme yang dikembangkan oleh Adam Smith dan Neoliberalisme yang dikembangkan oleh Friedman. Dimana, di dalam pemikiran ini pemerintah tidak dapat bertindak sebagai regulator dan pelaku usaha, karena akan menimbulkan konflik kepentingan. Pemerintah, dalam hal ini harus dibatasi fungsinya dalam pembuatan kebijakannya dan juga sebagai pelaku usaha/bisnis.

Villalonga (2000), lebih jelas mengemukakan terkait dengan teori agensi.

Manajer (agen) diasumsikan untuk mencari maksimalisasi utilitas mereka sendiri dibanding organisasi (prinsipal). Hal ini juga menunjukkan bahwa selama ini pada dasarnya agen dan prinsipal seringkali memiliki kepentingan yang tidak sejalan.

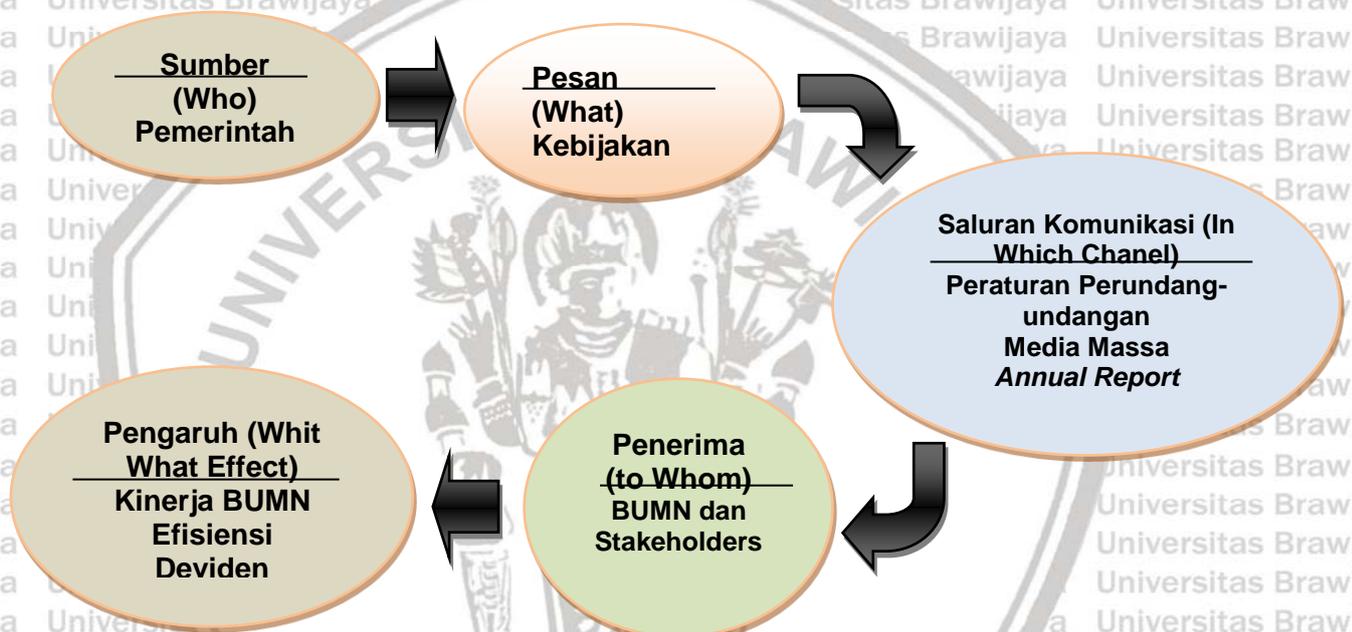
Dalam kondisi ini, BUMN yang diprivatisasi tentunya akan mengalami perubahan strukturisasi kepemilikan. Yang awalnya hanya dimiliki oleh pemerintah menjadi dimiliki sebagian atau sepenuhnya oleh privat. Dengan pemindahan kepemilikan ini tentunya juga mempengaruhi kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Privatisasi yang memunculkan prinsipal-prinsipal baru dan ikut andil dalam manajemen perusahaan kadangkala memiliki tujuan yang berbeda dengan pemilik sebelumnya (pemerintah). Hal ini menjadi salah satu implikasi negatif yang muncul dengan dilakukannya privatisasi. Khususnya pada implikasi organisasi. Konsekuensi dari prioritas tujuan privatisasi misalkan adalah dalam rangka memperkenalkan kompetisi untuk meningkatkan pendapatan dalam periode tertentu karena suatu alasan politik. Dengan adanya kesalahan dalam pemilihan pembeli ataupun metode privatisasi akan membawa implikasi terhadap organisasi, seperti semua keputusan yang diambil oleh *owner* baru/manajer dari perusahaan yang diprivatisasi akan memiliki prioritas yang bisa saja bertentangan.

2.5 Kebijakan Privatisasi : Sebagai Bentuk Komunikasi Pemerintah

Kebijakan privatisasi diambil oleh pemerintah sebagai upaya penanganan terhadap perekonomian Negara khususnya pada BUMN. Kebijakan privatisasi sendiri menjadi bagian bentuk komunikasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Komunikasi tersebut merupakan bentuk komunikasi yang sengaja dibangun oleh pemerintah seperti yang dijelaskan dalam Model Komunikasi Lasswell. Lasswell (Saverin & James, 2009) menyatakan bahwa

model verbal dalam komunikasi harus memenuhi kelima unsur berikut (1) Sumber (*who*); (2) Pesan (*Says What*); (3) Saluran Komunikasi (*in wich channel*); (4) Penerima (*to whom*); dan (5) Pengaruh (*whit what effect*). Formula Lasswell dapat digambarkan dalam model sabagai berikut :

Bagan 2.1
Model Komunikasi Lasswell



Model komunikasi Lasswell sendiri merupakan model komunikasi tertua yang dikemukakan pada tahun 1948, dimana model komunikasi masih digunakan orang dengan tujuan tertentu. Berdasarkan paradigma Lasswell tersebut komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu. Dalam penelitian ini, peneliti berkeyakinan bahwa kebijakan privatisasi yang diambil oleh pemerintah merupakan suatu pesan yang akan disampaikan oleh pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) selaku penerima informasi. Informasi

kebijakan ini sendiri jelas disalurkan melalui pesan tertulis dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mewadahi kebijakan privatisasi tersebut dan juga laporan perusahaan serta dokumen-dokumen terkait dan juga pemberitaan media massa yang mengandung informasi yang ingin disampaikan kepada *stakeholder*.

Informasi pada model komunikasi ini tidak disampaikan tanpa maksud tujuan tertentu melainkan mengharapkan adanya suatu respon atau tanggapan yang diinginkan oleh sumber. Sehingga, tidak lain komunikasi yang dibangun bertujuan untuk mempengaruhi dan dipengaruhi secara berkesinambungan dan berjalan terus-menerus. Model komunikasi klasik dari Lasswell ini menunjukkan bahwa pihak pengirim pesan (komunikator) pasti mempunyai suatu keinginan untuk mempengaruhi pihak penerima (komunikasi), dan karenanya komunikasi harus dipandang sebagai upaya persuasi. Setiap upaya penyampaian pesan dianggap akan menghasilkan akibat, baik positif ataupun negatif. Dan hal ini, menurut Lasswell banyak ditentukan oleh bentuk dan cara penyampaiannya. Salah satu kelemahan dari model Lasswell ini adalah tidak digambarkannya unsur *feedback* (umpan balik) sehingga proses komunikasi yang dijelaskan bersifat linear/searah.

Peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen terkait dengan privatisasi merupakan suatu saluran media komunikasi tercapainya pesan yang dikirim oleh pemerintah untuk mendapatkan umpan balik baik itu positif maupun negative. Selain itu, media massa juga menjadi saluran komunikasi yang mendukung tersampainya pesan tersebut kepada masyarakat pada umumnya dan *stakeholders* pada khususnya.

2.6 Penelitian Terdahulu

Privatisasi merupakan salah satu topik kajian atau penelitian yang telah banyak dilakukan. Tentunya, hal ini menunjukkan bahwa bidang kajian ini masih cukup banyak diminati mengingat sampai dengan saat ini pun privatisasi masih menjadi perbincangan yang hangat antara dua golongan yaitu pro dan kontra. Dari beberapa tokoh juga berusaha untuk mendefinisikan privatisasi dari berbagai aspek. Sebut saja Savas (1987) yang melihat dari sisi peran atau keterlibatan pemerintah dalam menangani BUMN. Pihak swasta diberikan kesempatan untuk ikut andil dalam pengelolaan BUMN dengan harapan dapat meningkatkan kinerja BUMN menjadi lebih efisien.

Erbetta (2001) melakukan penelitian yang berfokus pada mekanisme insentif pada perilaku manajerial untuk mempelajari dinamika kinerja ekonomi pada tahun-tahun sebelum dilakukan privatisasi. Dalam penelitiannya ditemukan bahwa terjadi pertumbuhan tingkat produktivitas dalam empat tahun sebelum terjadinya perpindahan dari publik ke swasta. Hal ini menunjukkan bahwa adanya pengaruh hak kepemilikan terhadap upaya manajerial yang dipengaruhi oleh faktor tenaga kerja.

Pada umumnya, penelitian kajian tentang privatisasi bertujuan untuk melihat kinerja ataupun dampak terjadinya privatisasi. Dimana berbagai kajian ini pun relatif pro dan kontra. Dwidjowjoto (2003) lebih mengkritisi terkait kebijakan privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah. Resep kebijakan privatisasi yang diambil oleh pemerintah ini sendiri, pada nyatanya belum mampu ditegakkan di Indonesia sehingga pemerintah juga harus lebih selektif lagi dalam memutuskan suatu kebijakan. Beban berat yang dipikul oleh BUMN yang juga selaku pelayan publik perlu dilakukan pencegahan.

Berbagai penelitian mengenai privatisasi telah berkembang sebagai penelitian akuntansi. Tidak sedikit penelitian akuntansi mengenai privatisasi yang dikaji berdasarkan perspektif *Political Economy of Accounting* (PEA). Shaoul (1997a, 1997b) dalam Sokarina (2011) melakukan penelitian pada perusahaan air minum di Inggris terkait kasus privatisasi. Pada penelitiannya yang pertama, mempertanyakan tentang klaim pemerintah bahwa privatisasi semakin meningkatkan efisiensi bagi industri, pelanggan, dan Negara. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tidak terjadi peningkatan efisiensi dan distribusi laba yang menjadikan suatu konflik antara publik dan pemegang saham. Sedangkan pada penelitian keduanya, melakukan pengujian terhadap model akuntansi dan sejumlah akun keuangan pada laporan tahunan dengan mempertanyakan apakah akuntansi dapat berperan sebagai pembangun dan pembebas dalam menghadapi berbagai permasalahan publik. Hasilnya menunjukkan bahwa model akuntansi mampu digunakan sebagai data untuk menganalisis tujuan sosial dan kritik ekonomi. Dan juga akuntansi juga dapat berperan sebagai pembangun dan pembebas bagi berbagai permasalahan yang timbul.

Penelitian privatisasi lainnya juga dilakukan oleh Arnold and Cooper (1999) dalam Irianto (2004) yang menguji peran akuntansi pada kebijakan privatisasi pelabuhan oleh pemerintah. Hasilnya menunjukkan bahwa terdapat konflik kepentingan dalam masyarakat terkait distribusi kekayaan dan pencapaian keadilan bagi masyarakat. Sedangkan di Indonesia sendiri, penelitian pada kasus privatisasi juga telah dilakukan oleh Irianto (2004). Penelitiannya dilakukan pada BUMN pertama di Indonesia yang dilakukan privatisasi yaitu PT Semen Gresik yang beroperasi pada industri semen. Hasilnya menunjukkan bahwa ada penolakan dari berbagai *stakeholders* atas hegemoni perusahaan multinasional.

Selain itu, berbagai isu tentang keadilan dan kejujuran, keamanan kerja, aspek keuangan pada kedaulatan ekonomi semakin meningkat.

Penelitian tentang kegagalan perbankan BUMN di Indonesia dalam meratakan kesejahteraan masyarakat juga telah dilakukan oleh Andrianto & Irianto (2008). Hal ini juga sejalan dengan penelitian Sokarina (2011), yaitu kasus privatisasi pada PT Telkom dan PT Indosat. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa privatisasi telah gagal dalam menunjukkan distribusi kepemilikan. Dan pada saat yang bersamaan terjadi proses eksploitasi atas konsumen dalam bentuk tingginya harga (kasus PT Telkomsel).

Uraian beberapa penelitian terdahulu di atas yang mengkaji tentang kebijakan privatisasi ini dirasa menjadi topik yang menarik untuk diteliti. Tujuan dari penelitian ini sendiri adalah mengetahui bagaimana dan mengapa pemerintah mengambil kebijakan privatisasi terhadap Garuda Indonesia, mengingat perusahaan tersebut adalah perusahaan Negara yang juga selain mengemban tugas sebagai entitas bisnis juga mengemban tugas sebagai agen Negara untuk memastikan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Sehingga penelitian terhadap distribusi kekuasaan dan distribusi kesejahteraan dengan dilakukannya privatisasi masih menjadi pertanyaan besar dan menarik untuk diteliti dalam menilai keberhasilan kebijakan privatisasi yang terjadi pada Garuda Indonesia. Penelitian ini menggunakan perspektif PEA dan metodologi penelitian kualitatif dengan paradigma kritis, serta menggunakan analisis wacana kritis sebagai alat analisis untuk dapat memahami, mendeskripsikan dan juga

menganalisis secara kritis serta komentar terhadap kebijakan privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah pada perusahaan Negara yang beroperasi pada jasa transportasi penerbangan yaitu Garuda Indonesia.



BAB III

ANALISIS WACANA KRITIS

SEBAGAI SUATU LENS A ANALISIS DALAM MENGGAKI WACANA KEBIJAKAN PRIVATISASI

Metodologi dalam penyusunan tesis sangat diperlukan sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam mencapai tujuan yang dimaksud oleh peneliti.

Metodologi merupakan suatu cara yang digunakan untuk dapat sampai menuju tujuan yang dimaksud. Adapaun metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metodologi penelitian kualitatif.

3.1. Metodologi Penelitian Kualitatif

Ilmu sosial merupakan ilmu yang sangat berkembang dalam khazanah ilmu pengetahuan manusia. Kondisi saat ini bahkan menunjukkan ilmu sosial yang lebih canggih dari ilmu alam, karena setiap satu fenomena sosial membutuhkan satu kajian ilmu sosial. Akuntansi sendiri merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial, sehingga perkembangan ilmu akuntansi sendiri tentunya mengacu pada paradigma ilmu sosial.

Fenomena sosial di masyarakat memiliki gejala yang berbeda-beda dalam banyak hal. Setiap masalah memiliki wajah yang berbeda-beda begitu pula sebaliknya. Sehingga, fenomena sosial yang berbeda-beda tidak dapat dijelaskan hanya dalam pandangan materi dan fisika saja (Bungin, 2011). Setiap manusia memiliki kehendak, bahkan keinginan untuk mengubah diri, dunia atau alam semestanya. Pandangan ini sejalan dengan dengan substansi vitalisme, dimana kemandirian subjek penelitian menentukan pemaknaan terhadap apa yang dialami. Pendekatan kualitatif sendiri melihat substansi filsafat vitalisme sebagai hal

yang amat berguna sebagai landasan dalam melihat perbedaan yang terjadi pada setiap objek penelitian dalam pendekatan kualitatif.

Secara filosofis, metodologi merupakan bagian dari ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana prosedur kerja mencari kebenaran. Prosedur kerja mencari kebenaran sebagai filsafat dikenal sebagai epistemologi. Kualitas kebenaran yang diperoleh dalam berilmu pengetahuan terkait langsung dengan prosedur kerjanya (Muhadjir, 2002).

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini termasuk ke dalam metodologi penelitian kualitatif. Sebagaimana dikutip oleh Bogdan dan Taylor (1975) dalam (Meleong, 2012) mendefinisikan metodologi penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang sedang diamati. Penelitian ini mengarah pada pemahaman makna secara holistik (utuh). Selain itu, penelitian kualitatif juga tidak hanya sekedar mendeskripsikan sebuah fenomena, sehingga fenomena itu “tak berangka”, namun juga mampu menjelaskan makna, mendeskripsikan makna dari fenomena yang muncul, bahkan menjelaskan “metamaknawi” yaitu makna dibalik makna (Bungin, 2011)

Peneliti menggunakan penelitian kualitatif, dikarenakan penelitian yang dilakukan bersifat holistik (menyeluruh), sarat dengan makna. Selain itu, dengan penelitian kualitatif diharapkan mampu memberikan ruang gerak yang lebih luas bagi peneliti untuk mendapatkan penjelasan dan penggambaran yang lebih mendalam berkaitan dengan obyek yang diteliti.

Adapun paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma kritis. Patti Lather dalam (Muhadjir, 2002) menjelaskan bahwa paradigma kritis termasuk pendekatan era postpositif, yang mencari makna di balik yang empiri

dan menolak *value free*. Pendekatan teori kritis mempunyai komitmen yang tinggi kepada tata sosial yang lebih adil. Dimana, yang menjadi landasan dalam asumsi dasar yaitu ; pertama, ilmu sosial bukan sekedar memahami ketidakadilan dalam distribusi kekuasaan dan distribusi *resources*, melainkan berupaya untuk membantu menciptakan kesamaan, dan emansipasi dalam kehidupan; kedua, pendekatan teori kritis memiliki keterikatan moral untuk mengkritik status quo dan membangun masyarakat yang lebih adil.

3.2. Model Teorisasi

Teorisasi induktif merupakan model teorisasi yang digunakan dalam penelitian ini. Dimana, dalam model induktif, data merupakan pijakan awal yang digunakan dalam penelitian. Dalam model induktif, teori dan teorisasi bukan merupakan hal yang penting. yang terpenting dalam model induktif adalah data. Data merupakan komponen terpenting dalam melakukan penelitian. Meskipun ada dua pendapat berbeda dalam model ini (Bungin, 2011) , pertama mengatakan bahwa peneliti harus memfokuskan perhatiannya pada data di lapangan sehingga segala sesuatu tentang teori yang berhubungan dengan penelitian menjadi tidak penting. Data menjadi sangat penting sedangkan teori akan dibangun berdasarkan temuan data di lapangan. Sedangkan pendapat kedua, para ahli menyatakan bahwa pemahaman terhadap teori bukan sesuatu yang haram, namun data tetap menjadi fokus penelitian di lapangan. Teori menjadi tak penting, namun pemahaman obyek penelitian secara teoritis juga membantu peneliti di lapangan saat mengumpulkan data. Sehingga, sejalan dengan pendapat yang kedua, maka penelitian ini akan menggunakan model tersebut dimana penelitian tidak perlu buta sama sekali terhadap teori, namun pemahamannya terhadap teori sebelumnya cukup membantu peneliti untuk memahami data yang akan diteliti atau teori dalam

hal ini sedikit banyak membantu peneliti membuka misteri data yang sebenarnya tidak diketahui oleh peneliti.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan sebagai rangkaian aktivitas yang saling terkait yang bertujuan untuk mengumpulkan informasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan riset yang muncul (Creswell, 2015). Penelitian ini menggunakan metode dokumenter dalam hal pengumpulan data. Metode dokumenter adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metodologi penelitian sosial untuk menelusuri data historis. Alasan peneliti menggunakan metode dokumenter adalah karena sebenarnya sejumlah besar fakta dan data sosial tersimpan dalam bahan yang berbentuk dokumentasi (Bungin, 2011).

Sebagian besar data yang tersedia dalam metode dokumenter adalah surat-surat, catatan harian, cendera mata, laporan dan sebagainya. Sifat utama dari data ini tak terbatas pada ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang pernah terjadi di waktu silam.

3.4. Sumber dan Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder yang dapat diperoleh dengan mengakses situs *online* atau penelusuran secara *online* yaitu Pojok BEI yang ada di Universitas Muhammadiyah Malang, website Garuda, dan juga website media berita. Pada metode pengumpulan data dokumenter pada umumnya jenis dokumen dibedakan menjadi dua yaitu dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah semua dokumen-dokumen resmi yang terkait dengan obyek penelitian.

Dimana, dokumen resmi sendiri juga terbagi menjadi dua yaitu doumen inheren dan eksheren. Dokumen inheren yang digunakan dalam penelitian ini dapat berupa laporan keuangan, *annual report*, *sustainability report*, instruksi, aturan lembaga untuk lapangan sendiri seperti risalah atau laporan rapat, keputusan pemimpin kantor, konvensi yaitu kebiasaan-kebiasaan yang berlangsung di suatu lembaga dan sebagainya. Sedangkan untuk dokumen eksheren dapat berupa bahan-bahan informasi yang dikeluarkan suatu lembaga, seperti peraturan, undang-undang, majalah, buletin, berita-berita yang disiarkan ke media massa, pengumuman, atau pemberitahuan. Dokumen eksheren merupakan kebiasaan yang digunakan oleh suatu lembaga sebagai kontak sosial dengan dunia luar sehingga dapat digunakan oleh peneliti sebagai bahan untuk menelaah suatu kebijakan atau kepemimpinan dalam lembaga tersebut.

3.5 Analisis Wacana Kritis sebagai Pilihan Lensa Analisis

Burrell & Morgan (1979) menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan dibangun atas empat elemen yang saling berhubungan yaitu *ontology*, *epistemology*, *human nature*, dan *methodology*. Secara filosofis, metodologi merupakan bagian dari ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana prosedur kerja mencari kebenaran.

Prosedur kerja mencari kebenaran sebagai filsafat dikenal sebagai epistemologi.

Kualitas kebenaran yang diperoleh dalam berilmu pengetahuan terkait langsung dengan prosedurnya.

“Kebenaran itu tidak hanya dapat diukur dengan indra kita; ada kebenaran yang dapat ditangkap dari pemaknaan manusia atas empiri sensual; kemampuan manusia untuk menggunakan fikir dan akal budi memaknai empiri sensual itu lebih memberi arti dari pada empiri sensual itu sendiri. Karena itu secara epistemologi dibedakan antara: empiri sensual, empiri logik, dan empiri etik (Muhadjir, 2002).”

Penelitian positiv menganalisis berdasarkan data empirik sensual. Lain halnya dengan postpositivistik tidak hanya terbatas pada data empirik sosial tetapi juga berusaha mencari makna dibalik empirik sensual dengan memanfaatkan empirik logik dan empirik etik.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan paradigma kritis. Metode yang digunakan adalah *Critical Discourse Analysis* (CDA). Dalam hal ini *Critical Discourse Analysis* digunakan untuk mengungkapkan maksud tersembunyi dari subyek atau dalam hal ini adalah kebijakan privatisasi yang diambil oleh pemerintah. Pengungkapan dilakukan dengan menempatkan diri pada posisi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan privatisasi yaitu pemerintah dan juga manajer dalam perusahaan dengan mengikuti struktur makna dari kebijakan privatisasi sehingga bentuk distribusi dan produksi ideologi yang disamarkan dalam wacana dapat diketahui.

Pemilihan *Critical Discourse Analysis* sebagai alat analisis dalam penelitian ini adalah sebagai upaya pencarian makna dengan maksud mengetahui isi naskah beserta konteks atau historisnya (Hamad, 2007). Selain itu, Hamad (2007) juga mengungkapkan bila setelah dilakukan pengamatan yng lebih mendalam mengandung isu-isu khusus, misalnya mengenai konflik antar agama, persamaan antara laki-laki dan perempuan, hegemoni kebudayaan, ketidakadilan dan sejenisnya maka metode analisis wacana kritis yang dianggap paling tepat dalam membongkar isu-isu spesifik tersebut. Sama halnya terkait dengan isu privatisasi yang sangat sarat dengan kepentingan, maka penelitian ini lebih ditujukan sebagai upaya dalam membongkar isu privatisasi dalam mengungkapkan suatu ketidakadilan.

Penelitian dengan menggunakan *Critical Discourse Analysis* juga perlu memperhatikan terkait sikap peneliti dalam menganalisis naskah. Bila peneliti berupaya untuk menunjukkan “fakta lain” di balik naskah entah itu kepentingan ekonomi, ideologis, politis dan sebagainya maka dapat memilih paradigma konstruktivis, kritis, dan partisipatoris. Dalam hal ini peneliti lebih memilih paradigma kritis dalam menyikapi suatu naskah karena peneliti dalam hal ini berupaya untuk melihat naskah via teori kritis dengan hasil penelitian dari sudut pandang si pembuat naskah (atau dalam hasil ini yang memproduksi wacana privatisasi adalah pemerintah).

Wacana dalam *Critical Discourse Analysis/CDA* tidak dipahami semata-mata sebagai kajian bahasa. CDA memang menggunakan bahasa dalam teks untuk dianalisis. Akan tetapi, bukan untuk memperoleh gambaran dari aspek kebahasaan, melainkan menghubungkan aspek bahasa itu sendiri dengan konteks. CDA sendiri juga menyediakan suatu teori dan metoda yang dapat digunakan untuk melakukan kajian empiris tentang hubungan-hubungan antara wacana dan perkembangan sosial dan kultural dalam domain-domain sosial yang berbeda (Darma, 2014). Sehingga dalam CDA sendiri memiliki agenda untuk dapat mengungkapkan bagaimana kekuasaan, dominasi dan ketidaksetaraan dipraktikkan, direproduksi dan dilawan oleh teks tertulis ataupun perbincangan dalam konteks sosial dan politis.

Adapun beberapa penelitian yang menggunakan *Critical Discourse Analysis* (CDA) dalam melakukan analisisnya yaitu Hafni (2014) yang mencoba untuk mengungkapkan praktek CSR sesungguhnya terjadi pada PT Bukit Asam Tbk. Melalui CDA tersebut berhasil diungkapkan makna sesungguhnya dari praktik CSR yang dilakukann perusahaan. Pada kenyataannya praktik CSR pada PT Bukit

Asam Tbk belum bisa dikatakan sebagai CSR karena belum sepenuhnya menunjukkan sikap pro rakyat.

Sodano (2013), menggunakan CDA dalam penelitiannya untuk mengungkap agenda politik tersembunyi dan sistem nilai tersembunyi dibalik dugaan “bebas nilai” dari wacana pemerintah Uni Eropa dan AS pada bioekonomi.

Dari hasil analisis terhadap empat teks menunjukkan bahwa keempat teks tersebut bias terhadap ideologi. Kesimpulan penelitian diperoleh bahwa perdebatan tentang resiko dan manfaat dari bioekonomi perlu dibersihkan dari prasangka ideologis yang mencirikan kedua pendukung dan penentang dan bukannya diperkaya dengan transparansi dan konfrontasi politik yang demokratis.

Tujuan utama dari CDA adalah menganalisis secara kritis mereka yang berkuasa, mereka yang bertanggung jawab, dan mereka yang memiliki sarana dan kesempatan untuk menangani masalah-masalah sosial (Dijk, 1986). Di antara banyak teori CDA, Model sosio-kognitif Van Dijk telah banyak dirujuk dan diterapkan dalam analisis wacana media. Oleh karena itu, wacana dalam penelitian Yang (2013) dianalisis dengan menggunakan model Van Dijk dalam rangka untuk menggambarkan, menafsirkan, dan menjelaskan hubungan antara bahasa dan kekuasaan dalam debat nasional tentang isu *Economic Cooperation Framework Agreement* (ECFA) yang diadakan di Taiwan. ECFA adalah perdebatan 142 menit, yang diselenggarakan pada tanggal 25 April 2010. Alasan perdebatan nasional ini adalah untuk membiasakan orang-orang Taiwan dengan isi ECFA dan untuk mempublikasikan manfaat penandatanganan dengan daratan Cina. Dengan menggunakan CDA penelitian mengungkapkan bahwa adanya dominasi dan kekuasaan yang diwujudkan dalam Bahasa.

Dengan menggunakan CDA ini, peneliti juga berusaha untuk mengungkapkan maksud pemerintah dalam mengambil kebijakan privatisasi dalam meningkatkan kinerja BUMN, khususnya pada Garuda Indonesia melalui sejauh mana distribusi kekuasaan dan kesejahteraan atas kebijakan tersebut dapat tercapai. Mengingat bahwa kebijakan privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah sarat dengan kepentingan elit politik tertentu. Sehingga, dengan melakukan studi dokumen yang terkait (peraturan perundang-undangan, berita pada media dan juga laporan perusahaan), maka dapat diungkapkan bagaimana kekuasaan, dominasi dan ketidaksetaraan dipraktikkan, direproduksi dan dilawan oleh teks tertulis ataupun perbincangan konteks sosial dan politik melalui kebijakan privatisasi. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode analisis wacana kritis. Menurut Darma (2014), Analisis wacana kritis (*Critical Discourse Analysis*) adalah analisis bahasa dalam penggunaannya dengan menggunakan paradigma bahasa kritis. *Critical Discourse Analysis* (CDA) sering dipandang sebagai oposisi analisis wacana deskriptif yang memandang wacana sebagai fenomena teks bahasa semata-mata. Dalam CDA, wacana tidak dipahami semata-mata sebagai kajian bahasa. CDA memang menggunakan bahasa dalam teks untuk dianalisis. Hasilnya bukan untuk memperoleh gambaran dari aspek kebahasaan, melainkan menghubungkannya dengan konteks. CDA menyediakan teori dan metode yang bisa digunakan untuk melakukan kajian empiris tentang hubungan-hubungan antara wacana dan perkembangan sosial dan kultural dalam domain-domain sosial yang berbeda. Hal ini berarti bahwa bahasa itu dipergunakan untuk tujuan dan praktik tertentu, termasuk di dalamnya praktik kekuasaan.

CDA memiliki agenda utama yaitu mengungkap bagaimana kekuasaan, dominasi dan ketidaksetaraan dipraktikkan, direproduksi dan dilawan oleh teks tertulis ataupun perbincangan dalam konteks sosial dan politis. Dengan demikian CDA melawan arus dominasi dalam kerangka besar untuk melawan ketidakadilan sosial. Melalui CDA, peneliti berusaha mengungkapkan motivasi dan politik yang berada di balik argument-argumen yang membela atau menentang suatu metode, pengetahuan, nilai, atau ajaran tertentu. Melalui upaya-upaya tersebut pula, CDA berkeinginan untuk membangun informasi dan kesadaran yang lebih baik akan kualitas atau keterbatasan dari masing-masing metode, pengetahuan, nilai atau ajaran tersebut. Aktivitas yang dilakukan berdasarkan hasil pengungkapan tersebut diharapkan menjadi lebih bermutu karena lepas dari kekaburan atau pengelabuan. Dengan CDA pula, diharapkan dapat mengkoreksi bias-bias yang terjadi akibat politisasi dan mengikutsertakan minoritas yang biasanya tersingkirkan atau bahkan disingkirkan dari wacana. Dengan demikian, hal ini dapat membangun kesadaran dan memperluas cakrawala pandang masyarakat yang selama itu menentukan, "meninabobokan" atau bahkan membodohi mereka.

Dalam CDA, wacana tidak semata dipahami sebagai studi bahasa. CDA tidak bisa dianggap sebagai pendekatan yang secara politik netral, tetapi sebagai pendekatan kritis yang secara politik ditujukan bagi timbulnya perubahan sosial yang mana memihak pada kelompok-kelompok sosial yang tertindas. Sejalan dengan hal tersebut, adapun beberapa karakteristik CDA menurut Fairlough, Teun Van Dijk dan Wodak (Darma, 2014) adalah sebagai berikut :

1. Tindakan

Dalam hal ini wacana dipahami sebagai sebuah tindakan. Dengan pemahaman semacam ini, mengasosiasikan wacana sebagai bentuk interaksi. Wacana tidak lagi ditempatkan seperti dalam ruang tertutup dan internal. Dengan pemahaman seperti ini, ada beberapa konsekuensi bagaimana wacana harus dipandang. Pertama, wacana dipandang sebagai sesuatu yang bertujuan, misalnya untuk mendebat, membujuk, beraksi, dan sebagainya. Kedua, wacana dipahami sebagai sesuatu yang diekspresikan secara sadar, terkontrol, bukan berdasarkan sesuatu yang diluar kendali atau diekspresikan diluar kesadaran.

2. Konteks

CDA mempertimbangkan konteks dari wacana seperti latar, situasi peristiwa, dan kondisi. Wacana dipandang, diproduksi, dimengerti, dan dianalisis pada suatu konteks tertentu. Bahasa dipahami dalam konteks secara keseluruhan. Berdasarkan pernyataan tersebut, titik perhatian dari CDA adalah menggambarkan teks dan konteks secara bersama-sama dalam suatu proses komunikasi. Dibutuhkan proses kognisi dalam arti umum dan gambaran spesifik dari budaya yang dibawa. Guy Cook, misalnya, menyebut ada tiga hal yang sentral dalam pengertian wacana : teks, konteks, dan wacana. Cook mengartikan teks sebagai semua bentuk bahasa, bukan hanya kata-kata yang tercetak di lembar kertas, tetapi juga semua jenis ekspresi komunikasi, ucapan, musik, gambar, efek suara, citra dan sebagainya. Konteks, memasukkan semua situasi dan hal yang berada diluar teks dan mempengaruhi pemakaian bahasa seperti partisipan dalam bahasa situasi dimana teks tersebut diproduksi, fungsi yang dimaksudkan dan sebagainya. Wacana di sini, kemudian dimaknai sebagai teks dan konteks bersama-sama

3. Historis

Dari segi historis, wacana menempatkan wacana dalam konteks sosial tertentu, berarti wacana diproduksi dalam konteks tertentu dan tidak dapat dimengerti tanpa menyertakan konteks yang menyertainya. Salah satu aspek penting untuk dapat mengerti teks adalah dengan menempatkan wacana itu dalam konteks historis tertentu. Pemahaman mengenai wacana ini hanya akan diperoleh apabila kita bisa memberikan konteks historis saat teks tersebut diciptakan. Bagaimana situasi sosial politik, suasana saat itu. Oleh karena itu, pada waktu melakukan analisis perlu tinjauan untuk mengerti mengapa wacana yang berkembang atau dikembangkan seperti itu?

Mengapa bahasa yang dipakai seperti itu?

4. Kekuasaan

Analisis wacana kritis juga mempertimbangkan elemen kekuasaan dalam analisisnya. Disini, setiap wacana yang muncul dalam bentuk teks, percakapan, atau apapun, tidak dipandang sebagai sesuatu yang alami, wajar, dan netral tetapi merupakan bentuk pertarungan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah salah satu kunci hubungan antara wacana dan masyarakat. Seperti kekuasaan laki-laki dalam wacana mengenai seksisme, kekuasaan kulit putih terhadap kulit hitam dalam wacana mengenai rasisme.

Kekuasaan perusahaan berbentuk dominasi pengusaha kelas atas kepada bawahan, dan sebagainya.

Kekuasaan dalam hubungannya dengan wacana, dibutuhkan untuk melihat apa yang disebut kontrol. Satu orang atau kelompok mengontrol orang atau kelompok lain melalui wacana. Kontrol disini tidaklah harus selalu dalam bentuk fisik, dan langsung tetapi juga kontrol secara mental atau psikis.

Kelompok dominan mungkin membuat kelompok lain bertindak seperti yang diinginkan olehnya, berbicara dan bertindak sesuai dengan yang diinginkan.

5. Ideologi

Selain kekuasaan, konsep sentral dalam analisis wacana kritis adalah ideologi. Hal ini karena teks, percakapan, dan lainnya adalah bentuk dari praktik ideologi atau pencerminan dari ideologi tertentu. Teori-teori klasik tentang ideologi diantaranya mengatakan bahwa ideologi dibangun oleh kelompok yang dominan dengan tujuan untuk memproduksi dan melegitimasi dominasi mereka. Dalam perspektif ini, ideologi mempunyai beberapa implikasi penting.

Ideologi merupakan kesadaran atau gagasan yang keliru tentang sesuatu. Ideologi dalam pengertian ini adalah seperangkat kategori yang dibuat dan kesadaran palsu di mana kelompok yang berkuasa atau dominan menggunakannya untuk mendominasi kelompok lain yang tidak dominan. Karena kelompok yang dominan mengontrol kelompok lain dengan menggunakan peringkat ideologi yang disebarkan ke dalam masyarakat maka kelompok yang didominasi akan melihat hubungan itu tampak natural dan diterima sebagai suatu kebenaran. Di sini ideologi disebarkan dengan berbagai cara seperti pendidikan, politik dan media massa.

3.6. Teknik Analisis

Rancangan penelitian ini dilakukan dengan beberapa tahap. Tahap pertama, diawali dengan pemilihan tema penelitian. Dimana tema yang dipilih yaitu terkait dengan privatisasi BUMN akan dipahami lebih dahulu dengan melihat perkembangan yang ada saat ini dengan cara membaca, mengkaji, dan juga memahami berbagai literatur yang tentunya terkait dengan tema

penelitian yang dipilih. Selanjutnya, peneliti memilih suatu kerangka konsep tertentu yang menjadi dasar kerangka konsep dalam penelitian yaitu kinerja privatisasi yang dilihat berdasarkan konsep yang dikembangkan oleh Tinker (1980) yaitu kinerja privatisasi yang dilihat berdasarkan distribusi kekuasaan dan kesejahteraan yang tidak hanya pada shareholder tetapi juga kepada stakeholder pada umumnya. Dimana kerangka konsep tersebut akan menjadi *stock knowledge* peneliti. Selain itu, peneliti juga menambahkan pemahaman terkait dengan beberapa teori lainnya yang terkait sebagai dasar yang digunakan dalam memberikan komentar atas privatisasi yang dilakukan terhadap Garuda Indonesia.

Tahap kedua, setelah dilakukannya pemilihan tema, peneliti melakukan penyusunan latar belakang, fokus masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian dan kerangka teoritik. Metodologi penelitian merupakan sarana penting dalam membawa peneliti untuk dapat memecahkan permasalahan penelitian. Sehingga di dalam metodologi penelitian, peneliti mulai menentukan kerangka dan alur penelitian yang dimulai dengan menentukan situs penelitian yaitu Garuda Indonesia. Dalam hal ini, peneliti menentukan satu situs penelitian dengan tujuan pemahaman secara vertikal atau lebih mendalam.

Pemilihan situs pada Garuda Indonesia didasari dengan latar belakang privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia yang cukup matang dan juga pencapaian yang diperoleh dari dilakukannya privatisasi. Meskipun secara umum, Garuda Indonesia sendiri saat ini menjadi satu-satunya perusahaan penerbangan milik Negara yang cukup berkembang dan mampu bersaing hingga dunia internasional. Hal tersebutlah yang mendasari

ketertarikan peneliti untuk dapat melihat realitas sosial dan politik yang terbangun dalam kebijakan privatisasi pada Garuda Indonesia.

Selanjutnya, langkah yang diambil setelah menentukan situs penelitian yaitu pengumpulan data. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelusuran langsung situs Web Garuda Indonesia dan memperoleh laporan perusahaan melalui pojok BEI Universitas Muhammadiyah Malang, dan juga dari upaya peneliti sendiri. Data yang digunakan adalah *Annual report* tahun 2008- 2014. Periode yang dipilih adalah 3 tahun sebelum dan sesudah dilakukakannya privatisasi. Periode ini dipilih dengan dasar untuk melihat perkembangan terbaru sampai dengan penelitian ini dilakukan yaitu tahun 2014. Dimana, privatisasi GIA sendiri dilakukan pada tahun 2011 sehingga agar pemahaman terhadap obyek lebih mendalam, maka diambil pula periode sebelum privatisasi selama 3 tahun. Sehingga, harapannya peneliti dapat memahami dan mendeskripsikan serta menganalisis secara kritis terhadap perkembangan yang terjadi pada GIA dengan dilakukannya privatisasi.

Tahap ketiga, merupakan tahapan untuk proses analisis data. Analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan model Milles & Huberman (1992) , yaitu dimulai dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan. Proses pengumpulan data sudah termasuk yang dilakukan pada tahapan kedua, maka selanjutnya adalah pada tahap proses analisis data diawali dengan reduksi data. Dikarenakan dalam penelitian ini data yang diperoleh memuat informasi yang banyak dan luas, maka proses reduksi data sangat diperlukan. Dimana, dalam mereduksi data berarti yang dilakukan peneliti adalah memilah, memilih, dan juga merangkum

hal-hal pokok, fokus pada hal-hal penting, menarik tema dan pola yang sesuai dengan tujuan penelitian.

Ketika proses reduksi data selesai, maka masuk pada langkah analisis data selanjutnya, yaitu penyajian data. Pada fase ini, peneliti menyajikan data, yaitu mengemas apa yang ditemukan dalam bentuk teks, table, bagan atau gambar (Creswell, 2015). Hal ini dapat mempermudah dalam memahami apa yang terjadi dan merencanakan langkah-langkah selanjutnya yang akan dilakukan. Data yang dikumpulkan dalam bentuk naratif perlu dianalisis untuk cerita yang hendak disampaikan, kronologi dari peristiwa yang tidak terungkap. Analisis yang digunakan selama proses penyajian data adalah analisis wacana kritis yang mengacu pada pendapat Van Dijk yaitu analisis wacana berdasarkan tindakan, konteks, historis, kekuasaan dan ideologi. Analisis yang dilakukan akan lebih diarahkan pada fenomena atau realitas sosial yang terbangun dari dilakukannya kebijakan privatisasi pada Garuda Indonesia. Dimana, hal tersebut dapat dilihat dari wacana-wacana kebijakan privatisasi yang terbangun dari struktur pelaporan akuntansi dan juga teks-teks tulisan yang terkait dengan fenomena privatisasi terjadi, seperti majalah, koran, artikel, tayangan televisi, internet, dan berbagai media komunikasi lainnya. Adapun saat melakukan analisis terhadap data atau membaca data pada penelitian ini berdasarkan model teorisasi yang telah dikemukakan di awal yaitu peneliti menggunakan teori *Political Economy of Accounting* (PEA) yang dipelopori oleh Tiker pada saat membaca data atau melakukan analisis pada data. Langkah ini dilakukan dalam rangka untuk memperoleh informasi bagaimana masyarakat Indonesia pada umumnya dan juga pemerintah

Indonesia dalam menyikapi fenomena atas kebijakan privatisasi tersebut melalui perspektif PEA yaitu terkait distribusi kekayaan dan keadilan.

Selama perjalanan analisis data, dalam penelitian kualitatif mengakui bahwa penulisan teks kualitatif tidak dapat dipisahkan dari peneliti, bagaimana peneliti dipahami oleh pembaca, dan bagaimana peneliti mempengaruhi para partisipan dan tempat yang diteliti (Creswell, 2015). Bagaimana kita menulis adalah refleksi dari penafsiran kita sendiri berdasarkan pada kebudayaan, sosial, gender, kelas, dan politik pribadi yang kita bawa ke dalam riset. Sehingga, tulisan tersebut juga memiliki dampak pada pembaca, yang juga membuat penafsiran terhadap tulisan tersebut, bahkan mungkin membentuk penafsiran yang sepenuhnya berbeda dari penafsiran penulis/peneliti atau partisipan.

Peneliti kualitatif perlu menempatkan diri mereka dalam tulisan mereka.

Hal inilah yang disebut sebagai reflektivitas dimana penulis sadar akan bias, dan pengalaman yang peneliti bawa serta ke dalam studi penelitian kualitatif.

Salah satu penelitian kualitatif yang baik adalah peneliti menyatakan secara jelas "posisi"nya (Hammersley & Atkinson, 1995 dalam Creswell (2015)).

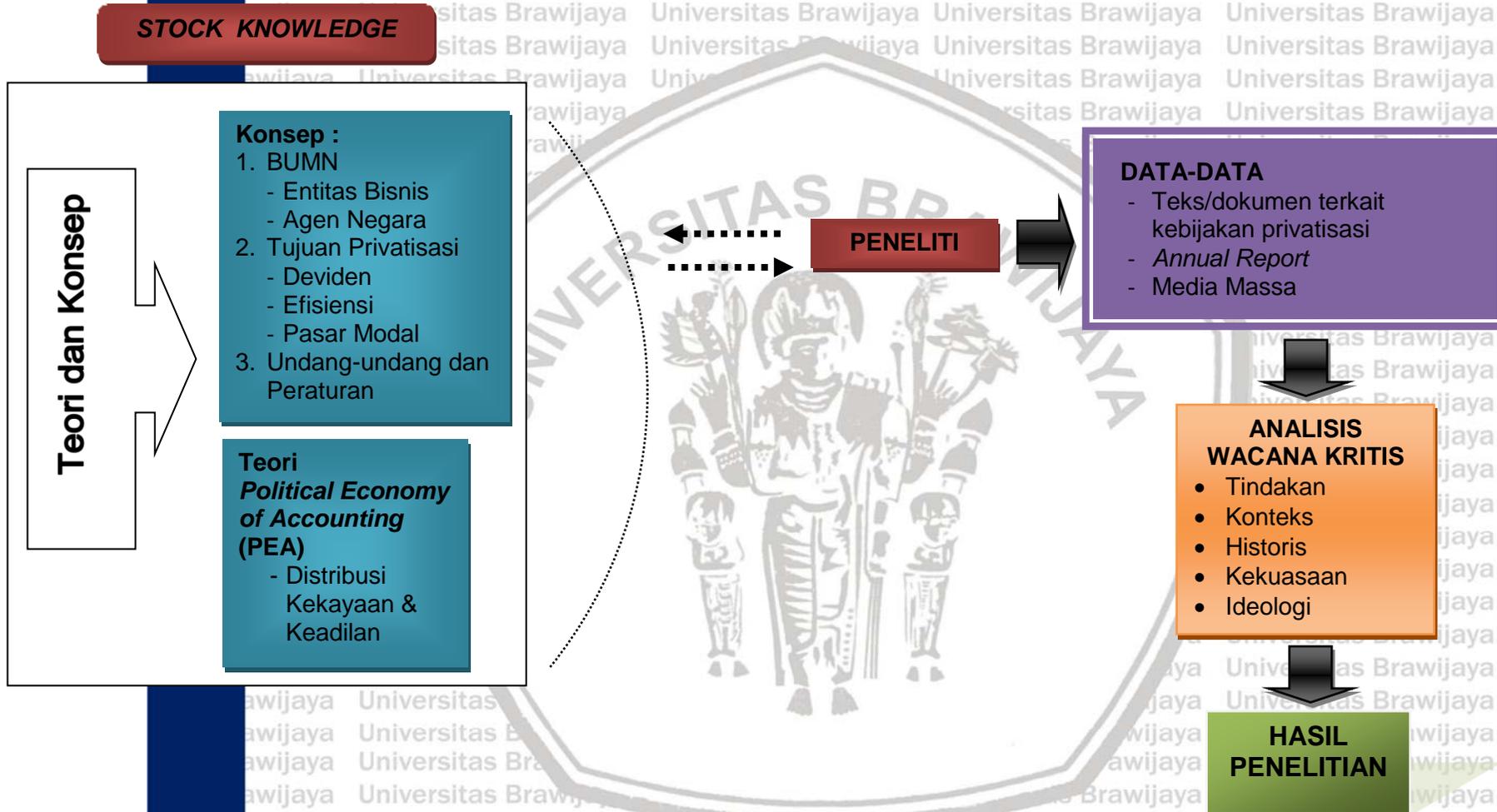
Hingga sampai pada langkah terakhir, yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penarikan kesimpulan. Di dalam penelitian kualitatif penarikan kesimpulan merupakan suatu temuan baru atau sesuatu yang sebelumnya pernah ada. Dari temuan yang diperoleh dapat berbentuk deskripsi suatu objek, bahkan kritisi terhadap temuan yang mungkin sebelumnya masih terlihat samar. Sehingga, harapannya peneliti mampu menguraikan lebih jelas atas temuan tersebut.



Berdasarkan uraian yang telah disampaikan diatas, berikut adalah ilustrasi langkah-langkah yang dilakukan oleh peneliti pada Gambar 3.1.



Bagan 3.1: Kerangka dan Alur penelitian



BAB IV

MENAPAKI SEJARAH DAN PROFIL INDUSTRI PENERBANGAN DI INDONESIA (GARUDA INDONESIA)

4.1. Perkembangan Industri Penerbangan di Indonesia

Indonesia merupakan negara kepulauan di Asia Tenggara yang memiliki lebih dari 100.000 pulau. Kondisi geografis yang berbentuk kepulauan di Indonesia pada dasarnya sangat mendukung perkembangan dunia industri penerbangan.

Transportasi udara menjadi salah satu alternatif pilihan transportasi masyarakat Indonesia, terutama saat transportasi darat dan laut tidak dapat menjangkaunya.

Sehingga, tak heran bila industri penerbangan di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat cepat, terutama pada awal tahun 2000 meskipun juga sempat mengalami kesulitan saat krisis ekonomi terjadi.

Krisis ekonomi yang sempat melanda Indonesia pada tahun 1997, menimbulkan dampak yang signifikan terhadap permintaan di sektor penerbangan yang ada di Indonesia. Penurunan terjadi sekitar 41% atau 12,8 juta menjadi 7,6 juta terjadi dari tahun 1997 ke tahun 1998. Begitu pula pada tahun 1999, permintaan penerbangan kembali mengalami penurunan sebesar 16% (menjadi 6,4 juta orang), yang bila dibandingkan dengan tahun 1997 maka mengalami penurunan hingga 50% akan tetapi mulai tahun 2000 sampai tahun 2002 permintaan penerbangan mengalami kenaikan kembali, dari angka 20% hingga 33,7%. Bahkan di tahun 2003 jumlah penumpang angkutan udara dalam negeri mencapai pertumbuhan sebesar 55,85% atau 19 juta orang. (BPS, 2014)

Jumlah penumpang tertinggi untuk angkutan udara sebelum masa krisis ekonomi (1996-2004 terjadi pada tahun 1996 yaitu sebesar 13,5 juta orang dan pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 1995 yaitu sebesar 15,5%. Sejak tahun

2000 jumlah penumpang mengalami pertumbuhan yang pesat. Hal ini disebabkan

karena beberapa hal, antara lain sebagai berikut

- a. Tingginya tingkat persaingan sebagai akibat dari kebijakan Ditjen Perhubungan Udara yang membuka usaha jasa angkutan udara, relatif terbukanya penambahan rute/kapasitas dan juga dilepasnya batas tarif bawah
- b. Sudah mulai pulihnya perekonomian Indonesia
- c. Adanya kebijakan otonomi daerah.

Table 4.1.
Data Penumpang Angkutan Udara Rute Penerbangan Dalam Negeri Tahun 1986 -2004

Tahun	Jumlah Penumpang (orang)	Pertumbuhan (%)	PDRB (Rp Juta)	Pertumbuhan (%)
1986	5.837.161		167.210.500	
1987	6.081.513	4,2	180.306.240	7,8
1988	6.934.388	14,0	193.605.120	7,4
1989	7.562.361	9,1	209.453.760	8,2
1990	7.854.288	3,9	225.110.000	7,5
1991	8.192.244	4,3	245.644.000	9,1
1992	8.153.847	-0,5	260.382.640	6,0
1993	9.319.472	13,8	329.775.800	6,5
1994	19.851.817	13,5	354.640.800	7,4
1995	12.220.809	15,5	383.792.330	8,2
1996	13.494.810	10,4	413.797.915	7,1
1997	12.813.548	-5,0	433.245.879	7,4
1998	7.585.853	-40,8	376.051.570	-13,4
1999	6.350.481	-16,3	376.803.673	0,2
2000	7.622.570	20,0	384.339.747	2,0
2001	9.168.059	20,03	397.791.638	3,5
2002	12.253.173	33,7	413.305.512	3,9
2003	19.095.170	55,8	429.837.732	4,0
2004	24.000.000	25,7	451.329.618	4,8

Sumber : Cetak Biru Transportasi Udara 2005-2024, Dirjen Perhubungan Udara, Departemen Perhubungan

Perkembangan industri penerbangan saat ini cukup mengalami persaingan yang ketat. Meningkatnya permintaan akan jasa penerbangan menjadi tantangan

tersendiri bagi industri penerbangan di Indonesia karena dipicu tingginya persaingan antar industri penerbangan yang ada saat ini. Adanya Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, membawa angin segar bagi deregulasi bisnis penerbangan di Indonesia. Dengan adanya undang-undang tersebut industri penerbangan saat ini meningkat tajam. Walaupun menghadapi tekanan dengan meningkatnya harga bahan bakar, industri penerbangan di Indonesia tetap mengalami pertumbuhan yang pesat.

Jasa pelayanan penerbangan dari tahun ke tahun juga semakin mengalami perkembangan. Hal ini dibuktikan dengan semakin ketatnya persaingan pelayanan, harga dan promosi yang ditawarkan oleh masing-masing maskapai penerbangan. Berbagai layanan yang ditawarkan oleh masing-masing maskapai, mulai dari *full service* yang memberikan layanan maksimal terhadap kebutuhan konsumen dimulai dari tersedianya makanan, *snack*, kapasitas bagasi dan masih banyak fasilitas lainnya dengan harga yang sesuai. Adapula tipe layanan *medium service*, yang menyediakan *snack* dan kapasitas bagasi yang hampir sama dengan *full service* tetapi dengan harga yang lebih terjangkau. Selain itu, ada pula yang memberikan layanan berupa *low cost*, yaitu dengan penerbangan tarif yang lebih rendah. Pelayanan ini tidak menyediakan makanan atau *snack* tetapi menjual makanan di dalam pesawat, dan biasanya menyediakan kapasitas bagasi yang lebih rendah dibandingkan lainnya.

Industri penerbangan merupakan industri yang cukup menggiurkan, apalagi bila dilihat dari *market size*-nya, di mana setiap harinya lebih dari 3 juta orang penumpang yang menggunakan jasa transportasi udara. Permintaan akan penerbangan udara akan masih memungkinkan meningkat, terlebih pada musim *peak season* seperti hari libur sekolah, hari besar keagamaan atau musim-musim

tertentu. Sehingga dalam kondisi yang demikian, maka perusahaan penerbangan akan terus meningkatkan pelayanan dalam rangka meningkatkan persaingan antar perusahaan penerbangan. Ditambah lagi, pertimbangan waktu tempuh yang lebih cepat dengan harga yang lebih terjangkau, saat ini menjadi suatu pertimbangan tersendiri bagi sebagian besar masyarakat Indonesia untuk lebih memilih menggunakan transportasi udara.

Semakin banyaknya pemain dalam industri penerbangan saat ini bukanlah suatu kondisi yang mengherankan, melihat potensi keuntungan yang dapat diperoleh. Meskipun dalam kondisi rugi, keuntungan dari penjualan tiket pesawat nyatanya masih dapat membayar *variable cost* yang terjadi. Apalagi dalam kondisi untung, di mana harga tiket yang terjadi bisa lebih tinggi dari *average cost* yang terjadi. Kondisi tersebut bisa membawa pada keuntungan di atas normal yang menjadi daya tarik tersendiri bagi investor untuk masuk ke dalam bisnis penerbangan (Ramadhan, 2012).

Jumlah penduduk Indonesia yang banyak dan seiring meningkatnya taraf perekonomian Indonesia juga menjadi potensi utama dalam industri penerbangan. Dari awal kemerdekaan Indonesia, maskapai penerbangan di Indonesia banyak bermunculan, namun tak jarang dikarenakan persaingan yang ketat dan juga gejala ekonomi membuat beberapa maskapai penerbangan yang ada tak mampu bertahan. Meskipun demikian, nyatanya hingga tahun 2015 masih banyak maskapai penerbangan yang masih aktif dan bertahan, walaupun mulai bermunculan maskapai baru dalam negeri dan maskapai luar negeri yang membuat persaingan dalam industri penerbangan semakin ketat.

Tabel 4.2
Daftar Perusahaan Industri Penerbangan yang Aktif dalam Industri Penerbangan di Indonesia Tahun 2015

No	Nama Maskapai
1	Garuda Indonesia
2	Merpati Nusantara Airlines
3	Citylink
4	Lion Air
5	Wings Air
6	Batik Air
7	Malindo Airways
8	Air Asia Indonesia
9	Karl Star Aviation
10	Sriwijaya Air
11	Nam Air

Sumber : <http://reudoc.blogspot.co.id/> (diakses tanggal 7 September 2016, 10:12)

4.2 Profil PT Garuda Indonesia Tbk

4.2.1 Sejarah Perusahaan

Garuda Indonesia atau lebih dikenal dengan Garuda Indonesia merupakan salah satu maskapai penerbangan pertama dan terbesar di Indonesia.

Kemunculan Garuda Indonesia ini berawal dari ide Presiden pertama Indonesia,

Soekarno. Saat itu, Soekarno mengemukakan idenya di depan para pedagang

besar bahwa sebagai upaya dalam menindaklanjuti revolusi kemerdekaan

melawan Belanda pada 16 Juni 1948 maka perlu dilakukan pembelian pesawat

Dacota (DC3). Ide tersebut disambut hangat oleh para pedagang Aceh yang

ditunjukkan dengan menyumbangkan dananya hingga 130.000 Strait Dollar dan

20 kg emas untuk dapat digunakan membeli pesawat Dacota (DC 3) tersebut.

Saat bangsa Indonesia sedang mempertahankan kemerdekaannya, di sanalah sejarah penerbangan komersial Indonesia bermula. Di mana, penerbangan pertama ini sebenarnya diawali dengan menggunakan menggunakan pesawat DC-3 Dakota dengan registrasi RI 001 dari Calcutta ke Rangoon dan diberi nama "Indonesian Airways" dilakukan pada 26 Januari 1949.

Dan pada yang tahun samapula , tepatnya 28 Desember 1949, pesawat tipe Douglas DC-3 Dakota dengan registrasi PK-DPD dan sudah dicat dengan logo "Garuda Indonesian Airways", terbang dari Jakarta ke Yogyakarta untuk menjemput Presiden Soekarno. Dan saat itulah penerbangan pertama kali dengan nama *Garuda Indonesian Airways* yang menjadi sejarah asal muasal Garuda Indonesia ada, di mana pada satu tahun berikutnya yaitu tahun 1950, Garuda Indonesia resmi menjadi Perusahaan Negara.

Nama Garuda Indonesia dikutip oleh Soekarno dari sajak berbahasa Belanda yang digubah oleh Raden Mas Noto Soeroto, seorang pujangga terkenal pada zaman kolonial. Di dalam sajak tersebut bertuliskan "*Ik ben Garuda, Vishnoe's vogel , die zijn vleugels uitslaat hoog boven uw eilanden*". Arti dari sajak tersebut adalah "Aku adalah Garuda, burung milik Wisnu yang membentangkan sayapnya menjulang tinggi di atas kepulauanmu". Dari sajak tersebutlah maka lahir nama "Garuda Indonesian Airways" yang ditujukan pada pesawat DC-3 yang sudah ada pada saat itu.

Pemberian nama pada Garuda Indonesia yang dilakukan oleh Soekarno memiliki makna yang cukup dalam. Hal ini menunjukkan bahwa sebagai maskapai penerbangan pertama di Indonesia, kini Garuda Indonesia juga menjadi maskapai penerbangan terbesar di Indonesia sesuai dengan asal nama yang diberikan yaitu "membentangkan sayapnya menjulang tinggi di atas kepulauanmu", menunjukkan

betapa saat ini Garuda Indonesia berhasil membentangkan sayapnya (terbang) di atas kepulauan Negara Republik Indonesia.

Garuda Indonesia pada awalnya adalah *joint venture* antara pemerintah Indonesia bersama *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* (KLM) dengan kalkulasi pemerintah Indonesia memiliki 51% saham (bandarasoekarnohatta.com, 2015). Di mana, selama 10 tahun pertama makapai penerbangan ini dikelola oleh KLM, hingga akhirnya pada tahun 1953 keseluruhan saham Garuda Indonesia dimiliki oleh pemerintah Indonesia. Perkembangan Garuda Indonesia saat itu bisa dilihat pada tahun 1960'an. Hal ini ditandai, Garuda Indonesia terus mendatangkan beberapa jenis pesawat dan juga membuka beberapa rute penerbangan baik domestik maupun internasional seperti kolombia, Bombay, Roma dan Praha. Hingga tahun 1970'an Garuda Indonesia terus melakukan penambahan armada guna memenuhi rute penerbangan internasional, seperti tujuan Eropa, Asia, dan Australia.

Layaknya perjalanan hidup, setelah sempat mengalami kejayaannya, di tahun 1990 Garuda Indonesia mulai mengalami beberapa guncangan, beberapa pesawatnya mengalami kecelakaan hingga menewaskan ratusan penumpangnya. Kejadian-kejadian tersebut mengantarkan Garuda Indonesia pada kesulitan ekonomi, ditambah lagi pada saat itu terjadi krisis ekonomi Asia. Meskipun pada tahun 2000'an sempat bangkit kembali dengan dibentuknya anak perusahaan Garuda Indonesia yaitu yang bernama Citilink, akan tetapi banyaknya bencana yang terjadi di Indonesia, seperti Bom Bali, Tsunami Aceh dan jatuhnya pesawat Boeing 737 di Yogyakarta kembali berdampak pada finansial Garuda Indonesia.

Kondisi tersebut juga diperparah dengan adanya sanksi dari Uni Eropa yang

melarang seluruh penerbangan Garuda Indonesia untuk menerbangi rute Eropa.

(merdeka.com)

Krisis ekonomi yang melanda Asia dan juga Indonesia tentunya, pada tahun 1998, sangat berdampak pada keberlangsungan Garuda Indonesia saat itu.

Nusantaranews (2009) menyebutkan bahwa di tahun 2004 dan tahun 2005 Garuda Indonesia mengalami kerugian yang cukup signifikan. Akan tetapi, salah satu penyelamatan yang dilakukan terhadap Garuda Indonesia kala itu adalah melakukan restrukturisasi secara menyeluruh dengan ditunjuknya Emirsyah Satar sebagai Dirut Garuda Indonesia yang baru. Emirsyah Satar melakukan restrukturisasi manajemen keuangan dan operasional secara bersamaan.

Tabel. 4.3
Kesehatan Finansial Garuda Indonesia 2004-2008

Tahun	Laba/Rugi (Rp)	Keterangan
2004	-811 Miliar	
2005	-688 Miliar	Awal Restrukturisasi
2006	-197 Miliar	Kinerja Naik
2007	60 Miliar	Dari Buntung Jadi Untung
2008	667 Miliar	Laba Naik 1165%

Sumber : Nusantaranews, 15 Juli 2015

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2005 merupakan periode awal konsolidasi yang dilakukan oleh Emirsyah Satar. Dilanjutkan pada tahun 2006, mulai melakukan pemulihan dan akhirnya di tahun 2007 berhasil melakukan efisiensi dari kerugian Rp. 197 Miliar menjadi untung/laba sebesar 60 Miliar.

Kinerja Garuda Indonesia yang semakin meningkat dengan dilakukannya restrukturisasi tersebut ternyata juga mampu mematahkan pendapat para Neoliberal yang mengatakan bahwa BUMN tidak bisa untung atau kompetitif⁷.

Tahun 2008 merupakan awal kebangkitan Garuda Indonesia dalam melakukan kompetisi kembali serta pada tahun 2009 merupakan tahun pertumbuhan dan ekspansi. Pada fase pertumbuhan dan ekspansi inilah Garuda

Indonesia mulai membutuhkan dana tambahan. Sayangnya, awal kebangkitan ini, ternyata membawa Garuda Indonesia menuju gerbang privatisasi. Pemerintah dengan berbagai alasan, melakukan privatisasi pada Garuda Indonesia yang kala itu mampu bangkit dari keterpurukannya.

4.2.2 Operasi Perusahaan

PT Garuda Indonesia (Persero) merupakan maskapai penerbangan pertama dan terbesar di Indonesia. Sebagai maskapai terbesar yang telah berdiri hingga 59 tahun lebih ini, Garuda Indonesia telah menyediakan jasa utama dan terlengkap untuk perjalanan udara dan juga pengiriman kargo, dengan kegiatan usaha utamanya diantaranya (a) Angkutan udara niaga berjadwal untuk penumpang, barang dan pos dalam negeri dan luar negeri; (b) Angkutan udara niaga tidak berjadwal untuk penumpang, barang dan pos dalam negeri dan luar negeri; (c) Reparasi dan pemeliharaan pesawat udara, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga; (d) Jasa penunjang operasional angkutan udara niaga, meliputi catering dan *ground handling* baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga; (e) Jasa layanan sistem informasi yang berkaitan dengan industri penerbangan, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga; (f) Jasa layanan konsultasi yang berkaitan dengan industri penerbangan; (g) Jasa layanan pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan industri penerbangan, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga; (h) Jasa layanan kesehatan personil penerbangan, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga.

Garuda Indonesia memiliki visi untuk menjadi perusahaan penerbangan yang andal dengan menawarkan layanan yang berkualitas kepada masyarakat dunia menggunakan kerahaman Indonesia. Garuda Indonesia juga menyebutkan

dirinya sebagai *flag carrier* Negara Republik Indonesia yang berkomitmen memberikan layanan yang optimal bagi semua pengguna jasa. Hal itu dituangkan pada misi Garuda Indonesia bahwa dengan menyebut dirinya sebagai *flag carrier* Indonesia, maka Garuda Indonesia akan mempromosikan Indonesia pada dunia guna menunjang pembangunan ekonomi nasional melalui pelayanan yang profesional.

Hingga tahun 2014 Garuda Indonesia melayani penerbangan ke 76 destinasi pilihan yang terdiri dari 57 destinasi domestik dan 19 destinasi internasional. Selain itu, sampai dengan tahun 2014 Garuda Indonesia memiliki 7 (tujuh) entitas anak yang berfokus pada produk/jasa pendukung bisnis induk, yaitu PT Aeoro Wisata, PT Abacus Distibution System Indonesia, PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia, PT Aero Systems Indonesia, PT Citilink Indonesia, PT Gapura Angkasa, dan Garuda Indonesia (GIH) France.

4.2.3 Pemasaran dan Prospek Perusahaan

Berkembangnya era globalisasi turut memberikan andil dalam “menipiskan” batas kenegaraan, sehingga membuat industri penerbangan menjadi salah satu bisnis yang yang mampu memberikan efisiensi dari segi jarak dan waktu. Selain itu, industri penerbangan juga bisa menjadi salah satu alat pariwisata yang sangat efektif. Sehingga, hal tersebut yang mendorong Garuda Indonesia menghadirkan layanan yang berstandar dan berkualitas tinggi.

Permintaan akan jasa industri penerbangan yang terus meningkat juga mendorong Garuda Indonesia untuk terus mengembangkan jaringan penerbangannya hingga ke kota-kota yang potensial dari segi pertumbuhan ekonomi dan objek wisata di wilayah timur Indonesia. Upaya tersebut salah

satunya diwujudkan dengan melakukan perjanjian *code share* dengan 21 maskapai internasional.

Tabel 4.4
Maskapai Internasional dalam Perjanjian *Code Share*

No	Nama Maskapai	Negara	No	Nama Maskapai	Negara
1	China Airlines (CI)	Tiongkok	12	Vietnam Airlines (VN)	Vietnam
2	China Southern Airlines (CZ)	Tiongkok	13	Etihad Airways (EY)	United Arab Emirates
3	China Eastern Airlines (MU)	Tiongkok	14	Kenya Airways Limited (KQ)	Kenya
4	Xiamen Airlines (MF)	Tiongkok	15	Jet Airways (9W)	India
5	Royal Brunei Airlines (BI)	Brunei Darussalam	16	Air France (AF)	Perancis
6	Korean Air (KE)	Korea Selatan	17	All Nippon Airways (NH)	Jepang
7	KLM Royal Dutch Airlines (KL)	Belanda	18	Delta Airlines	Amerika Serikat
8	Silk Air (MI)	Singapura	19	Malaysia Airlines (MH)	Malaysia
9	Philippine Airlines (PR)	Filipina	20	Bangkok Airlines (PG)	Thailand
10	Singapore Airlines (SQ)	Singapura	21	Myanmar Airways International (8M)	Myanmar
11	Turkish Airlines (TK)	Turki			

Sumber : Laporan Tahunan PT Garuda Indonesia Airlines (Persero) Tbk Tahun 2014

Garuda Indonesia juga membuat program dalam mengembangkan jaringan internasional dengan bergabung bersama aliansi penerbangan *Sky Team* pada 5 Maret 2014. Bergabung dengan aliansi *Sky Team* ini berhasil membawa pengguna jasa Garuda Indonesia untuk terhubung ke 1,064 destinasi di 178 negara yang dilayani oleh seluruh maskapai penerbangan anggota *Sky Team* dengan total penerbangan lebih dari 15.700 penerbangan per hari. Bergabungnya Garuda Indonesia menjadi anggota aliansi *Sky Team* juga menguatkan Indonesia dalam peta "Air Travel" dunia.

Tahun 2012, Garuda Indonesia juga menandatangani perjanjian kerjasama dengan *Liverpool Football Club* selama tiga tahun (hingga 2015). Dalam perjanjian tersebut Garuda Indonesia menjadi maskapai penerbangan resmi klub sepakbola

Liverpool untuk perjalanan tur klub tersebut di Asia dan Australia. Langkah yang diambil Garuda Indonesia ini sebagai bagian dari langkah menuju “Global Brand” dan peningkatan pelayanan ke pengguna jasa. Selain itu, Garuda Indonesia juga dapat memasang logo pada LED di sisi lapangan Anfield Stadium pada setiap pertandingan *Liverpool* yang disiarkan oleh jaringan televisi di seluruh dunia.

4.2.4 Sumber Daya Manusia

Industri penerbangan yang semakin kompetitif juga memaksa berbagai industri penerbangan yang ada di Indonesia untuk senantiasa memiliki komposisi tenaga kerja yang tepat agar dapat terus mempertahankan keunggulannya. Garuda Indonesia, dalam menghadapi dunia persaingan yang semakin ketat berkonsentrasi pada pendekatan *Human Capital Management* dengan fokus pada karyawan sebagai aset berharga bagi perusahaan dan bukan hanya sebagai faktor pendukung atau kuantitas sumber daya yang tersedia. Pendekatan *Human Capital Management* telah dilakukan Garuda Indonesia sejak tahun 2008. Dalam pendekatan ini, perusahaan fokus pada transformasi budaya yang tidak hanya baik (*good*), tetapi sangat bagus (*great*), menciptakan kepemimpinan serta mendorong pembelajaran dan pengembangan yang menyeluruh.

Perusahaan juga menentukan penempatan para karyawan berdasarkan level organisasi dan tingkat pendidikan. Pembelajaran dan pengembangan karyawan diwujudkan dengan menghadirkan Garuda Indonesia Training Center (GITC). GITC memberikan fasilitas pusat pembelajaran yang lengkap dengan berbagai program dan sistem pembelajaran, termasuk pembelajaran elektronik atau *e-learning*, dengan tujuan menjadikan kualitas pelatihan yang optimal.

Pada tahun 2009 Garuda Indonesia mengembangkan program *Management Development Program* (MDP). Program tersebut dilakukan dengan

tujuan agar perbaikan terhadap sistem yang sudah ada untuk meningkatkan nilai efektifitas dan efisiensi dan juga menciptakan inovasi. Selain itu, ditengah persaingan yang ketat untuk memperebutkan sumber daya manusia yang handal, Garuda Indonesia juga menerapkan sistem *eRecruitment* pada September 2010.

Sistem *eRecruitment* ini merupakan solusi yang penggunaannya tidak hanya mencakup *tools publish vacant position*, namun juga seluruh proses administrasi dan pencatatannya.

4.2.5 Kepemilikan Perusahaan

Posisi kepemilikan saham Garuda Indonesia pada tahun 2010, menjelang dilakukannya privatisasi, 85,82% saham masih merupakan kepemilikan Pemerintah RI. Sisanya merupakan kepemilikan Bank Mandiri, Angkasa Pura I dan juga Angkasa Pura II. Tahun 2010, Garuda Indonesia juga menyetujui adanya perubahan seluruh Anggaran Dasar Perusahaan yang disesuaikan Peraturan Bapepam- LK No.I.X.J.I dengan adanya perubahan status dari perseroan tertutup menjadi perseroan terbuka. Sebagai bentuk persiapan menerbitkan saham perdananya pada bursa efek, Garuda Indonesia dipegang oleh 3 *underwriter* yaitu PT Mandiri Sekuritas, PT Bahana Sekuritas, dan PT Dana Reksa yang merupakan perusahaan memiliki kredibilitas tinggi dan kepercayaan masyarakat.

Tabel 4.5. Proporsi Kepemilikan Saham Garuda Indonesia Tahun 2010

NO	Kepemilikan	Proporsi
1	Pemerintah RI	85,82%
2	Bank Mandiri	10,61%
3	Angkasa Pura I	1,36%
4	Angkasa Pura II	2,21%

Sumber : Laporan Keuangan Konsolidasian Garuda Indonesia (Persero) Tbk, Tahun 2010

Garuda Indonesia telah menjadi perusahaan publik dan terdaftar di bursa efek pada bulan Februari 2011 melalui IPO (*Initial Public Offering*). IPO sendiri

merupakan salah satu penawaran saham perdana yang dilakukan oleh organisasi atau perusahaan kepada investor (publik) melalui pasar modal. Dalam perekonomian kapitalis aliran keluar masuk modal akan tampak dalam pasar modal. Pasar modal merupakan tempat untuk mendapatkan dana bagian kegiatan usaha perusahaan dengan menerbitkan surat hutang ataupun dengan menjual aset perusahaan dalam bentuk portofolio. Sama halnya, yang dilakukan oleh Garuda Indonesia, dalam usaha mendapatkan dana untuk mendukung kegiatan ekspansi usahanya maka Garuda Indonesia menawarkan total saham sebesar Rp. 6,33 Miliar lembar saham dengan total dana yang dihimpun sebesar Rp 4,7 triliun.

Awal penawaran saham Garuda Indonesia sempat mengalami penurunan dan dinilai sangat rendah. Dalam laporan prospektus penawaran umum saham perdana Garuda Indonesia, 27,98% dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor penuh Perseroan setelah penawaran umum, yang merupakan saham biasa atas nama seri B terdiri dari : (a) 4,4 miliar saham biasa atas nama seri B yang merupakan saham baru yang dikeluarkan dari simpanan Perseroan; (b) 1,93 Miliar lembar saham biasa atas nama seri B milik pemegang saham PT Bank Mandiri Tbk dengan nilai nominal Rp 500,- setiap saham (saham divestasi). Dari keseluruhan saham yang tersebut ditawarkan dengan harga Rp 750,- kepada masyarakat untuk setiap saham. Sejumlah 4,7 triliun penawaran umum yang diterima Garuda Indonesia saat itu terdiri dari 3,3 triliun berasal dari saham baru, sedangkan 1,45 triliun berasal dari penawaran saham divestasi.

Garuda Indonesia melakukan privatisasi dengan metode *Flotation* yaitu dengan cara menawarkan saham melalui *Initial Public Offering* atau penawaran umum perdana. Dengan metode ini, siapapun dapat membeli saham yang ditawarkan termasuk pihak asing yang tertarik membeli saham dengan ketentuan

dan persyaratan yang berlaku dan diatur dalam UUD. *The sale of an Existing State-Owned Enterprise*, merupakan privatisasi yang dilakukan terhadap perusahaan Negara skala besar, seperti utilitas publik, transportasi, dan industri berat. Privatisasi dilakukan terhadap perusahaan milik negara dari skala kecil sampai skala besar. Di antara Negara berkembang juga di temukan perusahaan kecil dan besar milik Negara yang diprivatisasi. Hal ini sama dengan apa yang terjadi di Indonesia di mana pemerintah melakukan privatisasi terhadap perusahaan Negara yang bergerak pada bidang transportasi penerbangan Garuda Indonesia.

Tabel 4.6. Struktur Kepemilikan Saham Pasca Privatisasi

NO	Nama Pemilik	Tahun 2012	Tahun 2013
1	Pemerintah RI	69,14%	69,14%
2	Credit Suisse AG Singapore Trust A/C Clients	10,61%	2,04%
3	Publik	17,09%	17,93%
4	Angkasa Pura I&II	2,88%	-
5	PT Trans Airways	-	10,90%

Sumber: data diolah Laporan Tahunan Garuda Indonesia

Berbagai alasan dikemukakan oleh pemerintah melakukan privatisasi Garuda Indonesia. Alasan untuk menutup defisit APBN, merupakan alasan utama yang sering dikemukakan dalam melakukan penjualan BUMN. Hausnya para penguasa pemerintahan akan aliran dana dari penjualan BUMN sampai saat ini sulit untuk dielakkan. Meskipun, di sisi lain juga kondisi BUMN sebagai "sapi perahan penguasa" juga sudah menjadi budaya yang lazim terjadi di Indonesia. BUMN yang merugi pun juga menjadi alasan yang sering disampaikan. Sedangkan saat dilakukan privatisasi, Garuda Indonesia sedang mengalami kebangkitan yang luar biasa dari keterpurukan sebelumnya. Meruginya BUMN, mestinya dilakukan restrukturisasi internal dan eksternal. Restrukturisasi internal dapat dilakukan dengan

restrukturisasi keuangan, kredit, manajerial dan korporasi layaknya yang telah dilakukan oleh Garuda Indonesia pada masa Emirsyah Satar. Sedangkan restrukturisasi eksternal dapat dilakukan melalui restrukturisasi industri ataupun kebijakan perdagangan (Nusantaranews, 2009).



BAB V**PAPARAN KINERJA KEUANGAN SEBELUM DAN SESUDAH PRIVATISASI****5.1. Privatisasi Garuda Indonesia**

Persaingan dunia industri penerbangan di Indonesia yang semakin ketat tidak membuat Garuda Indonesia berhenti berusaha, meskipun sempat melalui masa-masa sulit dalam perjalanannya. Setelah melalui tahap-tahap restrukturisasi keuangan dan manajemen pada tahun 2005, Emirsyah Satar sebagai Dirut Garuda Indonesia kala itu berhasil membawa Garuda Indonesia untuk kembali pada kesuksesannya pada tahun 2007-2008. Sayangnya, kesuksesan Garuda Indonesia dalam menghadapi masa krisisnya justru mengantarkannya pada gerbang privatisasi. Kala itu, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bersama Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara kala itu, Mustafa Abu Bakar menyatakan bahwa mantap melakukan penjualan (privatisasi) terhadap Garuda Indonesia.

Privatisasi yang dilakukan pemerintah pada Garuda Indonesia dengan alasan bahwa untuk mendobrak keberhasilan yang lebih maju lagi, Garuda Indonesia membutuhkan modal yang cukup besar untuk bisa melakukan ekspansinya. Oleh karena itu, dengan menjual beberapa saham Garuda Indonesia kepada swasta maka diperlukan investor baru. Ditambah lagi, pemerintah merasa yakin bahwa privatisasi ini akan membawa keberhasilan. Hal ini disebabkan industri penerbangan di Indonesia yang cukup menjanjikan dikarenakan kondisi geografis Indonesia yang berupa kepulauan. Transportasi udara merupakan pilihan yang tepat dan lebih cepat yang dapat digunakan untuk melintasi antar pulau. Sehingga pemerintah pun yakin dengan dijualnya Garuda Indonesia justru membuat daya tarik tersendiri bagi investor yang akan menanamkan sahamnya.

Privatisasi di Indonesia bahkan memiliki payung hukum yang jelas.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara bahkan sudah mengatur terkait tujuan dan tata cara dilakukannya privatisasi terhadap BUMN. Selanjutnya secara teknis pengaturan dan pelaksanaan Privatisasi BUMN diatur oleh PP No.33 Tahun 2005 tentang Tata cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) jo. PP No. 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.33 Tahun 2005. Pasal-pasal yang diatur dalam peraturan tersebut hanya terkait dengan mekanisme privatisasi mengenai sektor permodalan saja. Sedangkan terkait manajemen bagi persero yang dikelola oleh swasta tidak diatur dalam peraturan tersebut.

Privatisasi pada Garuda Indonesia sendiri melalui proses yang cukup matang. Garuda Indonesia dari awal memang telah dipersiapkan untuk diprivatisasi mengingat peluang industri penerbangan yang cukup berarti. Meskipun Garuda Indonesia sempat mengalami krisis keuangan dan akhirnya melalui tangan Dirut Garuda Indonesia saat itu yaitu Emirsyah Satar, Garuda Indonesia akhirnya bangkit setelah melalui beberapa tahapan proses perbaikan hingga akhirnya membawa Garuda Indonesia pada tahap ekspansi. Tahap ekspansi inilah yang dijadikan alasan oleh pemerintah untuk melakukan privatisasi pada Garuda Indonesia. Dengan kebutuhan modal yang tidak sedikit, maka pemerintah berani mengambil keputusan untuk melakukan privatisasi pada Garuda Indonesia dengan menawarkan sahamnya melalui IPO pada Bursa Saham.

Tujuan dilakukan privatisasi bila dikaji menurut Undang-undang No.19 tahun 2003 tentang BUMN tampaknya secara filosofis dan sosiologis tidak bertentangan dengan UUD 1945. Meskipun hal ini juga menjadi suatu pertanyaan

besar pada saat privatisasi dilakukan, sebenarnya privatisasi sendiri diperuntukkan untuk siapa dan siapa pula yang berhasil menikmati keberhasilannya. Mengingat, bahwa realitas yang ada terkait dengan kinerja perusahaan tidak bisa lepas dari adanya *setting* politik yang ada. Hegemoni asing pada perusahaan domestik dan distribusi pendapatan perusahaan tidak mampu terselesaikan hanya dengan melihat pada konteks sosial dan politik saja. Seperti halnya yang dinyatakan oleh Tinker (1980) bahwa teori akuntansi mendapat kontribusi terbesar dari teori ekonomi neoklasik, di mana pemahaman pada laba dalam ranah teori ekonomi klasik mengabaikan hubungan-hubungan sosial saat produksi.

5.2. Kinerja Keuangan Garuda Indonesia Sebelum dan Sesudah Privatisasi

Kinerja perusahaan, khususnya perusahaan negara (BUMN) sering kali menjadi alasan mendasar yang mendorong pemerintah untuk melakukan privatisasi. Pemerintah percaya bahwa dengan dilakukan privatisasi mampu mendorong kinerja perusahaan menjadi lebih baik. Bahkan, pernyataan ini dituangkan di dalam Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yaitu privatisasi dilakukan dengan maksud diantaranya meningkatkan efisien dan produktivitas perusahaan dan menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik dan kuat.

Garuda Indonesia menjalani proses privatisasi melalui proses restrukturisasi terlebih dahulu, dikarenakan kala itu kondisi keuangan Garuda sedang mengalami krisis. Akan tetapi restrukturisasi tersebut memang dilakukan sebagai persiapan Garuda Indonesia untuk menjalani privatisasi. Pemerintah selalu beranggapan bahwa dengan diprivatisasi maka kinerja perusahaan, khususnya kinerja keuangan perusahaan akan menjadi lebih baik.

Kinerja keuangan perusahaan seringkali merupakan hasil dari perusahaan pada periode tertentu yang didasarkan pada standar. Laporan Keuangan, dalam kaitannya dengan penilaian kinerja sudah menjadi sesuatu yang lazim untuk dijadikan dasar penilaian kinerja karena dianggap mampu mengukur keberhasilan operasi perusahaan dalam periode tertentu (Ujiyanto, 2007). Penilaian kinerja perusahaan pada umumnya menggunakan metode penilaian dengan ukuran keuangan dan non keuangan. Di mana, laba menjadi bagian ukuran utama yang sering digunakan dan menjadi potensial karena adanya pembandingan berupa laporan keuangan di masa lalu atau yang sejenisnya (Hansen & Mowen, 1997).

Laba selama ini memang dipandang sebagai *bottom line* dari laporan laba rugi yang tidak dapat dipisahkan dari ideologi politik yang menyadari konsep dan praktik akuntansi modern selama ini. Meskipun dengan menjadikan laba sebagai orientasi utama bisnis, pada kenyataannya membawa beberapa implikasi yang sedemikian rupa. Sama halnya fenomena-fenomena dari kasus yang relatif kecil hingga kelas kakap yang disampaikan oleh Irianto (2006), bahwa penggunaan formalin, borak dan zat-zat kimia yang berbahaya lainnya juga dilatar belakangi upaya mengejar laba. Tuntutan ekonomi (menghasilkan laba) akhirnya menjadi suatu dorongan kuat atau tekanan tertentu untuk melakukan segala cara agar dapat mencapainya.

Laporan yang disusun oleh perusahaan baik laporan keuangan dan laporan tahunan merupakan dokumen penting dalam penelitian ini, mengingat bahwa penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi dalam pengumpulan datanya. Selain itu, data berupa laporan perusahaan merupakan dokumen yang diterbitkan oleh perusahaan yang mengungkapkan tentang apa yang telah dilakukan perusahaan dan pengalaman perusahaan yang menjadi sumber penting

dalam penelitian khususnya dalam mengungkap praktik privatisasi dalam kinerja perusahaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti pada bab ini akan menguraikan kinerja keuangan tidak hanya dengan melihat rasio-rasio keuangan yang pada umumnya digunakan melalui laporan perusahaan, tetapi juga melakukan analisis terhadap distribusi laba perusahaan. Mengingat, bahwa selama ini teori dan praktik akuntansi sangat dipengaruhi oleh marginalis dan realitas akuntansi yang ada (angka-angka dalam laporan keuangan) hanya dilihat dari perspektif ekonomi tanpa melihat perspektif lainnya (Andrianto, 2007).

5.2.1 Rasio Keuangan

Rasio-rasio keuangan yang ditampilkan dari laporan perusahaan selama ini menunjukkan pertumbuhan kinerja pada perusahaan. Melalui beberapa rasio keuangan yang ada, maka pertumbuhan kinerja pada Garuda Indonesia pun dapat tergambarkan. Seperti pada uraian berikut akan digambarkan pertumbuhan kinerja Garuda Indonesia melalui ukuran rasio: (1) Rasio laba usaha terhadap pendapatan usaha; (2) Laba usaha terhadap jumlah ekuitas; (3) Laba usaha terhadap aset; (4) Margin EBITDA; (5) Margin laba bersih; (6) Pengembalian modal; (7) Pengembalian aset (8) Rasio lancar; (9) Rasio hutang terhadap ekuitas; (10) Rasio total kewajiban terhadap total aktiva; (11) *Price earning Ratio* (PER).

Rasio-rasio tersebut akan digambarkan dengan melalui periodisasi pra privatisasi, privatisasi dan pasca privatisasi.

Tabel 5.1
Pertumbuhan Kinerja PT Garuda Indonesia Airlines
Tahun 2008-2014 (dalam persen)

Rasio	Pasca Privatisasi			Privatisasi		Praprivatisasi	
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Rasio laba usaha terhadap pendapatan usaha	-10.15	1.52	4.84	3.72	-0.3	5.14	6.12
Laba usaha terhadap jumlah ekuitas	-43.56	5.05	15.07	13.41	-1.9	28.57	466.13
Laba usaha terhadap aset	-12.88	1.91	6.67	5.62	-0.5	6.20	9.08
Margin EBITDA	-5.60	5.86	8.58	7.19	7.44	13.41	7.7
Margin laba bersih	-9.50	0.30	3.19	2.61	2.8	6.10	3.7
Pengembalian modal	-40.6	1.00	9.94	10.88	14.91	39.08	165.7
Pengembalian aset	-12	0.38	4.40	4.17	3.87	7.38	5.3
Rasio lancar	0.67	0.83	0.84	0.94	0.56	0.55	0.6
Rasio hutang terhadap ekuitas	238.30	164.4	125.84	125,73	286	347	982
Rasio total utang terhadap total aset	70.40	62.18	55.72	58	75	78	98
Price earning Ratio (PER)	(30,764 .08)	936,7 34.69	93,673 .47	13.74	35,383. 56	8.95	12.18

Sumber : diolah Laporan Tahunan PT Garuda Indonesia Airlines (Persero) Tbk Tahun 2008-2014

Berdasarkan tabel 5.1 di atas maka dapat dilihat pertumbuhan kinerja keuangan pada PT Garuda Indonesia dari tahun 2008 hingga tahun 2014. Bila melihat secara periodisasi, maka dapat dilihat berdasarkan 3 (tiga) periodisasi yaitu sebelum privatisasi (praprivatisasi), masa privatisasi dan setelah dilakukan privatisasi (Pasca Privatisasi). Bila dilihat dari tahun ke tahun rasio perbandingan laba terhadap pendapatan usaha mengalami penurunan terus-menerus. Penurunan tajam ini terutama terjadi pada tahun 2010 pada saat persiapan untuk dilakukannya privatisasi yaitu dari 5,14% hingga menjadi -0,3. Penurunan tajam terjadi kembali pada tahun 2013 dan 2014 yang bahkan mencapai -10,15%. Penurunan yang terjadi pada tahun 2010 ini disebabkan karena Garuda Indonesia melakukan penyelesaian restrukturisasi hutangnya sebesar \$ 277 juta, sebagai

persiapan penting untuk melakukan Penawaran Umum Perdana Saham dalam rangka ekspansi usaha di masa mendatang. Pada tahun 2013 perekonomian Indonesia meghadapai banyak tantangan, di mana anggaran pemerintah membuat pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi yang memicu tingginya inflasi domestik pada tahun tersebut sehingga rasio laba terhadap pendapatan usaha pada tahun 2013 juga mengalami penurunan. Sedangkan penurunan yang terjadi pada tahun 2014 disebabkan karena pada 10 Desember 2014, Perseroan melakukan transaksi akuisisi atas saham GA yang dimiliki oleh PT Angkasa Pura

1. Dan bila dilihat secara keseluruhan berdasarkan periodisasinya rasio ini terus mengalami kenaikan meskipun tidak terlalu signifikan dari sebelum privatisasi hingga dilakukan privatisasi yaitu pada pravitasi rata-rata 3,65% dan pada masa privatisasi 3,72%. Sedangkan pada pasca privatisasi justru mengalami penurunan yaitu rata-rata -3,79%.

Rasio laba usaha terhadap ekuitas Garuda Indonesia pada tiga masa periodisasi membukukan rata-rata pada praprivatisasi 164,26%, pada masa privatisasi 13,41% dan pasca privatisasi rata-rata -7,81%. Hal ini menunjukkan bahwa rasio ini terus mengalami penurunan terutama pada pasca privatisasi.

Pecapaian tertinggi terjadi pada tahun 2008 yang merupakan awal tahun tranformasi Garuda Indonesia dengan langkah restrukturisasi keuangan sehingga meningkatnya laba yang cukup signifikan dari tahun 2007 ke tahun 2008.

Garuda Indonesia juga mencatat laba usahanya terhadap aset mengalami kenaikan pada masa privatisasi yaitu dari 4,92% pada pra privatisasi menjadi 5,62%. Sayangnya, kondisi ini tidak mampu dipertahankan pada pasca privatisasi karena mengalami penurunan yaitu rata-rata -1,43%. Hal ini terutama terlihat tajam terjadi pada tahun 2014 (-12,88%).

EBITDA juga merupakan salah satu penilaian yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan dengan melihat laba sebelum bunga, penghasilan dan beban non usaha lainnya. Dari margin EBITDA yang digambarkan dalam laporan keuangan Garuda Indonesia menunjukkan pada masa privatisasi sempat mengalami penurunan dari masa praprivatisasi yaitu dari rata-rata 9,52% menjadi 7,19%, dan kembali mengalami penurunan drastis pada masa pasca privatisasi yaitu menjadi rata-rata 2,95%.

Sayangnya, Garuda Indonesia tidak mampu mempertahankan kinerja margin laba bersihnya. Dari pra privatisasi hingga pasca privatisasi mengalami penurunan terus-menerus yaitu dari rata-rata 4,2%, 2,61% dan hingga -2% pada pasca privatisasi. Bisa dikatakan pasca privatisasi perusahaan tidak menunjukkan kinerja yang baik.

Pengembalian modal dan asset pada Garuda Indonesia juga membukukan penurunan terus menerus dari masa pra privatisasi hingga pasca privatisasi. Pengembalian modal mencatat rata-rata pada masa pra privatisasi sebesar 73,23%, masa privatisasi 10,88% sedangkan pasca privatisasi -9,88%. Sama halnya pada pengembalian aset yang terjadi terus mengalami penurunan yaitu rata-rata 5,52% pada masa pra privatisasi, 4,17% pada privatisasi dan turun lagi pada masa pasca privatisasi menjadi -2,41%. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pengembalian modal pada pemegang saham lebih buruk dibandingkan pada masa pra privatisasi dan manajemen Garuda Indonesia kurang efektif dalam memanfaatkan sumberdaya dimiliki pada masa pasca privatisasi.

Pasca privatisasi, Garuda Indonesia menunjukkan bahwa belum mampu mengelola likuiditasnya lebih optimal. Pembukuan Garuda Indonesia telah membukukan rata-rata 0,57 kali pada pra privatisasi, 0,94 kali pada masa

privatisasi dan mengalami penurunan 0,78 kali pada pasca privatisasi. Sedangkan bila melihat dari rasio utang terhadap ekuitas yang merupakan pendanaan operasi perusahaan didanai oleh utang, Garuda Indonesia mencatat prosentase rasio utang terhadap ekuitas semakin rendah atau tingkat solvabilitas yang semakin tinggi dari masa pra privatisasi hingga diprivatisasi yang artinya resiko perusahaan semakin rendah yaitu dari tahun 2008 hingga 2011 masing-masing mencatat 982%, 347%, 286% dan 125,73%. Sayangnya pada masa pasca privatisasi tingkat solvabilitas Garuda Indonesia semakin turun yang artinya resiko perusahaan juga semakin tinggi yaitu tahun 2012 hingga 2014 masing-masing mencatat 125,84%, 164,4% dan 238,3%.

Rasio total utang terhadap total aktiva atau rasio utang adalah mengukur persentase total dana yang disediakan para kreditor. Dalam hal ini, Garuda Indonesia sempat mengalami penurunan pada masa pra privatisasi yaitu pada tahun 2008 hingga tahun 2010 yaitu 98%, 78%, dan 75%. Saat diprivatisasi rasio ini kembali mengalami penurunan yaitu 58% tetapi pada pasca privatisasi kembali mengalami kenaikan dari tahun 2012 hingga 2014 yaitu 55,72%, 62,18% dan 70,40%. Rasio total utang terhadap aktiva yang semakin tinggi menurut pemilik perusahaan merupakan suatu kondisi yang mengutungkan karena utang yang tinggi akan memperbesar laba bagi pemegang saham atau menerbitkan saham baru berarti melepaskan sejumlah kendali perusahaan (Ross, 2015).

PT Garuda Indonesia mencatat nilai PER yang sangat berflutuasi, meskipun pada masa pascaprivatisasi menunjukkan kecenderungan naik pada tahun 2012 dan tahun 2013 yaitu 93.673,47 kali dan 936.734,69 kali pada tahun 2014 yang mengalami penurunan yang drastis yaitu -30.764,08). Sehingga bila melihat secara rata-rata nilai PER pada pascaprivatisasi justru mengalami

penurunan dibanding nilai rata-rata pada praprivatisasi yaitu 11.801,56 kali yang artinya harga saham pada praprivatisasi merupakan kelipatan 11.801,56 kali *earnings* perusahaan.

5.2.2 Distribusi Laba melalui Analisis Laporan Nilai Tambah

Choi & Mueller (1992) dalam Samudro (2004) mengungkapkan bahwa laporan nilai tambah merupakan modifikasi dari laporan laba rugi yang juga dapat diartikan sebagai pertambahan kekayaan yang dihasilkan dari penggunaan produktif sumber daya perusahaan yang dialokasikan kepada pemegang saham, pemegang obligasi, kreditor, pekerja, dan pemerintah. Definisi lain juga menyatakan bahwa nilai tambah merupakan beda antara nilai *output* perusahaan dengan nilai *input* perusahaan.

Laporan nilai tambah merupakan laporan yang menjadi sangat populer di Inggris bahkan menjadi laporan *mandatory* di Inggris sehingga semua perusahaan di Inggris memiliki laporan nilai tambah (Sokarina, 2011a). Laporan ini menjadi populer setelah adanya publikasi *Corporate Report* oleh *Accounting Standards Streering Committee* pada Agustus tahun 1975. Meskipun, laporan ini penggunaannya belum meluas layaknya laporan laba rugi konvensional. Dalam publikasi tersebut disampaikan pula terkait dengan alasan utama direkomendasikan laporan nilai tambah, diantaranya adalah sebagai cara yang mudah dan cepat dalam memposisikan keuangan sebagai hasil usaha bersama pada sudut pandang yang benar yaitu antara modal, manajemen, dan para pekerja dalam suatu perusahaan. Selain itu, laporan nilai tambah ini juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja dan aktivitas keuangan suatu perusahaan dan juga sebagai alat prediksi yang andal untuk memprediksi dan mendeteksi keadaan ekonomi untuk kepentingan perusahaan.

Laporan keuangan di Indonesia sendiri masih mengacu pada Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yang mana masih mengacu pada teori entitas. Teori entitas sendiri lebih mengutamakan pada sudut pandang untuk melindungi kepentingan pemilik modal. Sementara bila dibandingkan dengan laporan nilai tambah dapat mengukur kinerja perusahaan dengan melibatkan distribusi keuntungan yang tidak hanya mengutamakan kepada pemegang saham, tetapi juga pekerja, pemodal dan juga pemerintah.

Penelitian Sokarina (2011), menggunakan laporan nilai tambah sebagai kacamata yang dapat digunakan untuk menganalisis distribusi laba perusahaan kepada *stakeholders*. Karena dalam laporan nilai tambah menggambarkan kondisi pengalokasian nilai tambah diantara partner kerja perusahaan yang terdiri dari kelompok pekerja, kelompok pemegang saham, kelompok pemegang obligasi, kreditor dan pemerintah. Adapun beberapa rasio yang dapat digunakan dalam menganalisis (Morley, 1979) yaitu rasio nilai tambah terhadap upah, rasio pajak terhadap nilai tambah, rasio nilai tambah terhadap pendapatan usaha, dan rasio nilai tambah terhadap penyusutan. Rasio-rasio tersebut akan digunakan pula dalam penelitian ini guna menganalisis distribusi laba dari PT Garuda Indonesia, utamanya adalah membandingkan nilai tambah perusahaan sebelum privatisasi dan sesudah privatisasi.

Berdasarkan laporan nilai tambah komparasi PT Garuda Indonesia pada tahun 2008 hingga 2014 menunjukkan bahwa rata-rata nilai tambah pada pascaprivatisasi mengalami kenaikan yaitu \$ 408.531 atau setara sekitar 4,9 triliun rupiah (lihat tabel 5.2). Rata-rata porsi nilai tambah pada PT Garuda Indonesia menunjukkan sebagian besar dialokasikan pada karyawan. Rata-rata alokasi nilai

tambah terhadap karyawan pada masa praprivatisasi mencatat hingga 71% dan terus meningkat hingga pascaprivatisasi yang mencapai rata-rata 116%.

Peningkatan biaya karyawan yang terjadi pada PT Garuda Indonesia dikarenakan adanya rata-rata kenaikan gaji karyawan tiap tahunnya dan juga diikuti jumlah karyawan yang naik. Terutama kenaikan jumlah karyawan tersebut terjadi lonjakan yang cukup besar di tahun 2014 yaitu 8.488 karyawan termasuk jumlah pegawai Garuda Airlines dan SBU GSM, SBU Garuda Cargo, SBU Citilink. Komponen-komponen beban karyawan yang dialokasikan ini termasuk di dalamnya adalah gaji, imbalan kerja jangka pendek, imbalan kerja pasca kerja, tunjangan, insentif dan pesangon pemutusan kontrak kerja.

Alokasi nilai tambah yang diberikan kepada pemegang saham atau dalam hal ini yang direpresentasikan dalam bentuk deviden sayangnya tidak tampak dari tahun 2008 hingga tahun 2014. Hal ini menunjukkan bahwa tidak adanya pembayaran deviden yang dilakukan oleh PT Garuda Indonesia dari tahun 2008 hingga tahun 2014. Sedangkan alokasi kepada kreditor atau dalam bentuk pembayaran bunga cenderung mengalami penurunan dari tahun 2008 hingga 2012 yaitu 11%, 6%, 6%, 4%, 5%, yang kemudian mengalami kenaikan kembali pada tahun 2013 dan tahun 2014 yaitu 14% dan 30%.

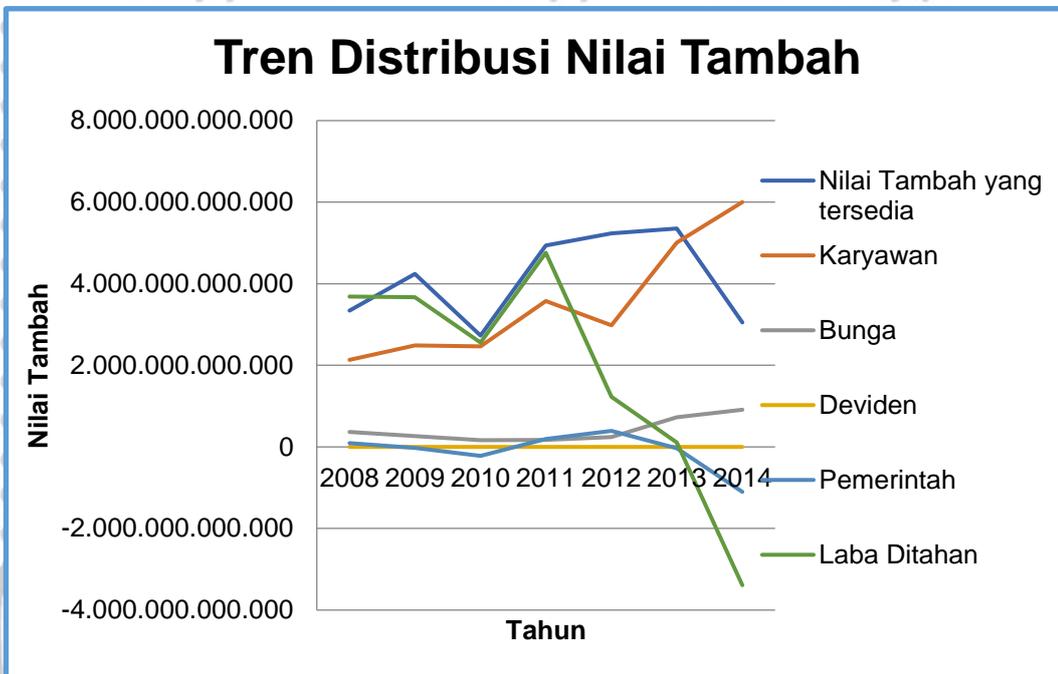
Nilai tambah juga menjadi bagian yang didistribusikan kepada pemerintah atau dalam hal ini direpresentasikan dalam bentuk pajak yang dibayarkan oleh PT Garuda Indonesia. Dari tahun 2008 hingga tahun 2014 PT Garuda Indonesia mencatat pembayaran pajak yang sangat fluktuatif. Tahun 2008 PT Garuda Indonesia mencatat pembayaran pajaknya 3% dari nilai tambah atau sekitar 96,7 Milyar Rupiah. Sedangkan di tahun 2009 dan juga tahun 2010, pembayaran pajak PT Garuda Indonesia menunjukkan angka minus yaitu -23,3M dan -217,2 M. Hal

ini menunjukkan bahwa pada tahun 2009 dan 2010 PT Garuda Indonesia memiliki manfaat pajak atau belum memanfaatkan kredit pajak pada tahun-tahun sebelumnya dan baru dimanfaatkan pada tahun 2009 dan 2010. Manfaat pajak ini pun kembali tercatat di tahun 2013 dan tahun 2014, sementara di tahun 2011 PT Garuda Indonesia harus mendistribusikan nilai tambahnya untuk pemerintah sebesar 193,9 M.

Laba ditahan pada yang dicatat oleh PT Garuda Indonesia juga kecenderungan mengalami penurunan dari tahun 2008 hingga tahun 2010 atau masa praprivatisasi yaitu rata-rata 20% dari nilai tambah dan pada masa privatisasi mencatat 17% dari nilai tambah atau 817 M. Sedangkan pada masa pasca privatisasi nominal laba ditahan terus mengalami penurunan dari tahun 2012 hingga tahun 2014 yaitu 127Juta Dollar , 8,7 Juta Dollar dan minus ditahun 2014 yaitu -272,5 juta Dollar.

Nilai tambah yang terjadi pada Garuda Indonesia secara keseluruhan menunjukkan tren yang naik dari praprivatisasi hingga pascaprivatisasi kecuali pada tahun 2014 yang mengalami penurunan tajam. Namun sayangnya, nilai tambah tersebut tidak mampu didistribusikan secara merata dan stabil kepada para *stakeholders*. Nilai tambah yang didistribusikan kepada karyawan saja yang tampak konsisten mengalami kenaikan terus menerus dari praprivatisasi hingga pascaprivatisasi, meskipun kenaikan tersebut karena adanya kenaikan jumlah karyawan. Sementara itu bila melihat distribusi nilai tambah kepada kreditor mengalami tren yang naik pada pascaprivatisasi. Sedangkan distribusi kepada *stakeholders* yang lain (pajak dan laba ditahan) menunjukkan tren yang cenderung menurun. Berikut adalah grafik dari tren nilai tambah beserta distribusi yang terjadi pada Garuda Indonesia.

Grafik 5.1
Tren Distribusi Nilai Tambah



Tabel 5.2
Laporan Nilai Tambah Komparasi PT Garuda Indonesia Tbk untuk tahun yang berakhir pada 31 Desember 2014

	Pascaprivatisasi			Privatisasi		Praprivatisasi	
	2014 (Rp)	2013 (Rp)	2012 (Rp)	2011 (Rp)	2010 (Rp)	2009 (Rp)	2008 (Rp)
Nilai Tambah yang tersedia	3,048,610,976,040	5,354,826,593,495	5,233,522,132,955	4,937,020,257,695	2,730,387,660,432	4,240,489,036,847	3,341,587,234,074
Didistribusikan :							
Karyawan	6,001,958,472,240	5,010,463,439,722	2,983,299,348,675	3,573,611,390,619	2,461,668,705,873	2,492,143,984,584	2,134,363,721,945
Pemilik Modal :							
Bunga	912,114,235,200	729,391,351,402	243,924,965,125	173,489,677,444	165,247,491,059	262,568,572,945	365,480,925,824
Deviden	0	0	0	0	0	0	0
Pemerintah	(1,101,724,304,680)	(29,068,067,527)	393,452,773,680	193,991,788,747	(217,261,752,889)	(23,354,881,159)	96,710,652,899
Laba Ditahan	(3,389,971,181,680)	106,180,075,656	1,231,804,461,303	4,758,828,517,643	2,559,756,845,228	3,673,001,473,125	3,686,738,909,170
Alokasi Nilai tambah	2,422,377,221,080	5,816,966,799,253	4,852,481,548,783	4,758,828,517,643	2,559,756,845,228	3,673,001,473,125	3,686,738,909,170
Koreksi Non Trading Credits:							
Pendapatan Bunga	150,423,285,760	126,119,672,701	65,328,807,980	198,743,287,876	58,233,652,511	93,090,129,609	111,391,205,393
Laba (rugi) kurs	(87,893,551,120)	(584,202,620,655)	(37,187,918,755)	48,967,691,140	133,200,734,169	462,549,658,770	(364,856,435,023)
Bagian Laba Bersih	52,160,920	22,676,626,752	18,639,369,697	14,564,921,236	0	0	9,399,705,039
Lain-lain bersih	563,651,859,400	(26,733,884,556)	334,260,325,250	(84,084,160,200)	(20,803,571,476)	11,847,775,343	(101,086,150,505)
Koreksi	626,233,754,960	(462,140,205,758)	381,040,584,172	178,191,740,052	170,630,815,204	567,487,563,722	(345,151,675,096)
Nilai Tambah	3,048,610,976,040	5,354,826,593,495	5,233,522,132,955	4,937,020,257,695	2,730,387,660,432	4,240,489,036,847	3,341,587,234,074

Sumber : diolah Laporan Tahunan PT Garuda Indonesia Airlines (Persero) Tbk Tahun 2008-2014

5.2.3 Rasio Privatisasi

Masih dalam konteks yang sama, dalam rangka untuk menilai keberhasilan praktek privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah, Bastian (2002:224)¹ menjelaskan bahwa diperlukan adanya suatu perbandingan kinerja antara sebelum dan sesudah privatisasi, yang dikenal dengan model rasio privatisasi.

Rasio privatisasi ini, selain digunakan untuk membandingkan dan menilai efisiensi *cost* maupun *revenue* dengan memfokuskan pada komposisi *cost* dan trendnya serta pengukuran *cost* dalam hubungannya dengan produk atau *financial output*, juga digunakan untuk mengukur distribusi *financial benefit* yang akan diterima oleh stakeholder. Dalam rasio privatisasi ini *cost* akan dibedakan menjadi eksternal dan internal *cost*, *capital*, dan *labour cost*. Untuk mengidentifikasi distribusi antara berbagai macam *interest group* dan menunjukkan hubungan antara kinerja dan distribusi maka digunakan *value added accounting* dan *cash flows*. Adapun rasio privatisasi yang dimaksud adalah sebagai berikut.

a. Purchase/Sales

Rasio *purchase/ sales* menunjukkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan penjualan dengan jumlah biaya tertentu. Secara umum rasio antara *purchase* dan *sales* ini menunjukkan tingkat efisiensi manajemen perusahaan. Suatu perusahaan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan *sales* (penjualan) yang tinggi dengan *purchase* (biaya) yang rendah. Hal tersebut dapat dinilai dengan melakukan perbandingan rasio antara sebelum dan sesudah privatisasi. Kenaikan rasio privatisasi berarti menunjukkan bahwa terjadi kenaikan penjualan yang lebih tinggi dibandingkan

¹ Bastian, Indra. 2002. Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasi. Jakarta: Salemba Empat

kenaikan pembelian, berarti menunjukkan efisiensi perusahaan semakin meningkat.

Pada PT Garuda Indonesia sayangnya rasio ini tidak mengalami perubahan yang signifikan (lihat tabel 5.3) pada masa praprivatisasi dan pada saat privatisasi yaitu rata-rata 96,36% dan 96,28%. Sedangkan rata-rata pada pasca privatisasi terlihat peningkatan signifikan yaitu 101,39%. Hal ini menunjukkan bahwa PT Garuda Indonesia berhasil melakukan efisiensi setelah dilakukan privatisasi yang ditunjukkan dengan tingkat penjualan yang tinggi dengan biaya yang rendah.

b. Labour/ Value Added

Rasio *labour/ value added* menunjukkan kontribusi tenaga kerja dalam memberikan nilai tambah bagi perusahaan. Rasio ini akan menunjukkan tingkat produktivitas yang mampu dihasilkan dihasilkan oleh tenaga kerja dalam operasi perusahaan. Jika rasio *labour/value added* ini semakin besar berarti bahwa produktivitas tenaga kerja berkaitan dengan sumbangannya terhadap value added perusahaan juga semakin besar. Jumlah tenaga kerja yang memiliki skill dalam teknologi sangat mempengaruhi kontribusi tenaga kerja. Jika jumlah tenaga kerja yang memiliki skill dalam teknologi makin besar maka kontribusi tenaga kerja yang disumbangkan kepada perusahaan juga semakin besar, karena berarti biaya yang ditanggung per tenaga kerja semakin rendah.

Rasio ini ditunjukkan pada tabel 5.3 oleh Garuda Indonesia rata-rata pertumbuhannya meningkat yaitu 70,93% pada pravitasisasi, 72,38% pada privatisasi dan 115,82% pada pascaprivatisasi. Meskipun, pada kenyataannya di tahun 2012, satu tahun setelah privatisasi rasio ini mengalami penurunan yang cukup drastis yaitu 57%. Rasio ini menunjukkan bahwa produktivitas

tenaga kerja berkaitan dengan sumbangan terhadap nilai tambah perusahaan juga semakin besar.

c. *Capital Maintenance/ Value Added*

Rasio *capital maintenance/ value added* menunjukkan share capital working terhadap *value added* (nilai tambah) perusahaan. Rasio ini berkaitan dengan efisiensi perusahaan dalam menggunakan asetnya untuk menghasilkan *output*. Jika rasio antara *capital maintenance* dengan *value added* ini semakin kecil maka berarti perusahaan semakin efisien. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa share capital maintenance terhadap *value added fund* juga semakin besar. Rasio antara *capital maintenance* dengan *value added* ini tidak bisa lepas dari pengaruh investasi dan teknologi. Faktanya adalah perusahaan yang sering mengembangkan investasi terutama dalam teknologi maka nilai rasio antara *capital maintenance* dan *value added* ini juga akan besar.

Tercatat pada Garuda Indonesia, bahwa rasio ini tidak menunjukkan hasil yang memuaskan pada saat dilakukannya privatisasi. Dimana, rata-rata rasio *capital maintenance/value added* pada masa praprivatisasi menunjukkan -45,88% sedangkan pada saat privatisasi rasio ini justru meningkat yaitu 18,58%. Meskipun pada saat setelah di privatisasi rasio ini kembali mengalami penurunan yaitu rata-rata -75,36%. Angka minus yang ditunjukkan pada rasio ini menunjukkan bahwa Garuda Indonesia mengalokasikan modal kerjanya digunakan untuk pembiayaan atau pembelian asset tetap.

d. *Profit/ Value Added*

Rasio *profit/ value added* ini menunjukkan kontribusi profit terhadap nilai tambah yang dihasilkan oleh perusahaan. Berdasarkan rasio ini akan dapat

dilihat tingkat efektivitas perusahaan dalam menghasilkan laba yang akan didistribusikan kepada para stakeholder. Semakin besar nilai rasionya maka berarti perusahaan semakin efektif dalam menghasilkan profit. Kenaikan profitabilitas perusahaan merefleksikan kenaikan dalam *sales revenue* dan *volume output* yang dihasilkan oleh perusahaan.

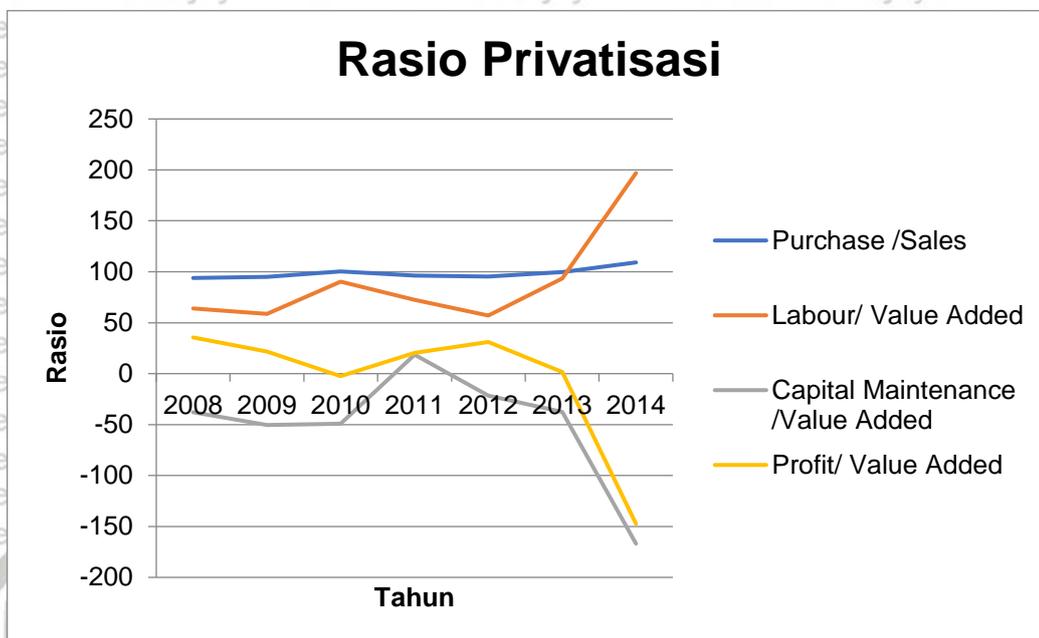
Rasio kontribusi profit terhadap nilai tambah pada Garuda Indonesia menunjukkan penurunan setelah dilakukan privatisasi. Dimana rata-rata pada privatisasi menunjukkan angka 18,24% dan saat privatisasi 20,49%. Sedangkan pada masa setelah privatisasi menunjukkan penurunan yang drastic yaitu rata-rata -38,28%. Rasio ini mengatakan bahwa profit yang dihasilkan oleh Garuda Indonesia ternyata tidak efektif dalam menghasilkan laba yang akan di distribusikan ke *stakeholder*.

Tabel 5.3
Rasio Privatisasi Garuda Indonesia

Rasio Privatisasi	Pascaprivatisasi			Privatisasi	Praprivatisasi		
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Purchase /Sales	109.18	99.83	95.16	96.28	100.34	94.86	93.88
Labour/ Value Added	196.88	93.57	57.00	72.38	90.16	58.77	63.87
Capital Maintenance /Value Added	-166.83	-37.50	-21.74	18.58	-49.23	-50.35	-38.04
Profit/ Value Added	-147.34	1.44	31.05	20.49	-2.46	21.66	35.52

Sumber : Laporan Tahunan PT Garuda Indonesia Airlines (Persero)Tb, 2008-2014
(diolah)

Grafik 5.2
Rasio Privatisasi PT Garuda Indonesia Airlines Tbk



BAB VI

DISTRIBUSI KEKUASAAN DAN KESEJAHTERAAN DALAM REALITAS SOSIAL POLITIK

Privatisasi pada Garuda Indonesia dilakukan dengan tujuan ekspansi yang setelah dilakukan restrukturisasi. Ekspansi yang dilakukan membutuhkan modal yang cukup besar sehingga pemerintah merasa perlu melakukan penjualan saham melalui IPO. Kepentingan IPO yang dilakukan tak lain didukung karena ketidakmampuan Pemerintah yang juga selaku pemilik, dalam mendanai ekspansi yang harus dilakukan oleh Garuda Indonesia. Selain itu, privatisasi yang dilakukan juga dengan tujuan efisiensi dan peningkatan kinerja pada Garuda Indonesia. Sayangnya, peningkatan kinerja ini senantiasa tidak begitu tampak pada laporan keuangan perusahaan (kinerja finansial perusahaan). Seperti yang telah dikemukakan pada Bab 5 sebelumnya, bahwa kinerja keuangan yang ditunjukkan dari beberapa perhitungan rasio yang ada tidak begitu menunjukkan kondisi yang bagus, terutama setelah dilakukannya privatisasi (masa pascaprivatisasi). Hal ini misalnya dapat dilihat dari rasio laba usaha terhadap pendapatan usaha yang tidak mengalami perubahan signifikan setelah dilakukannya privatisasi (lihat tabel 5.1). Begitu pula yang terjadi rasio laba usaha terhadap ekuitas yang cenderung mengalami penurunan terutama pasca dilakukannya privatisasi. Rasio ini sempat mengalami pencapaian tertinggi pada tahun 2008 yang merupakan langkah awal transformasi Garuda Indonesia dengan langkah restrukturisasi.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, pada bab ini peneliti akan mendiskusikan terkait sejauh mana kebermanfaatannya atau kontribusi yang dapat diberikan oleh Garuda Indonesia dengan dilakukannya privatisasi. Diskusi yang dilakukan peneliti mengkaitkan wacana yang ada dengan konsep

PEA yang telah dilakukan oleh Tinker. Dengan mendasarkan pada laporan laba rugi konvensional, Tinker memberikan gambaran bagaimana perbedaan pijakan pemikiran ekonomi telah dan atau dapat berpengaruh terhadap orientasi, "citra" dan atau "pemaknaan" laba dan laporan laba rugi (J. Andrianto & Irianto, 2008).

Seperti yang telah diungkapkan oleh Kamayanti (2016) bahwa penelitian dalam *radical structuralism*, banyak juga yang menggunakan data kuantitatif untuk menjelaskan struktur realitas yang ada agar dapat melakukan emansipasi atau perubahan. Hal ini dapat juga dilihat dalam penelitian yang dilakukan oleh Tinker yang menganalisis distribusi laba melalui angka-angka pada laporan keuangan menggunakan *Political Economy of Accounting* (PEA) seperti yang akan dilakukan oleh peneliti pada diskusi berikut ini.

6.1. Periode Praprivatisasi

Sejarah industri penerbangan di Indonesia dapat dikatakan mulai berkembang pada masa setelah Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Pada era pemerintah Belanda, penguasa kolonial kala itu tidak memiliki program perancangan pesawat terbang. Mereka hanya melakukan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pembuatan lisensi serta evaluasi teknis dan keselamatan untuk semua pesawat terbang yang beroperasi di wilayah Indonesia. Semangat untuk mewujudkan impian dalam memproduksi pesawat buatan sendiri baru terlaksana setelah Kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada tahun 1945.

Semangat perjuangan dalam industri penerbangan sama halnya dengan dengan sejarah salah satu maskapai penerbangan Indonesia yaitu Garuda Indonesia. Garuda Indonesia sendiri awalnya merupakan perusahaan hasil joint venture antara pemerintah Indonesia dengan maskapai Belanda *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* (KLM). Maskapai ini merupakan maskapai yang

mendukung Indonesia sampai revolusi terhadap Belanda berakhir dan mendapatkan konsesi monopoli penerbangan dari pemerintah RI pada tahun 1950 sehingga resmi terdaftar sebagai perusahaan Negara. Pada awalnya, Pemerintah Indonesia memiliki 51% saham dan selama 10 tahun pertama perusahaan ini dikelola oleh KLM. Karena paksaan nasionalis, KLM menjual sahamnya di tahun 1954 ke Pemerintah Indonesia.

Setelah kemerdekaan tercapai, sektor perusahaan Negara menjadi kekuatan tandingan yang diharapkan dapat mengimbangi kekuatan ekonomi asing yang masih mendominasi ekonomi Indonesia pada awal masa kemerdekaan.

Kekuatan ekonomi asing yang masih beroperasi kala itu adalah perusahaan-perusahaan Belanda dan juga golongan etnik Cina. Sedangkan pada masa awal kemerdekaan, sebagian besar pemimpin nasional Indonesia tertarik pada paham sosialisme dan sama sekali tidak tertarik pada system kapitalisme yang erat dikaitkan dengan kolonialisme. Keresahan para pemimpin nasional kala itu membawa mereka pada penafsiran "sosialisme" sebagai "Indonesiasi", yaitu mengenyahkan modal asing, terutama modal Belanda dan modal etnik Cina.

Tahun 1960'an merupakan tahun keemasan yang terjadi pada Garuda Indonesia. Garuda Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat dengan adanya tambahan beberapa armada pesawat dan juga pembukaan jalur penerbangan baru. Meskipun di tahun 1990-an sempat mengalami beberapa musibah seperti kecelakaan pesawat dan juga mengalami periode ekonomi yang sulit dan akhirnya masalah-masalah tersebut dapat diatasi pada tahun 2000-an.

Tahun 1997, kondisi politik dan perekonomian Indonesia yang cukup terguncang karena terjadinya krisis ekonomi, sedikit banyak juga mempengaruhi kondisi keuangan Garuda Indonesia. Garuda Indonesia mengalami goncangan

finansial pada krisis ekonomomi pada tahun 1998 dan belum dapat bangkit dari keterpurukan hingga awal masa reformasi. Evaluasi ulang dan restrukturisasi secara menyeluruh akhirnya dilakukan oleh tim manajemen di tahun 2005. Didukung dengan program Quantum Leap Garuda Indonesia yang dicanangkan pada tahun 2009, mentransformasikan Garuda Indonesia menjadi salah satu maskapai terbaik dunia. Strategi inilah yang akhirnya membawa Garuda Indonesia pada gerbang privatisasi karena salah satu strategi dari program ini adalah dengan melengkapi armada berteknologi muthakir. Sebagai wujud kesiapan Garuda Indonesia dalam menantang dunia penerbangan internasional, di tahun 2011 Garuda mulai menawarkan saham perusahaan kepada publik (IPO) dengan terdaftar pada Bursa Efek Jakarta.

Kasus privatisasi yang terjadi pada Garuda Indonesia, sebenarnya menunjukkan bahwa tujuan utama privatisasi yang dilakukan adalah untuk mendukung kepentingan manajemen dalam menerapkan strategi Quantum Leap pada tahun 2009 sebagai upaya restruktursasi menyeluruh pada Garuda Indonesia. Dalam hal ini, untuk mendukung penuh strategi tersebut, Garuda Indonesia perlu melakukan ekspansi besar-besaran agar mampu bersaing dengan dunia penerbangan internasional. Pemerintah sebagai pemegang saham utama dalam Garuda Indonesia dan juga sebagai regulator mendukung penuh strategi tersebut dengan menyetujui dilakukannya IPO terhadap saham Garuda. IPO yang dilakukan terhadap saham Garuda ini menunjukkan bahwa saat itu pemerintah tidak mampu memenuhi kebutuhan dana untuk melakukan ekspansi sehingga mengambil langkah dengan melakukan privatisasi.

Tabel 6.1.
7 (Tujuh) Penggerak Utama *Quantum Leap* 2011-2015

No	7 Drivers	Strategi
1	Domestic Grow and Dominate Full Service Market	Menumbuhkan volume bisnis untuk mendominasi pasar penerbangan <i>Full Service Carrier</i> domestik yang sangat potensial di Indonesia.
2	Internasional Enormous Upside Potensial	Bersaing untuk merebut pangsa pasar di segmen internasional yang menjanjikan banyak peluang untuk tumbuh.
3	LCC Citylink to Address the LCC Opportunity	Mengembangkan bisnis <i>Low Cost Carrier</i> di Indonesia sebagai pelengkap untuk mendorong pertumbuhan perusahaan secara keseluruhan.
4	Fleet Expand, Simplify & Rejuvenate Fleet	Mengembangkan dan sekaligus menyederhanakan serta meremajakan armada untuk meningkatkan volume bisnis dan mempertahankan daya saing.
5	Brand Stronger Brand, Better Product & Services	Mengembangkan <i>brand</i> yang kuat yang didukung oleh kualitas produk dan layanan sebagai diferensiasi untuk memenangkan persaingan.
6	Cost Discipline Efficient in Cost Structure Compared to Peers	Melakukan upaya-upaya efisiensi biaya tanpa mengorbankan kualitas pelayanan, agar mampu mencapai struktur biaya yang bersaing
7	Human Capital Right Quality & Right Quantity	Memenuhi kebutuhan akan sumber daya manusia dari sisi jumlah, kualitas dan kualifikasi guna mendukung kinerja saat ini dan pengembangan usaha ke depan.

Sumber : diolah dari Laporan Tahunan PT Garuda Indonesia Airlines Tahun 2011

Bila melihat jauh kebelakang, Garuda Indonesia awalnya merupakan perusahaan *joint venture* pemerintah bersama KLM dengan kepemilikan 51%.

Berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) Garuda Indonesia diserahkan kepada pemerintah Indonesia. Rezim pemerintahan kala itu mengusung jiwa nasionalis yang tinggi sehingga menganut paham sosialis yang cukup tinggi pula, dengan menganggap bahwa sebisa mungkin mengenyahkan modal asing yang masih ada di dalam Negeri. Lain halnya dengan rezim pemerintahan saat ini, menunjukkan bahwa saat ini perekonomian Indonesia tidak bisa lepas dari sistem perkonomian kapitalis yang mendukung penuh pada kekuatan pasar atau

mekanisme pasar. Hal ini menunjukkan pula bahwa struktur pemerintah seperti sistem otoriter, transisi demokrasi, dengan era demokrasi kenyataannya membawa dampak yang berbeda pada kebijakan yang terjadi pada eranya.

Uraian-uraian diatas juga dapat memberikan gambaran bahwa kinerja keuangan di dalam perusahaan tidak akan dapat terjadi tatkala tidak terdapat sebuah *setting* politik tertentu yang berusaha untuk mencarikan sekaligus memberikan ruang untuk terjadinya aktivitas ekonomi (termasuk praktek akuntansi). Penggunaan perspektif PEA pada tulisan ini lebih ditekankan pada kinerja keuangan yang merupakan basis awal dalam menyelidiki kinerja Garuda Indonesia dan juga intervensi pemerintah, baik selaku pemilik maupun sebagai regulator sangat berpengaruh terhadap analisis pengaruh kekuasaan terhadap kinerja korporasi. Selain itu, dengan melihat kembali peran Garuda Indonesia selaku BUMN tidak hanya sebagai entitas bisnis negara yang wajib mendistribusikan deviden kepada APBN, tetapi juga sebagai agen negara yang wajib memastikan diperolehnya hak kesejahteraan setiap penduduk maka penting halnya mengkaji kinerja Garuda Indonesia berdasarkan kadar keadilannya. Dimana prinsip keadilan yang dimaksud dalam teori PEA adalah hadirnya hak kebebasan dasar sejajar (*equa basic liberties*) sehingga perspektif PEA dapat digunakan untuk melihat apakah kinerja keuangan dan pengaruh kekuasaan menghadirkan keadilan bagi semua pihak di Indonesia.

6.2. Periode Privatisasi

Mengacu pada cetak biru transportasi udara 2005-2024 Dirjen Perhubungan bahwa penyelenggaraan transportasi udara merupakan bagian dari tugas pemerintah dalam memenuhi penyediaan transportasi baik sebagai *servicing function* maupun *promoting function*. Penyelenggaraan transportasi

udara juga tidak bisa terlepas dari pertumbuhan ekonomi masyarakat pengguna jasa transportasi udara dan kecenderungan global yang terjadi. Pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tentunya mendukung terselenggaranya penyediaan transportasi udara. Kondisi industri penerbangan di Indonesia saat ini termasuk mengalami perkembangan yang cukup pesat. Pada kondisi ini pemerintah sangat dibutuhkan untuk menjamin tersedianya fasilitas transportasi yang memadai. Peran pemerintah saat ini juga cenderung bergeser dari yang semula sebagai penyedia jasa dan pelaku kegiatan ekonomi, menjadi regulator yang bertugas menerbitkan berbagai aturan, mensertifikasi dan pelaksanaan pengawasan guna menjamin terselenggaranya transportasi udara yang memenuhi standar keselamatan penerbangan (Dirjen Perhubungan, 2005).

Penulisan Cetak Biru Transportasi udara sendiri dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang kondisi transportasi udara yang diinginkan di masa mendatang, yang mampu mengakomodasikan perkembangan global hingga tahun 2024. Dalam beberapa strategi yang dituangkan dijelaskan pula bahwa upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan jangka panjang yaitu dengan meningkatkan efisiensi nasional bidang jasa transportasi udara dan mendorong minat investor untuk berinvestasi di bidang industri penerbangan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam strategi tersebut mendukung penuh industri penerbangan untuk dapat kompetitif dalam pasar global.

Sejauh mengacu pada kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, kebijakan privatisasi sejalan dengan visi misi yang diinginkan dalam industri penerbangan hingga tahun-tahun mendatang. Membuka kesempatan persaingan dalam pasar global akan kembali pada korporasi global tersebut. Bagi Indonesia sebagai negara berkembang,

investasi merupakan salah satu pilar penting dalam perekonomian yang mampu menawarkan tenaga kerja dan juga efek penggangannya.

Sama halnya yang terjadi pada Garuda Indonesia, kebutuhan investasi dalam rangka memenuhi kebutuhan ekspansi akhirnya memposisikan pemerintah dalam posisi inferior. Ekspansi usaha yang dilakukan dalam rangka menggandakan keuntungan, membuat pemerintah akhirnya mengambil beberapa kebijakan khusus yang lebih mengarah pada memberikan manfaat bagi korporasi global atau pemegang kekuatan modal. Indonesia sebagai negara berkembang, hanya mampu menjadi tidak lebih sebagai agen pemerintah metropolitan sekaligus agen kepentingan bisnis global (Rosser, 1999).

Realitas global yang sedemikian luas nyatanya tidak dapat dilepaskan adanya seting politik global yang ada. Seting politik yang dimaksud di sini adalah adanya sebuah ruang yang coba disediakan untuk terjadinya aktivitas ekonomi yang terlegitimasi oleh produk akuntansi, salah satunya yaitu globalisasi. Globalisasi pada intinya merupakan upaya penghilangan rintangan dalam perdagangan bebas dan juga menghilangkan aktivitas ekonomi yang dibatasi oleh teritorial negara (Stiglitz, 2002). Selain itu globalisasi tidak lain adalah bentuk persebaran kapitalisme yang semakin murni. Selanjutnya Stiglitz juga menyatakan bahwa dengan konsep yang demikian merupakan sebuah upaya memperkaya salah satu pihak yang kuat dalam ekonomi global sehingga memunculkan dua pihak yang saling berkebalikan yaitu *the winner* dan *the loser*.

Filsuf modern Amerika, Robert Heilbrowner, dalam *Vison of the Future*

(1995) mengatakan dengan tegas :

It is likely that capitalism will be the principal form of socio economic organization during the twenty first century, at least for the advanced nations, because no blueprint exist for viable successor.

Peradaban pada abad 21 akan memiliki ideologi kapitalisme, karena dalam hal ini belum ada konsep pengganti yang lebih baik atau lebih menarik. Heilbrowner juga menegaskan bahwa kapitalisme akan dapat dipertahankan dalam kurun waktu yang lama karena dilandaskan kepada mekanisme pasar. Selain itu, kapitalisme cenderung akan semakin berkembang pada jaman yang mengalami perubahan sangat cepat seperti saat ini. Sehingga hal inilah yang akhirnya mendukung atau mendorong pemerintah, terutama negara berkembang seperti Indonesia menjadikan privatisasi salah satu kebijakan yang dianggap mampu mengatasi permasalahan kinerja pada BUMN agar mampu bersaing dengan dalam dunia internasional.

Naasnya, privatisasi yang dilakukan pemerintah dengan menawarkan saham Garuda Indonesia melalui IPO awalnya dilatarbelakangi sebagai upaya dalam mendukung proses restrukturisasi yang membutuhkan mitra strategis agar bisa bersaing. Tentunya hal ini menunjukkan betapa tidak percaya dirinya pemerintah untuk dapat mengembangkan Garuda Indonesia sendiri untuk dapat bersaing dengan 22 airlines yang beroperasi di Indonesia saat itu. Pernyataan ini dipertegas dari hasil rapat antara Kementrian Negara BUMN dengan Komisi VI DPR RI berikut :

“Maskapai penerbangan BUMN PT Garuda Indonesia (Persero) dimasukkan dalam program privatisasi tahun 2008 karena perseroan butuh mitra strategis untuk bisa bersaing. Privatisasi Garuda diperlukan karena sektor penerbangan (*airlines*) di Indonesia sangat kompetitif dengan 22 *airlines* yang beroperasi di Indonesia. Demikian isi bahan rapat antara Kementerian Negara BUMN dengan Komisi VI DPR RI di Gedung DPR, Senayan, Jakarta, Selasa malam (5/2/2008).

Rencana privatisasi Garuda merupakan *carry over* dari rencana privatisasi tahun 2007. Metodenya melalui *strategic sales* dan pemerintah maksimal akan melepas 49 persen kepemilikan sahamnya. *Strategic partner* diperlukan untuk melakukan *turn around* terhadap Garuda, selain itu privatisasi ini diperlukan karena Garuda akan melakukan restrukturisasi utangnya sebesar US\$ 836,1 juta. Sepanjang 2007, prognosa pendapatan Garuda diperkirakan mencapai Rp 13,773 triliun atau naik dari pendapatan 2006 yang sebesar Rp 12,34 triliun. Pada tahun 2007 Garuda juga diperkirakan akan memperoleh laba untuk pertama kalinya sebesar Rp 250,78 miliar, tahun 2006 Garuda mengalami kerugian sebesar Rp 197,07 miliar.” (detikfinanceRabu, 06/02/2008).

Meskipun pada akhirnya, strategi penjualan saham yang dilakukan oleh pemerintah adalah melalui penawaran umum di bursa efek (IPO), tentunya hal ini tetap tidak dapat menutupi niatan pemerintah dalam menjual saham Garuda Indonesia. Program restrukturisasi Garuda Indonesia memang dipersiapkan secara matang sebagai persiapan untuk menuju gerbang privatisasi sebagai upaya untuk mendapatkan kekuatan modal agar dapat melakukan ekspansi dan mampu bersaing dengan maskapai penerbangan lainnya, baik nasional maupun internasional.

6.3. Distribusi Laba dalam Kinerja Keuangan Prprivatisasi hingga Pascaprivatisasi

Pada dasarnya, praktek akuntansi sudah menjadi bagian integral dari sistem politik dan berdampak erat pada hubungan antara politik dan akuntansi. Dalam hal ini setting politik akan memberikan ruang pada aktivitas akuntansi, dan begitu juga setting akuntansi secara legal berusaha mendistribusikan pendapatan yang didapatkan oleh perusahaan kepada pemilik modal. Maka tak heran bilamana laporan keuangan akan dinilai bermanfaat tatkala memiliki manfaat bagi pemilik modal. Dan pada akhirnya regulasi yang ada akan diarahkan untuk mengatur praktek akuntansi yang bermanfaat bagi pemilik modal itu sendiri. Dalam sistem ekonomi kapitalis seperti saat ini, praktek akuntansi yang demikian tentunya sangat mendukung dan mempengaruhi untuk mendapatkan ruang dalam perusahaan sehingga menjadikannya sebagai alat untuk mengakumulasi kekayaan pemilik modal.

Akuntansi sangat berperan dalam menyokong hubungan antara ekonomi dan politik. Akuntansi pada negara berkembang akan sangat difungsikan di dalam korporasi sebagai instrument pengendalian sekaligus pelaporan kinerja keuangan.

PEA yang dipelopori oleh Tinker dalam konteks ini berfungsi memberikan gambaran tentang hubungan antara ekonomi politik berdasarkan data-data akuntansi dari berbagai perusahaan di suatu negara dan juga sekaligus sebagai instrument untuk melihat bagaimana distribusi kesejahteraan atas terjadinya aktivitas ekonomi yang berpangkal pada kegiatan perusahaan.

Pada uraian berikut ini, peneliti akan membahas terkait dengan distribusi kesejahteraan yang terjadi karena adanya aktivitas privatisasi yang dilakukan pemerintah pada Garuda Indonesia. Melalui data-data akuntansi keuangan yang ada akan diuraikan pula sejauh mana distribusi kesejahteraan tersebut dapat tergambarkan. Pada Bab 5 dalam penelitian ini sebelumnya telah diuraikan

wacana yang tertuang dalam kinerja Garuda Indonesia yang tergambar dalam kinerja keuangan. Selain itu, dalam upaya menggambarkan distribusi kesejahteraan yang terjadi pada bab tersebut juga telah dipaparkan terkait dengan nilai tambah yang ada dalam perusahaan.

Nilai tambah, dalam hal ini dapat digunakan sebagai kacamata untuk menganalisis distribusi laba perusahaan kepada stakeholders karena di dalam laporan nilai tambah dapat dilihat alokasi terhadap partner kerja perusahaan itu sendiri. Pada laporan nilai tambah Garuda Indonesia (lihat tabel 5.2) menunjukkan pada rata-rata nilai tambah pasca privatisasi mengalami kenaikan. Meskipun alokasi dari nilai tambah yang terjadi hanya tampak pada alokasi terhadap karyawan. Sedangkan kenaikan alokasi terhadap karyawan sendiri disebabkan karena adanya penambahan jumlah karyawan bukan pada nilai yang diberikan pada setiap karyawan. Selain itu distribusi terhadap pemerintah dalam bentuk pajak terjadi secara fluktuatif dan distribusi kepada kreditor dalam pembayaran beban bunga cenderung menurun, serta distribusi kepada pemegang saham dalam bentuk deviden justru tidak tampak sama sekali dari tahun 2008 hingga tahun 2012. Hal ini menunjukkan bahwa pada masa praprivatisasi hingga pasca privatisasi Garuda Indonesia belum mampu mendistribusikan laba secara maksimal kepada stakeholdersnya.

Ketidakmampuan Garuda Indonesia dalam mendistribusikan labanya didukung pula kinerja keuangan yang justru semakin menurun pada pasca privatisasi. Hal ini terlihat jelas pada rasio-rasio kinerja keuangan yang cenderung menurun dari praprivatisasi hingga pascaprivatisasi (lihat tabel 5.1). Lebih jauh melihat laporan arus kas yang terjadi dari tahun 2008 hingga tahun 2014 juga hampir selalu minus yang artinya tidak ada kenaikan arus kas sama sekali baik itu

pada masa privatisasi hingga pascaprivatisasi (lihat tabel). Kenaikan cukup signifikan hanya terjadi pada tahun 2011 yaitu tahun dimana Garuda Indonesia diprivatisasi dan pasca privatisasi sempat mengalami kenaikan kas sejumlah \$188.464.192, meskipun harus kembali minus di tahun 2014. Dapat disimpulkan bahwa laba yang tercantum pada laporan keuangan Garuda Indonesia nyatanya hanya sebagai ornament hiasan saja. Seperti yang kita ketahui ornament hiasan biasanya digunakan untuk mempercantik tampilan sesuatu. Sama halnya yang terlihat dalam laporan keuangan pada Garuda Indonesia, meskipun dalam laporan keuangan tersebut menampilkan sejumlah nilai laba, pada kenyataannya tidak dapat terdistribusikan secara maksimal kepada stakeholders.

Tabel 6.2.
Kenaikan (Penurunan) Bersih Kas dan Setara Kas Garuda Indonesia

No	Tahun	Kenaikan (Penurunan)	Kenaikan (Penurunan)
1	2008	Rp (501,543,787,513)	
2	2009	Rp (821.985.276.895)	
3	2010	Rp (390.039.285.953)	
4	2011	Rp 2.494.970.968.296	
5	2012	Rp (814,750,051,088)	\$ (84.255.435)*
6	2013	Rp 2,297,191,670,135	\$ 188.464.192**
7	2014	Rp (709,245,862,520)	\$ (57.013.333)***

Sumber : diolah dari Laporan Tahunan Garuda Indonesia

Catatan :

* Kurs = Rp 9.670

** Kurs = Rp 12.189

*** Kurs = Rp. 12.440

6.4. Kontribusi Jasa Penerbangan Garuda Indonesia

Mengacu kembali pada pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tersirat jelas bahwa dalam perekonomian negara memiliki poin utama yaitu kesejahteraan rakyat. Dalam memandu pengelolaan BUMM, peran demokrasi ekonomi sangat penting agar dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyat. BUMN sebagai pengelola sumber daya yang vital bagi hajat

hidup orang banyak tentunya akan sangat merugikan rakyat bila tidak mampu memiliki kinerja yang baik bahkan sampai jatuh bangkrut atau pailit. Sedangkan privatisasi yang digadang-gadangkan sebagai upaya utama dalam memperbaiki kinerja dinilai justru “menggadaikan” nasionalisme Indonesia. Dengan menjual pada pihak asing yang dalam hal ini adalah atas nama swasta, tentu saja memiliki motif hanya mencari keuntungan yang maksimal, sehingga bisa dikatakan manfaatnya berpindah kepada pihak asing/swasta, bukannya rakyat Indonesia.

Garuda Indonesia, sebagai BUMN juga memiliki peran sebagai agen pembangunan yang dapat menghasilkan barang dan/jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (R. Andrianto et al., 2013). Akan tetapi pada kenyataannya, untuk dapat mencapai tujuan tersebut harus dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Apalagi setelah dilakukannya privatisasi, mendorong perusahaan untuk mampu memiliki kemampuan yang sangat kompetitif baik nasional maupun internasional. Tentunya hal ini didorong karena setelah *go public* maka tanggung jawab Garuda Indonesia akan menjadi lebih besar terutama kepada *shareholders*. Hal ini tampak jelas pada harga tiket penerbangan yang relatif tinggi dibandingkan dengan maskapai penerbangan yang lain. Meskipun, dalam hal ini harga tinggi yang ditawarkan oleh Garuda Indonesia sebanding dengan jasa pelayanan penerbangan yang diberikan kepada customernya. Akan tetapi, kembali lagi harga yang relatif tinggi ini juga tentunya memberi dampak pada pengguna layanan penerbangan tersebut hanya pada kalangan tertentu saja atau tidak semua masyarakat Indonesia mampu merasakan atau menggunakan jasa penerbangan tersebut. Karena tidak semua konsumen memilih penerbangan berdasarkan pelayanan yang baik dengan harga tinggi.

Satu hal lain yang menjadi menarik dari Garuda Indonesia adalah pada Juli 2012 Garuda Indonesia menandatangani *Partnership Agreement* dengan *Liverpool Football Club*. Garuda Indonesia menandatangani perjanjian kerja sama dengan "*Liverpool Football Club & Athletic Ground Ltd.*" sebagai bagian dari langkah menuju "*Global Brand*" dan peningkatan pelayanan kepada pengguna jasa. Melalui kerja sama eksklusif ini Garuda Indonesia akan menjadi "maskapai penerbangan resmi" bagi Liverpool dalam penerbangan ke berbagai negara yang memiliki rute penerbangan Garuda Indonesia. Sebaliknya, Garuda Indonesia dapat memasang logo pada papan LED di sisi lapangan Anfield Stadium pada setiap pertandingan Liverpool yang disiarkan oleh jaringan televisi ke seluruh dunia.

Penandatanganan kerjasama dengan *Liverpool Football Club* tersebut merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Garuda Indonesia untuk dapat mengembangkan bisnisnya lebih luas di dunia internasional. Akan tetapi, disisi lain terasa miris pula karena "lagi-lagi" hasil kerjasama yang dibangun kembali menguntungkan pada korporasi global yang berpengaruh. Seperti yang telah dijelaskan di awal, pada kenyataannya realitas global yang sedemikian luas tidak dapat dilepaskan adanya seting politik global yang ada. Globalisasi semakin menguasai pasar. Membuka kesempatan persaingan dalam pasar global mengantarkan industri penerbangan sendiri menuju ranah mekanisme pasar. Hal ini menunjukkan bahwa korporasi global, secara langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi berbagai kebijakan di negara-negara berkembang, sehingga hasil aktivitas di negara-negara berkembang seperti Indonesia akhirnya akan kembali pada korporasi global tersebut.

6.5. Privatisasi Garuda Indonesia dan Master Plan BUMN Tahun 2010-2014

Privatisasi Garuda Indonesia sejalan dengan arah kebijakan terkait pembinaan BUMN dalam Master Plan BUMN Tahun 2010-2014 yaitu restrukturisasi, revitalisasi dan profitisasi BUMN secara bertahap dan berkesinambungan. Kementerian BUMN menyusun *rightsizing* untuk memperbaiki struktur bisnis BUMN secara menyeluruh sebagai upaya meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan.

Peningkatan kinerja dan nilai BUMN dilakukan melalui restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi dilakukan dalam dua hal yaitu secara sektoral dan korporasi. Secara sektoral, restrukturisasi dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan secara korporasi, restrukturisasi dilakukan meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen dan keuangan. Sementara itu, privatisasi berdasarkan Master Plan BUMN 2010-2014 sendiri dilakukan dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik.

Restrukturisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia telah dikoordinasikan oleh Kantor Menko Perkonomian dalam bentuk tim. Restrukturisasi yang dilakukan adalah restrukturisasi hutang, organisasi dan SDM serta armada. Dalam pelaksanaan restrukturisasi tersebut, Garuda Indonesia mendapatkan suntikan dana PMN pada tahun 2006 dan 2007 sebesar Rp 500 miliar (total Rp 1 Triliun). Bila melihat kembali tujuan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan,

memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada Negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen dan memudahkan pelaksanaan privatisasi. Sayangnya, tujuan restrukturisasi yang dilakukan kepada Garuda Indonesia tidak sejalan dengan tujuan yang diinginkan oleh pemerintah. Meskipun restrukturisasi yang dilakukan telah berhasil mengantarkan Garuda Indonesia pada privatisasi, tetapi pada kenyataannya kinerja setelah dilakukan privatisasi tidak menunjukkan hasil yang memuaskan.

Selain itu, pemberian manfaat baik berupa deviden maupun pajak kepada Negara juga tidak tampak setelah dilakukan privatisasi. Sementara dalam upaya menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen juga masih menjadi suatu pertanyaan, mengingat harga kompetitif atas layanan yang ditawarkan oleh Garuda Indonesia masih dirasakan oleh sebagian kalangan saja.

Restrukturisasi juga dirancang sebagai langkah awal persiapan untuk melakukan privatisasi. Maksud privatisasi yang dijabarkan dalam Master Plan BUMN 2010-2014 adalah memperluas kepemilikan masyarakat atas persero, meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, dan menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar. Sedangkan tujuan dari privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero. Arah kebijakan privatisasi sendiri tidak semata-mata untuk pemenuhan APBN, tetapi juga diprioritaskan dalam rangka mendukung pengembangan perusahaan dengan metode penawaran umum di pasar modal.

Tampak jelas dalam Master Plan tersebut, arah dari kebijakan privatisasi pada dasarnya memang ditujukan pada mekanisme pasar dalam rangka menghadapi globalisasi. “Lagi-lagi” globalisasi menjadi suatu alasan yang diutamakan untuk mempertahankan perekonomian di Indonesia. Hal ini tentunya menunjukkan bahwa Negara berkembang seperti Indonesia pada kenyataannya memang belum bisa terlepas dari “tangan-tangan” kapitalisme. Kepentingan korporasi global masih mendominasi kebijakan yang ada pada Negara berkembang seperti Indonesia saat ini.

Sementara itu, visi misi Presiden dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 yang ditetapkan yaitu “Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan”. Dari visi tersebut jelas tergambar terdapat tiga poin utama yaitu kesejahteraan rakyat, demokrasi dan keadilan. Dalam hal ini keadilan yang dimaksud oleh pemerintah adalah terwujudnya pembangunan yang adil dan merata, yang dilakukan oleh seluruh masyarakat secara aktif, yang hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh bangsa.

Program restrukturisasi Garuda Indonesia merupakan salah satu program Kementerian BUMN dalam RPJM di bidang Pembinaan dan Pengawasan BUMN. Program tersebut tentunya mengacu pada visi misi yang telah tertuang pada RPJM 2010-2014 yaitu Indonesia yang Sejahtera, Demokratis dan Berkeadilan.

Hal ini juga tidak bisa terlepas dari peran BUMN dalam perekonomian yang juga ikut andil menciptakan kesejahteraan dalam pembangunan yang adil dan merata.

“Adil dan merata” dapat dilihat dari sejauh mana hasil program tersebut mampu dinikmati oleh seluruh masyarakat Indonesia. Sedangkan bila melihat kembali program restrukturisasi yang mengantarkan Garuda Indonesia pada proses privatisasi, kenyataannya hasil yang diberikan belum mampu dirasakan dan

dinikmati oleh seluruh masyarakat, baik dari segi kontribusi deviden yang diberikan pada pemerintah maupun jasa penerbangan yang diberikan hanya dapat dirasakan oleh kalangan tertentu saja. Sehingga, misi “keadilan” yang diemban dalam program tersebut dapat dikatakan belum bisa tercapai sesuai dengan yang diharapkan ataupun selalu didengung-dengungkan oleh pemerintah.



BAB VII

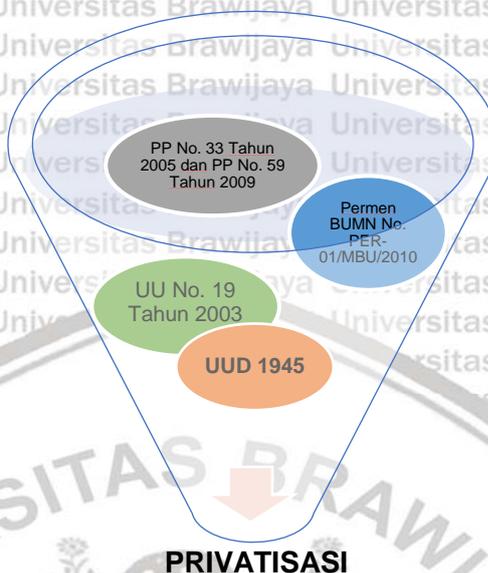
PRIVATISASI GARUDA INDONESIA DALAM ANALISIS WACANA KRITIS

7.1. Privatisasi Garuda Indonesia berdasarkan Undang-undang atau Peraturan

Privatisasi merupakan kebijakan pemerintah sebagai upaya dalam perbaikan kinerja pada BUMN. Tentunya hal ini sangat erat kaitannya dengan perekonomian mengingat BUMN memiliki peran yang vital. Meskipun pada nyatanya BUMN memiliki fungsi ganda dalam menjalankan perannya yaitu selain sebagai agen Negara yang berfungsi dalam ikut andil dalam kesejahteraan rakyat dan juga sebagai agen bisnis yang dituntut untuk mengejar keuntungan. Akan tetapi, kebijakan privatisasi tidak bisa lepas dengan regulasi suatu Negara, seperti Indonesia yang merupakan negara birokrasi, apalagi privatisasi merupakan bagian kebijakan yang dimunculkan oleh pemerintah itu sendiri. Praktek privatisasi di Indonesia utamanya didasarkan pada Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. Sehingga, dalam bab ini peneliti akan menguraikan analisis kritis terkait terhadap regulasi yang mendasari praktek privatisasi yang dilakukan di Indonesia. Pada bab ini peneliti akan menyingkap dan mengupas pelaksanaan privatisasi berdasarkan perspektif perundang-undangan.

Privatisasi yang dilakukan oleh BUMN bukan serta merta dilakukan secara sepihak dan sesuai dengan keinginan menteri terkait, melainkan didasarkan atas amanah perundang-undangan. Amanah tentang privatisasi tersirat dalam UUD1945 dan secara tersurat diatur dalam UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2005 yang diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 2009, dan Permen BUMN Nomer: PER-01/MBU/2010.

Gambar 7.1
Dasar Hukum Privatisasi



7.1.1 Undang-Undang Dasar 1945

Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Benar adanya jika merujuk pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa pasal 33 merupakan dasar demokrasi ekonomi Indonesia, yang menitikberatkan pada kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia, bukan bersifat perorangan. Di sini Negara memiliki peran vital dalam hal mengatur dan bahkan harus menguasai untuk beberapa barang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan tersebut.

Ketentuan pasal 33 Undang-Undang 1945 dengan tegas mentasbihkan peran Negara dalam hal ekonomi dengan kata “dikuasai oleh Negara”. Istilah “Dikuasai oleh Negara” memiliki banyak tafsir, namun semuanya tetap memiliki muara yang sama, yaitu Negara harus ikut hadir baik sebagai regulator, pengelola, dan pemilik modal sebagai amanah pasal 33, sehingga perekonomian tumbuh dengan baik dan para pemilik modal tidak semena-mena menghardik kaum yang lemah¹.

Salim dalam Diah (2003:108)² menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “dikuasai oleh Negara” dalam pasal 33 Undang-Undang 1945 adalah *“Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan yang merupakan pokok kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan “hak menguasai” ini, perlu dijaga supaya sistem yang berkembang tidak menjurus ke arah etatisme³. Oleh karena itu “hak menguasai oleh Negara” harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban Negara sebagai: (1) pemilik; (2) pengatur; (3) perencana; (4) pelaksana; dan (5) pengawas. Ramuan kelima pokok ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan Negara dalam kedudukannya untuk menguasai lingkungan alam; sehingga “hak menguasai” bisa dilakukan (1) dengan memiliki sumber daya alam; (2) tanpa memiliki sumber daya alam, namun meujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan. Dalam sistem ekonomi pancasila, Negara tidak perlu semua sumber daya*

¹ Hatta. 1995. *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dalam Penjabaran Pasal 33 UUD 1995 Jilid 1*, Jakarta: Mutiara

² Marwah (2003). *Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporatisasi*. Jakarta: Literata Lintas Media.

³ Faham serba (untuk) negara.

alam, tetapi tetap bisa menguasai jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan”.

Adalah jelas, bahwa dalam hal “dikuasai oleh Negara” pemerintah tidak harus sebagai pemilik atas perusahaan atau sumber daya alam, namun pemerintah tetap memiliki fungsi pengaturan, perencanaan, dan pengawasan terhadap perusahaan atau pengelolaan sumber daya alam tersebut. Konotasi tersebut dipertegas dengan UU No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi bahwa penguasaan oleh Negara secara garis besar berarti kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan, serta menentukan dan mengatur hak;

Alhasil, konsep privatisasi berdasarkan UUD 1945 dalam konteks “dikuasai oleh Negara” bahwa pemerintah bertindak sebagai regulator. Namun demikian, privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah tetap harus sejalan dengan amanah pasal 33 yaitu, atas asas kekeluargaan, melindungi cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, pelaksanaan privatisasi harus diatur, dikaji, direncanakan, dan dianalisa dengan baik sehingga tidak merugikan rakyat dan mengingkari amanah pasal 33. Lebih lanjut, secara spesifik dan detail terkait privatisasi dijelaskan dan diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 2009 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), dan Peraturan Menteri BUMN No. PER-01/MBU/2010 tentang Cara Privatisasi, Penyusunan Program Tahunan

Privatisasi, dan Penunjukan Lembaga dan/atau Profesi Penunjang serta Profesi lainnya.

7.1.2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN memiliki peran serta dalam menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta yang besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil (UMKM)/koperasi.

BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor perikanan, perkebunan, pertambangan, pertanian, kehutanan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri, perdagangan, konstruksi, dan manufaktur. Namun faktanya, walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai kendala internal, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global. Selain itu, adanya keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor dan perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta yang besar,

juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Di samping itu, faktor eksternal yang turut menjadi kendala sekaligus tantangan bagi BUMN adalah adanya liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization (WTO)*, *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN Framework Agreement on Service*, Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), dan kerjasama ekonomi regional Asia Pacific (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*).

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan salah satunya dengan cara privatisasi. Pasal 1 ayat (12) UU No. 19 tahun 2003⁴ menyebutkan bahwa privatisasi merupakan penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Alternatif dengan cara privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

⁴ Sebagaimana juga dijelaskan dalam pasal 1 ayat (2) PP No. 33 tahun 2005 yang diganti dengan PP No. 59 tahun 2009 dan Permen BUMN Nomor PER-01/MBU/2010 pasal 1 (ayat) 17.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (value) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.

Secara spesifik maksud dilakukannya privatisasi pada BUMN dalam pasal 74 ayat (1) UU No. 19 tahun 2003 adalah

- a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero.
- b. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan.
- c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik dan kuat.
- d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif.
- e. Menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global.
- f. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Hal tersebut ditegaskan kembali oleh pasal 74 ayat (2) UU No. 19 tahun 2003 bahwa tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilihan persero.

Maka, dengan dilakukannya privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) ataupun melalui penyertaan langsung (*direct placement*). Perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan

persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham baru. Budaya perusahaan yang berubah tersebut akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing perusahaan dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing, baik nasional, regional, bahkan global sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional dalam bentuk barang dan jasa yang semakin berkualitas dan terjangkau harganya, serta penerimaan negara dalam bentuk pajak yang akan semakin besar pula..

Meskipun privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). PHK hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila PHK terjadi pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat privatisasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat privatisasi secara terarah dan konsisten.

7.1.3 PP No. 59 Tahun 2009 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan

Perseroan

Privatisasi BUMN dilakukan dengan tujuan utama untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah bagi BUMN yang bersangkutan, sehingga suksesnya pelaksanaan Privatisasi akan memberikan dampak yang sangat positif bagi BUMN tersebut. Bertolak dari arti penting Privatisasi tersebut maka proses dan cara Privatisasi harus dilakukan dengan transparan dan akuntabel berdasarkan pada sistem yang efisien dan efektif serta mudah diimplementasikan. Dalam rangka melaksanakan Privatisasi, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero). Peraturan Pemerintah tersebut melaksanakan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang kemudian diuraikan kembali melalui Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-01/MBU/2010 tentang Cara Privatisasi, Penyusunan Program Tahunan Privatisasi, dan Penunjukan Lembaga dan/atau Profesi Penunjang serta Profesi lainnya

Cara privatisasi sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) PP No. 59 Tahun 2009⁵ yang merupakan perubahan dari PP No. 33 tahun 2005 dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu:

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, dapat berupa antara lain adalah penjualan saham melalui penawaran umum (*initial public offering/go public*), penawaran umum lanjutan (*secondary public offering*), penerbitan obligasi konversi dan efek lain yang bersifat ekuitas, penjualan

⁵ Sebagaimana juga disebutkan dalam pasal 78 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan pasal 2 s.d pasal 5 Permen BUMN No. PER-01/MBU/2010 tentang Cara Privatisasi, Penyusunan Program Tahunan Privatisasi, dan Penunjukan Lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya.

saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi Persero yang telah terdaftar di bursa, dan dengan cara lain sepanjang memenuhi ketentuan di bidang Pasar Modal. Hal penting yang perlu diperhatikan adalah Penjualan saham berdasarkan ketentuan Pasar Modal dilakukan apabila memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan, termasuk persyaratan sebagaimana diatur dalam ketentuan di bidang pasar modal.

- b. Penjualan saham secara langsung kepada investor. Cara privatisasi dengan penjualan saham secara langsung kepada investor dapat dilakukan oleh Persero kepada mitra strategis (*direct placement*) atau kepada investor lainnya, termasuk investor finansial. Adapun penjualan saham persero secara langsung kepada investor yang berstatus sebagai BUMN dapat dilakukan dengan penunjukan langsung oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas, anggaran dasar BUMN yang bersangkutan, dan/atau perjanjian pemegang saham. Lebih dari itu, terdapat kriteria yang harus dipenuhi dalam rangka privatisasi dengan cara penjualan saham secara langsung kepada investor, antara lain sebagai berikut:

- 1) Memerlukan bantuan dan keahlian, "*know-how*", *expertise* dari mitra strategis, seperti operasi/teknis, inovasi/pengembangan produk, manajemen, pemasaran teknologi, dan kemampuan pendanaan;
- 2) Membutuhkan dana yang besar namun menghadapi keterbatasan dana dari pemerintah (selaku *shareholder*) dan/atau kesulitan menarik dana dari pasar modal;

- 3) Mendorong lebih lanjut pengelolaan dan pengembangan sebagian aset/kegiatan operasionalnya yang dapat dipisahkan untuk dikerjasamakan dengan mitra strategis; dan
- 4) Memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan.

- c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan Persero yang bersangkutan, yaitu dapat dilakukan dengan penjualan sebagian besar atau seluruh saham langsung kepada manajemen dan/atau karyawan Persero yang bersangkutan. Dalam hal manajemen dan/atau karyawan tidak dapat membeli sebagian besar atau seluruh saham, maka penawaran kepada manajemen dan/atau karyawan dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan mereka. Berkaitan dengan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan terdapat beberapa kriteria yang harus dilakukan, antara lain adalah
- 1) memiliki bidang usaha yang *core business*-nya jasa profesional (*brainware*), atau *core business*-nya bukan jasa profesional tetapi bidang usahanya sangat kompetitif dan memerlukan kompetensi teknis khusus;
 - 2) Nilai aset relatif kecil dan hasil penjualan saham relatif tidak terlalu besar;
 - 3) Perusahaan harus menjaga kelangsungan (kesinambungan) program yang telah terjadwal sehingga diharapkan program privatisasi tidak akan mengubah dinamika manajemen yang ada dan tidak mempengaruhi kegiatan usaha;
 - 4) *Nature of business*-nya dianggap dapat dijalankan dan dimiliki oleh karyawan/ manajemen.

Pelaksanaan privatisasi yang akan dilakukan oleh Persero, terlebih dahulu harus membentuk komite privatisasi. Komite privatisasi adalah wadah koordinasi yang dibentuk oleh Pemerintah untuk membahas dan memutuskan kebijakan

Privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral⁶. Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri⁷, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis⁸ tempat Persero melakukan kegiatan usaha. Berkaitan dengan tugasnya komite privatisasi dapat mengundang, meminta masukan, dan/atau bantuan instansi pemerintah atau pihak lain yang dipandang perlu, serta secara berkala melaporkan perkembangan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Masih dalam konteks yang sama, dalam hal pelaksanaan privatisasi menteri dipersilahkan untuk melibatkan lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya sesuai dengan kebutuhan yang berlaku. Lembaga dan/atau profesi penunjang yang dimaksud terdiri atas lembaga penjamin pelaksana emisi, penasihat keuangan, akuntan publik, konsultan hukum, penilai, notaries, biro administrasi efek, perusahaan hubungan masyarakat (*PR Agency*), perusahaan percetakan, dan spesialis industri untuk pelaksanaan privatisasi di sektor tertentu, yang menurut pertimbangan menteri berdasarkan usulan tim privatisasi yang memerlukan profesi penunjang khusus. Proses pemilihan lembaga dan/atau profesi tersebut harus dilakukan dengan tahap seleksi dan biaya yang digunakan dalam proses seleksi tersebut harus ditanggihkan terlebih dahulu kemudian diganti dari hasil privatisasi⁹.

⁶ Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat (4) PP No. 33 tahun 2005 yang diganti dengan PP No. 59 tahun 2009 dan pasal 1 ayat (10) Permen BUMN No. PER-01/MBU/2010 tentang Cara Privatisasi, Penyusunan Program Tahunan Privatisasi, dan Penunjukan Lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya.

⁷ Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili Pemerintah selaku rapat umum pemegang saham (RUPS) dalam hal seluruh modal Persero dimiliki Negara dan sebagai pemegang saham pada Persero dalam hal sebagian modal Persero dimiliki oleh negara, serta dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

⁸ Menteri teknis adalah menteri yang mempunyai kewenangan mengatur kebijakan sektor tempat Persero melakukan kegiatan usaha

⁹ Sebagaimana disebutkan dalam pasal 18 PP No. 33 tahun 2005 yang diganti dengan PP No. 59 tahun 2009 dan pasal 12 ayat (9 dan 10) Permen BUMN No. PER-01/MBU/2010 tentang Cara Privatisasi, Penyusunan Program Tahunan Privatisasi, dan Penunjukan Lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya.

7.2. LIMA KARAKTERISTIK UTAMA ANALISIS WACANA KRITIS DALAM PRIVATISASI GARUDA INDONESIA

Penelitian ini merupakan bentuk penelitian dengan studi dokumen, sehingga dokumen-dokumen yang terkait dengan privatisasi perusahaan Garuda Indonesia (GIA) menjadi sangat penting dalam penelitian ini. Data-data penelitian yang dikumpulkan melalui teknik dokumentasi dapat berupa peraturan terkait privatisasi, berita-berita terkait privatisasi Garuda, atau pun juga *Annual Report* dan laporan keuangan dari Garuda Indonesia sendiri.

Peneliti melakukan pemilihan dokumen-dokumen yang terkait dengan privatisasi Garuda Indonesia dan digunakan sebagai data penelitian, karena dokumen-dokumen tersebut dirasa penting dalam upaya mengungkapkan kinerja dengan dilakukannya privatisasi pada Garuda Indonesia dalam mendistribusikan kekayaan dan keadilan. Peraturan-peraturan khususnya yang terkait dengan BUMN dan juga privatisasi dianggap penting sebagai bentuk pemerintah selaku pengambil kebijakan dalam mengkomunikasikan maksud dan tujuan dilakukannya privatisasi. Selain itu, pemberitaan pada media masa menjadikan isu privatisasi juga semakin berkembang dan tersampaikan pada seluruh khalayak sebagai media komunikasi oleh pemerintah dalam menyampaikan maksud tersebut, mengingat kebijakan privatisasi sendiri banyak mengandung unsur-unsur kepentingan bagi berbagai pihak yang terkait. Surat kabar atau media massa seringkali menjadi sarana bagi salah satu kelompok dalam upaya mengukuhkan posisinya dan merendahkan posisi kelompok yang lain (Aris Badara, 2012).

Berikut adalah salah satu bentuk pemberitaan terkait rencana privatisasi pada Garuda Indonesia.

“Awalnya kementerian BUMN menyebutkan ada lima perusahaan “plat merah” yang akan di jual ke publik, yaitu perusahaan konstruksi PT Hutama Karya, perusahaan manufaktur telekomunikasi PT Inti, perusahaan jasa keuangan nonbank PT Jasindo, perusahaan pendukung infrastruktur PT Semen Baturaja dan maskapai penerbangan Garuda Indonesia.

Tetapi tampaknya rencana itu berubah dan di tahun 2011 hanya ada dua perusahaan yang akan di privatisasi, Semen Baturaja dan Garuda Indonesia.

Maskapai penerbangan Garuda Indonesia sebenarnya sudah digadag-gadag untuk di jual pada tahun 2010, tetapi rencana itu mundur dan baru akan dilakukan pada awal tahun 2011.

Privatisasi Garuda Indonesia dengan mekanisme penawaran saham perdana atau IPO ditargetkan akan meraup dana sebesar US\$300 juta.” (BBC Indonesia, 7 Januari 2011, diakses 11 Agustus 2016)

Pemberitaan media diatas menjelaskan bahwa Pemerintah (dalam hal ini adalah Kementrian BUMN) memiliki rencana untuk melakukan privatisasi pada beberapa perusahaan “plat merah”. Istilah “plat merah” ini ditujukan oleh surat kabar sebagai upaya penegasan pemahaman terhadap perusahaan Negara (BUMN). Selain itu juga disampaikan “dijual ke publik” merupakan suatu representasi simbolik yang diciptakan oleh surat kabar terkait rencana pemerintah dalam melakukan privatisasi yang memberi kesan negatif. Dalam hal ini tampak bahwa aktor dalam pemberitaan tersebut adalah pemerintah (Kementrian BUMN) yang sedang mengambil langkah kebijakan terhadap BUMN dengan melakukan privatisasi.

Surat kabar atau media yang memberitakan terkait isu privatisasi menjadi sarana dalam menyampaikan suatu pesan. Pesan privatisasi terhadap BUMN yang akan dilakukan oleh pemerintah, menunjukkan terjadinya suatu pemarginalan dari kelompok tertentu terhadap kelompok lain. Mengacu pada istilah “dijual” yang lebih berkonotasi negatif menunjukkan adanya upaya media atau surat kabar untuk menginformasikan posisi aktor dalam wacana yang

memiliki kaitan erat dengan ideologi. Pemosisian satu kelompok pada dasarnya memiliki posisi yang lebih tinggi dan kelompok lain menjadi objek atau sarana pemarginalan.

Van Dijk lebih lanjut membagi lima karakter utama dalam melakukan analisis wacana kritis, yaitu tindakan, konteks, historis, kekuasaan, dan ideologi. Lima karakter tersebut digunakan oleh peneliti dalam melakukan analisis wacana kritis atas praktik privatisasi pada Garuda Indonesia. Sehingga, dengan kelima karakter tersebut maka diuraikan makna di balik praktik privatisasi yang dilakukan terhadap Garuda Indonesia.

Karakter utama dalam analisis wacana kritis yang pertama, yaitu tindakan (*action*). Van Dijk mengemukakan bahwa suatu tulisan dengan menggunakan Bahasa untuk berinteraksi dan berhubungan, wacana dipahami sebagai suatu tindakan (*action*). Sehingga dalam hal ini wacana dapat dipandang menjadi dua hal yaitu pertama, wacana dipandang sebagai sesuatu yang bertujuan, membujuk, mengganggu, bereaksi, dan sebagainya. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Van Dijk, kebijakan privatisasi sendiri bisa dikatakan merupakan salah satu bentuk wacana sebagai media komunikasi. Sehingga, bila dilihat dari karakteristik tindakan, dapat dikatakan bahwa privatisasi dipandang sebagai sesuatu yang “bereaksi” yang ditunjukkan melalui Garuda Indonesia telah melakukan proses privatisasi melalui beberapa persiapan dari dilakukannya restrukturisasi, profitisasi hingga di privatisasi. Wacana privatisasi dipandang sebagai sesuatu yang bertujuan dapat direpresentasikan melalui alasan pemerintah dalam melakukan privatisasi yang tak lain adalah untuk meningkatkan kinerja Garuda Indonesia sehingga terjadi efisiensi. Meskipun privatisasi pada Garuda Indonesia lebih kuat dilatarbelakangi kebutuhan dana untuk melakukan ekspansi usaha. Pelaksanaan

privatisasi pada Garuda Indonesia juga mengacu pada Undang-undang No.19 tentang Badan Usaha Milik Negara. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan salah satunya dengan cara privatisasi atau dalam hal ini wacana privatisasi dipandang sebagai sesuatu yang membujuk.

Wacana dipahami sebagai suatu tindakan juga dipandang sebagai sesuatu yang diekspresikan secara sadar, terkontrol, bukan sesuatu yang diluar kehendak atau diekspresikan di luar kesadaran. Dalam hal ini, wacana privatisasi Garuda Indonesia telah dilakukan oleh pemerintah secara sadar dan terkontrol. Hal ini ditunjukkan melalui persiapan privatisasi pada Garuda Indonesia yang dilakukan dengan persiapan cukup matang yaitu dengan melakukan restrukturisasi secara menyeluruh hingga profitisasi dan akhirnya dilakukan privatisasi.

Bentuk tindakan atas dilakukannya privatisasi juga tercermin pada *Annual Report* Garuda Indonesia khususnya pada bagian laporan keuangannya. Berdasarkan dari informasi kepemilikan dalam laporan keuangan menunjukkan bahwa pada tahun 2011 Garuda Indonesia telah melakukan privatisasi. Hal ini terlihat pada laporan keuangan tahun 2012 dengan munculnya kepemilikan baru yaitu adanya kepemilikan Credit Suisse AG Singapore Trust A/C Clients dan publik sebesar 10,61% dan 17,09% (lihat tabel 4.3). Pada tanggal 1 Februari 2011 Garuda Indonesia juga mendapatkan surat pernyataan efektif dari Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (BAPEPAM-LK) melalui surat No. S-325 /BL/2011 untuk penawaran umum perdana atas 6.335.738.000 saham Perusahaan dengan nilai nominal Rp 500 per saham kepada masyarakat dan telah dicatatkan pada Bursa Efek Indonesia pada tanggal 11 Pebruari 2011.

Privatisasi yang ditujukan sebagai upaya peningkatan kinerja BUMN, sayangnya tidak tampak dalam kinerja keuangan PT Garuda Indonesia pasca dilakukannya privatisasi. Sebagian rasio-rasio kinerja keuangan menunjukkan keadaan sebaliknya. Hal ini terlihat pada rata-rata hasil penilaian Rasio laba usaha terhadap pendapatan usaha, Laba usaha terhadap jumlah ekuitas, Laba usaha terhadap aset, Margin EBITDA, Margin laba bersih, Pengembalian modal, Pengembalian aset, Rasio lancar dan Rasio hutang terhadap ekuitas yang justru mengalami penurunan pasca dilakukannya privatisasi. Kondisi perekonomian yang tak dapat diduga pada tahun 2013, membuat pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi yang memicu timbulnya inflasi domestik sehingga mengakibatkan rasio laba usaha terhadap pendapatan usaha Garuda Indonesia menjadi turun. Selain itu, laporan keuangan pada tahun 2014 juga menunjukkan kinerja yang kurang memuaskan karena pada tahun 2014 Garuda Indonesia melakukan akuisisi atas saham GA yang dimiliki oleh PT Angkasa Pura I.

Wacana yang tercermin pada dalam praktik privatisasi pada Garuda Indonesia nyatanya belum tampak memenuhi keinginan pemerintah dalam meningkatkan kinerja, khususnya kinerja keuangan. Secara praktik, privatisasi pada Garuda Indonesia sudah sesuai dengan peraturan pemerintah. Akan tetapi, dilihat dari konsep atau hakikat dari tujuan privatisasi belum mampu mencapai tujuan yang diinginkan.

Kedua, dalam karakteristik konteks, dimana analisis wacana kritis mempertimbangkan konteks dari wacana seperti latar, situasi, peristiwa, dan kondisi. Dalam hal ini peneliti memahami konteks suatu wacana sama halnya suatu kondisi (latar, situasi dan fenomena) dimana suatu keadaan terjadi. Sehingga, bila dilihat dari konteksnya, dalam hal ini Garuda Indonesia adalah

BUMN yang berperan penting dalam sistem perekonomian Negara. Amanah privatisasi BUMN sendiri tersirat pada UUD 1945 pasal 33 dan tersurat pada UU NO. 19 tahun 2003. Penjelasan UUD 1945 pasal 33 menjelaskan bahwa pasal tersebut merupakan dasar demokrasi Indonesia, yang menitikberatkan pada kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia, bukan bersifat perorangan. Dalam hal ini Negara memiliki peran vital dalam hal mengatur dan bahkan harus menguasai untuk beberapa barang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan. Istilah “menguasai” memiliki makna beragam, mekipun memiliki muara yang sama bahwa dalam hal ini pemerintah harus ikut hadir sebagai regulator, pengelola, dan pemilik modal.

Privatisasi dalam konteks ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak bisa lepas dari aktivitas privatisasi yang ada yaitu paling tidak pemerintah masih memiliki peranan yang penting sebagai regulator. Satu hal lain yang perlu ditekankan kembali, tentunya pemerintah sebagai regulator juga tetap harus sejalan dengan amanah pasal 33 UUD 1945 yaitu, atas asas kekeluargaan, melindungi cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi. Di sisi lain, dalam hal ini pemerintah juga masih memegang peranan sebagai pemilik atau pemegang saham utama dalam Garuda Indonesia, sehingga kepentingan pemerintah sebagai pemegang saham sedikit banyak akan berpengaruh terhadap regulasi privatisasi yang diambil.

Garuda Indonesia, sebagai BUMN juga mengemban tugas selain sebagai agen negara juga mengemban tugas sebagai entitas bisnis. Sebagai agen negara, Garuda Indonesia tentunya memiliki tugas untuk dapat memastikan kesejahteraan

rakyat sedangkan sebagai entitas bisnis Garuda Indonesia juga dituntut untuk dapat mengejar keuntungan sebesar-besarnya. Misi privatisasi pada Garuda Indonesia tentunya harus bisa sejalan dengan tugas yang diemban tersebut. Meskipun privatisasi bertujuan meningkatkan efisiensi dan kinerja BUMN tetapi seyogyanya tanpa melupakan tugas mendasar BUMN sebagai agen Negara dalam memastikan kesejahteraan rakyat mengingat BUMN merupakan bagian dari sistem perekonomian Negara yang harapannya memiliki dampak terhadap kesejahteraan rakyat.

Laporan nilai tambah pada Garuda Indonesia menunjukkan bahwa nilai tambah yang dihasilkan pascaprivatisasi pun hanya mampu terdistribusi pada karyawan dan kreditor saja. Hal ini pun didukung karena adanya penambahan jumlah karyawan pada perusahaan. Artinya, kenaikan nilai distribusi ini hanya menggambarkan dari peningkatan jumlah karyawan, bukan pada nilai yang terdistribusikan. Sedangkan kenaikan nilai tambah pada kreditor pada dasarnya dipengaruhi oleh kepentingan Garuda Indonesia dalam mendukung program ekspansi usahanya, seperti perbaikan dan penambahan armada dan lain sebagainya.

Ketiga, karakter utama dalam analisis wacana kritis adalah historis. Pemahaman terhadap wacana ini hanya akan diperoleh apabila kita bisa memberikan konteks historis saat teks tersebut diciptakan, di mana peristiwa privatisasi Garuda Indonesia sendiri sudah terjadi pada tahun 2011. Oleh karena itu, saat melakukan analisis perlu tinjauan untuk mengerti mengapa wacana yang berkembang atau dikembangkan seperti itu. Secara historis Garuda Indonesia sendiri merupakan perusahaan komersial penerbangan pertama di Indonesia. Sejarah penerbangan komersial di Indonesia terjadi pada saat bangsa Indonesia

sedang mempertahankan kemerdekaannya. Garuda Indonesia sendiri awalnya *joint venture* antara pemerintah Indonesia bersama *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* (KLM) dengan kalkulasi pemerintah Indonesia memiliki 51% saham dan selama 10 tahun pertama dikelola oleh KLM hingga akhirnya pada tahun 1953 keseluruhan saham Garuda Indonesia dimiliki oleh Indonesia.

Seperti yang diketahui, pada tahun 2011 Garuda Indonesia diprivatisasi kembali dengan melakukan penjualan saham melalui IPO oleh Pemerintah, meskipun dengan proporsi saham yang relatif sedikit. Penjualan saham ini dilatarbelakangi kebutuhan Garuda Indonesia atas modal untuk dilakukan ekspansi sehingga mampu bersaing dengan maskapai penerbangan nasional maupun internasional. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah masih memerlukan andil swasta dalam pengelolaan Garuda Indonesia dan belum mampu mengelola Garuda Indonesia sendiri. Padahal, bila melihat dari tren industri penerbangan di Indonesia, Garuda Indonesia memiliki potensi yang cukup besar. Indonesia yang memiliki wilayah geografis kepulauan mendukung penuh Industri penerbangan untuk dapat berkembang karena menjadi salah satu alternatif transportasi untuk menempuh antar pulau dengan cepat.

Lebih lanjut Bastian (2002) menjelaskan bahwa di tahun 1959, perusahaan-perusahaan milik Belanda yang mulai diambil alih oleh Pemerintah Indonesia seiring dengan konfrontasi politik. Keinginan Pemerintah Indonesia agar perusahaan-perusahaan Belanda yang diambil alih itu dikelola dan dikembangkan para pengusaha swasta pribumi, namun kenyataannya kemampuan tersebut belum ada. Obsesi pemerintah tersebut tidak diimbangi dengan sumber daya manusia yang berpotensi untuk menjalankan perusahaan negara yang relatif berskala besar secara efisien dan produktif. Hal ini menunjukkan bahwa

pemerintah maupun Garuda Indonesia atau BUMN yang ada di Indonesia belum mampu lepas dari dari berbagai bentuk aktivitas bisnis yang dipengaruhi oleh peran swasta dalam pengelolaannya.

Keempat, dari karakter analisis wacana kritis adalah kekuasaan. Disini, setiap wacana yang muncul dalam bentuk teks, percakapan, atau apapun, tidak dipandang sebagai sesuatu yang alami, wajar, dan netral tetapi merupakan bentuk pertarungan kekuasaan. Kekuasaan dalam hubungannya suatu wacana, dibutuhkan untuk melihat apa yang disebut kontrol (Darma, 2013). Dalam wacana privatisasi Garuda Indonesia terlihat jelas bahwa pemegang kekuasaan adalah pemerintah terutama selaku pemegang saham otoritas dan juga sebagai regulator karena dalam hal ini pemerintah yang memegang peran "kontrol" dalam pelaksanaan privatisasi. Pemerintah sebagai pemegang saham dapat dilihat bahwa meskipun telah dilakukan privatisasi, nyatanya kepemilikan saham pemerintah masih relatif besar (hampir 65%). Sedangkan pemerintah sebagai regulator dapat terlihat jelas pada pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kebijakan privatisasi merupakan kebijakan dominasi yang diambil oleh pemerintah sebagai upaya dalam meningkatkan kinerja Garuda Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki andil yang kuat dalam ikut mengatur pengelolaan terhadap Garuda Indonesia baik sebagai regulator maupun sebagai pemilik saham utama. Karena kepentingan pemerintah sebagai pemegang saham utama tentunya sedikit banyak akan mempengaruhi regulasi terkait dengan privatisasi yang dilakukan terhadap Garuda Indonesia.

Wacana di atas didukung dengan upaya ekspansi Garuda Indonesia yang telah mengantarkannya pada gerbang privatisasi. Pemerintah menganggap

ekspansi Garuda Indonesia membutuhkan modal dari luar, karena pemerintah tidak mampu memenuhi kebutuhan dana tersebut. Sehingga, privatisasi dianggap sebagai satu-satunya cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi masalah tersebut. Pemerintah meyakini kebijakan privatisasi Garuda Indonesia melalui IPO juga dapat meningkatkan kinerja Garuda Indonesia dan memberikan kesempatan masyarakat luas untuk dapat ikut menikmati atau memiliki saham pada Garuda Indonesia.

Praktik yang terjadi menunjukkan bahwa BUMN sendiri berkembang menjadi sumber pendapatan bagi kelompok elit politik tertentu. Tak jarang sebutan sebagai sarana penumpukan harta dan “sapi perahan” dikalangan elit politik tertentu sering didengungkan. Kelompok elit politik tersebut menyalah fungsikan BUMN untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Dan dikala kinerja BUMN tampak menjadi buruk, pemerintah mengambil kebijakan privatisasi sebagai solusi dalam mengatasi permasalahan tersebut. Seperti pepatah “Lempar batu sembunyi tangan”, tampaknya pemerintah atau kelompok elit politik tertentu menggunakan “kesempatan” tersebut dengan sebaik-baiknya. Dikala BUMN dapat menjadi sumber penumpukan harta dan “sapi perahan”, kelompok elit politik tersebut menggunakan dengan menyalah fungsikan untuk memenuhi kepentingan pribadi dan kelompoknya. Akan tetapi, dikala kondisi BUMN menjadi terpuruk, pemerintah segera melemparkan BUMN pada swasta untuk dapat memperbaiki kinerja BUMN yang memburuk dan disebabkan oleh mereka. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dominasi kekuasaan pemerintah atau elit politik tertentu tampak dalam kebijakan privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia.

Kelima, berdasarkan karakter analisis wacana kritis yang terakhir adalah ideologi. Dalam teori-teori klasik tentang ideologi diantaranya mengatakan bahwa

ideologi dibangun oleh kelompok yang dominan dengan tujuan untuk memproduksi dan melegitimasi dominasi mereka. Wacana dalam pendekatan ini dipandang sebagai medium melalui mana kelompok yang dominasi mempersuasi dan mengkonsumsikan kepada khalayak produksi kekuasaan dan dominan yang mereka miliki, sehingga tampak absah dan benar sesuai dengan apa yang dikatakan Van Dijk dalam Darma (2013)

“Discourse in this approach essentially serves as the medium by which ideologies are permasive communicated in specific group or clases.”

Wacana privatisasi yang dilakukan oleh Garuda Indonesia menunjukkan bahwa ideologi yang dibangun oleh pemerintah terkait kebijakan privatisasi adalah ideologi perekonomian kapitalisme. Meskipun bila melihat lebih jauh ke belakang, pada dasarnya perusahaan negara mempunyai arti yang khusus di Indonesia, karena dipandang sebagai badan usaha yang paling cocok untuk ekonomi sosialis. Ekonomi sosialis merupakan bentuk ekonomi yang sangat diidamkan bagi pemimpin nasional selama perjuangan panjang menuju kemerdekaan. Setelah mencapai kemerdekaannya, perusahaan negara dianggap sebagai kekuatan tandingan untuk mengimbangi kekuatan asing, terutama perusahaan-perusahaan Belanda yang kala itu masih beroperasi di Indonesia dan juga golongan etnik Cina (pada tahun 1950'an). Sayangnya, kinerja dari perusahaan negara sebagian besar jauh dari kata memuaskan dan dianggap memebebani keuangan negara.

Pemerintah terus berusaha melakukan perbaikan kinerja terhadap perusahaan negara meskipun pada kenyataannya hasilnya masih kurang memuaskan.

Dahsyatnya krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997-1998 telah membuat sendi-sendi perkonomian menjadi lumpuh, sektor swasta mengalami kelesuan bahkan hampir bangkrut, negara mengalami defisit, karena membengkaknya utang luar negeri dalam bentuk dollar, daya beli masyarakat

turun, angka pengangguran naik, dan masih banyak lainnya. Implikasi krisis berlanjut berkepanjangan termasuk salah satunya adalah subsidi pemerintah untuk BUMN terancam macet. Untuk menghindari dari kebangkrutan ekonomi, Pemerintah Indonesia akhirnya terpaksa menandatangani *Letter of Intent* (LoI) dengan Badan Moneter Internasional (IMF) untuk membantu mengatasi krisis moneter. Salah satu butir kesepakatan yang disyaratkan yaitu melakukan privatisasi BUMN.

Salah satu alasan privatisasi adalah karena pudarnya keyakinan terhadap teori negara kesejahteraan seperti yang diperkenalkan oleh John Maynard Keynes (1883-1987). Menurut paham ini, pengelolaan sebagian kegiatan ekonomi, apalagi yang strategis adalah sia-sia (Dwidjowjoto, 2003). Pemikir libertarian AS (P.J. O'Rourke) mengatakan bahwa "*giving money and power to government is like giving whiskey and car keys to teenage boys*". Privatisasi merupakan jawaban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berjalan seiring dengan bangkitnya kembali filsafat libertarianisme yang juga sekandung dengan kapitalisme. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa privatisasi terhadap Garuda Indonesia merupakan suatu bentuk ideologi kapitalisme, dimana berdasarkan ideologi ini, kepemilikan swasta lebih untuk di "dewakan" atau "dipuja" karena dianggap lebih efisien dalam mengelola perusahaan.

Ideologi kapitalisme yang dibangun dari kebijakan privatisasi ini juga dapat ditunjukkan melalui kepentingan pemerintah dalam melakukan privatisasi Garuda Indonesia tak lain adalah untuk mendapatkan modal sehingga dapat melakukan ekspansi. Hal ini tentunya menunjukkan bahwa kekuatan modal nyatanya masih membawa dampak yang besar terhadap perekonomian di Indonesia. Kekuatan

modal (kapitalisme) masih memiliki peranan yang penting dan memiliki pengaruh yang kuat.

Ideologi kapitalisme yang dominan ini pada nyatanya masih bertentangan dengan asas kekeluargaan yang harusnya dianut dan diharapkan oleh masyarakat Indonesia, khususnya yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 33. Andrianto, Setyawan, & Adonara (2013) menyatakan Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi Pancasila. Sistem demokrasi ekonomi Pancasila merupakan sistem ekonomi yang digali dan dibangun dari nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat Indonesia. Dimana beberapa prinsip dasar yang ada dalam Demokrasi ekonomi Pancasila antara lain berkaitan dengan prinsip kemanusiaan, nasionalisme ekonomi, demokrasi, ekonomi yang diwujudkan dalam ekonomi kerakyatan dan keadilan. Selain itu, BUMN sendiri juga syarat dengan makna kerakyatan dan bersifat publik.

Konteks ketidakadilan yang dihadirkan dalam wacana privatisasi Garuda Indonesia ditunjukkan dengan masih adanya pro dan kontra, baik dari kalangan akademisi, cebedekiawan dan juga aktivis LSM. Hal ini menunjukkan bahwa pada kenyataannya kebijakan privatisasi belum mampu sepenuhnya mengangkat masyarakat kelas bawah dan mensejahterakan masyarakat Indonesia pada umumnya. Kenyataan ini lebih lanjut lagi ditunjukkan bahwa keberhasilan privatisasi Garuda Indonesia belum sepenuhnya mampu dirasakan oleh masyarakat Indonesia pada umumnya. Harga tiket yang relatif mahal mengakibatkan hanya kalangan tertentu saja yang dapat menikmati dari jasa penerbangan yang ditawarkan oleh Garuda Indonesia.

Tabel 7.1
Hasil Analisis Wacana Kritis atas Privatisasi Garuda Indonesia

No	Karakter	Hasil Analisis Wacana Kritis
1	Tindakan	Praktik Privatisasi Garuda Indonesia belum mampu memenuhi tujuan yang diinginkan dan masih sarat dengan banyaknya kepentingan elit politik tertentu
2	Konteks	Privatisasi Garuda Indonesia sebagai BUMN tidak bisa lepas dari peran pemerintah sebagai regulator maupun sebagai <i>shareholders</i>
3	Historis	Pengelolaan Garuda Indonesia belum bisa lepas dari peran swasta yang mengarah pada kapitalisme
4	Kekuasaan	Pemegang kekuasaan dalam hal ini adalah pemerintah sebagai regulator maupun sebagai <i>shareholders</i> yang mengatur segala mekanisme yang ada.
5	Ideologi	Kebijakan privatisasi didominasi oleh kelompok dominan dan kekuatan modal (kapitalisme)



BAB VIII

TAPAK CITRA : FENOMENA PRIVATISASI GARUDA INDONESIA

BUMN sejatinya merupakan perusahaan milik Negara yang memiliki andil dalam sistem perekonomian. Keberlangsungan usaha BUMN tentunya tidak akan terlepas dari kinerja yang diciptakan. Pemerintah sebagai pengelola maupun *shareholder* dan juga regulator terus mengupayakan agar kinerja perusahaan tetap baik seperti halnya yang terjadi pada Garuda Indonesia. Sebagai upaya dalam mempertahankan keberlangsungan usahanya yang sempat mengalami keterpurukan, pemerintah terus melakukan perbaikan melalui restrukturisasi keuangan dan manajemen pada Garuda Indonesia sebagai langkah awal dilakukannya privatisasi.

Privatisasi masih menjadi penting bagi pemerintah. Kebijakan privatisasi seakan masih menjadi pilihan menarik bagi pemerintah sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja BUMN. Sedangkan bila melihat paparan dari bab-bab sebelumnya, realitas sosial politik yang terbangun dilihat dari perpektif PEA menunjukkan bahwa dengan dilakukannya privatisasi Garuda Indonesia pada kenyataannya tidak memberikan kontribusi yang begitu berarti khususnya bagi masyarakat Indonesia secara umum. Kebijakan privatisasi yang ditujukan untuk dapat meningkatkan kinerja bagi perusahaan justru tidak tampak pada privatisasi Garuda Indonesia. Kinerja keuangan Garuda Indonesia secara keseluruhan terlihat meningkat pada tahun 2009-2010 (lihat tabel 5.1). Hal ini tentunya disebabkan pada tahun-tahun tersebut adalah waktu untuk mempersiapkan privatisasi sehingga kondisi keuangan perusahaan tentunya haruslah tampak bagus terutama di mata *shareholder*.

Sejalan dengan pemikiran Tinker, PEA dalam hal ini sebagai rerangka teori yang berada pada ranah studi akuntansi kritis yang juga ditujukan untuk memahami sekaligus mengevaluasi atas peran akuntansi dalam konteks ekonomi, sosial dan politik, atau mengkaji bagaimana peran akuntansi dalam konteks tertentu, baik organisasional maupun lingkungan yang lebih luas. Dan hal ini tampak pada praktik privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia, dalam upaya mendapatkan modal untuk dapat melakukan ekspansi, pemerintah melakukan persiapan yang cukup matang. Garuda Indonesia yang awalnya memiliki kondisi finansial yang buruk, dilakukan restrukturisasi secara menyeluruh sehingga mampu menghasilkan profit agar siap dilakukan privatisasi. Sayangnya, kinerja laba yang dihasilkan ini benar-benar tampak pada saat Garuda Indonesia bersiap untuk diprivatisasi saja. Tentunya hal ini menunjukkan bahwa laba yang tercantum pada laporan keuangan "lagi-lagi" hanyalah sebagai alat untuk dapat memenuhi kepentingan pihak tertentu dan "pemanis" laporan keuangan saja. Realita ini tidak dapat dipungkiri bahwa peran akuntansi dalam konteks ekonomi, sosial dan politik hanyalah sebagai alat untuk memenuhi kepentingan dalam meraih rente ekonomi.

Selain itu, privatisasi Garuda Indonesia sendiri tidak mampu mendistribusikan kekayaan secara maksimal. Hal ini ditunjukkan dari nilai tambah yang semakin naik setelah dilakukan privatisasi, tetapi distribusi kekayaan terutama kepada *stakeholders* tidak merata (tidak maksimal). Tentunya, kenyataan ini menunjukkan bahwa privatisasi Garuda Indonesia gagal dalam hal distribusi kesejahteraan. Kebijakan privatisasi Garuda Indonesia dalam hal ini seolah-olah dilakukan oleh pemerintah hanya sebagai aktivitas yang diupayakan agar tidak terkesan lepas tangan dengan pengelolaan BUMN, dimana BUMN

sebagai bagian dari harapan masyarakat untuk dapat meningkatkan perekonomian negara serta membawa dampak kesejahteraan pada masyarakat.

Konteks keadilan kesejahteraan dalam hal ini dapat dilihat dengan mengacu kembali kepada amanah BUMN yang dituangkan dalam Pasal 33 UUD

1945. Meskipun Garuda Indonesia sebagai salah satu BUMN yang dipercaya dalam mengelola kekayaan Indonesia, tentunya tidak dapat terlepas dengan tujuan perusahaan negara dalam sistem perekonomian negara untuk dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat Indonesia pada umumnya. Privatisasi Garuda Indonesia yang diharapkan mampu memberikan kontribusi pada negara, kenyataannya tidak dapat dilakukan dengan maksimal. Misalnya kontribusi dalam bentuk deviden yang selama ini juga didengung-dengungkan pada kenyataannya tidak dapat diwujudkan. Lebih lanjut beritatrans.com menyampaikan bahwa kontribusi privatisasi BUMN pada APBN kecil.

JAKARTA (beritatrans.com) – Privatisasi maupun profitisasi di Indonesia sesungguhnya tidak memberikan kontribusi yang besar bagi APBN. Privatisasi hanya menyeter rata-rata 1-2,5 persen dari total APBN. Sampai tahun 2015 ini ada puluhan BUMN telah diprivatisasi termasuk melalui Pasar Modal.

“Profitisasi bergerak pada kisaran 2-3,25 persen saja. Jadi kontribusi BUMN ke APBN dengan kisaran hanya 6 persen,” sebut Sekjen Fitra Yenny Sucipto dalam siaran pers pada beritatrans.com di Jakarta, Kamis (22/1/2015).

Saat ini ada beberapa BUMN transportasi yang diprivatisasi, baik melalui strategic partner seperti PT JICT atau melalui pasar modal seperti Garuda Indonesia. Sementara BUMN infrastruktur transportasi seperti PT Jasa Marga juga sudah masuk ke pasar modal.

Dalam konteks ini, lanjut dia, arah strategi kebijakan dalam reformasi keuangan negara harus mampu mendorong perombakan format APBN, khususnya untuk menghilangkan pos penerimaan privatisasi sebagai bagian dari penerimaan pembiayaan APBN.

“Dengan dicantukannya pos penerimaan privatisasi dalam APBN, Pemerintah dan DPR telah memberi ruang bagi intervensi pihak pemodal dalam struktur kebijakan anggaran yang memungkinkan mereka dapat menguasai faktor-faktor produksi yang penting dan strategis di Indonesia,” kata Yenny.

UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN yang dibuat atas perintah IMF dan Bank Dunia, memberikan kerangka legal bagi diadakannya praktek privatisasi BUMN yang sesungguhnya bertentangan dengan konstitusi. Menurutnya, Pemerintah seharusnya melindungi peran BUMN sebagai motor penggerak pembangunan nasional dalam melaksanakan ekonomi kerakyatan di Indonesia.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, Kementerian BUMN telah memproses 25 privatisasi BUMN dan privatisasi (BUMN) minoritas. Nilai privatisasi yang telah diperoleh sebesar Rp53,4 triliun, dimana sebesar Rp42,6 triliun masuk dalam modal BUMN, dan sisanya sebesar Rp10,9 triliun masuk dalam APBN. (beritatrans.com, diakses 11 Agustus 2016.)

Tinker juga lebih jauh menggambarkan bahwa pijakan pemikiran ekonomi yang berkembang saat ini lebih mengacu pada pandangan neoklasik, dimana laba dipandang sebagai aspek utama (*the bottom line*) dari aktivitas bisnis serta digunakan sebagai dasar pengukuran efisiensi dari transformasi input ke output.

Sehingga hal inilah yang akhirnya mendorong aktivitas bisnis untuk memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya, yang kadang kala tanpa lagi memperhatikan hukum dan juga etika.

Aktivitas bisnis pada umumnya dapat tergambarkan pada laporan keuangan perusahaan, di mana dalam hal ini peran akuntansi tentunya berdampak pada aktivitas bisnis dari organisasi tersebut. Sedangkan aktivitas bisnis yang semata-mata mengejar keuntungan tentunya dipengaruhi karena adanya kepentingan. Hal ini menunjukkan dengan jelas bahwa peran akuntansi dalam mendukung keberhasilan aktivitas bisnis hanyalah menjadi suatu alat untuk memenuhi kepentingan tertentu.

Sehingga, sejalan dengan yang disampaikan oleh Tinker bahwa nilai-nilai sosial dari laporan akuntansi yang berkembang saat ini kenyataannya lebih untuk menghasilkan informasi yang utamanya ditujukan pada pemenuhan kepentingan pemilik modal dibandingkan dengan *stakeholder*. Selain itu, kepentingan ekspansi

pada umumnya adalah menuju pada aktivitas bersaing dalam dunia bisnis internasional (globalisasi). Hal ini menunjukkan bahwa korporasi global secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi berbagai kebijakan di negara-negara berkembang, sehingga aktivitas di negara-negara berkembang seperti Indonesia akan kembali pada korporasi global tersebut.

Privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia pada kenyataannya juga tidak sejalan dengan tujuan utama privatisasi, baik berdasarkan peraturan perundang-undangan dan juga Master Plan BUMN tahun 2010-2014 yaitu meningkatkan kinerja serta nilai tambah pada perusahaan. Dalam kinerja keuangan Garuda Indonesia, menunjukkan pertumbuhan kinerja yang cenderung menurun dan berkebalikan dengan tujuan privatisasi (pascaprivatisasi). Selain itu, melihat dari laporan komparasi nilai tambah yang ada, meskipun nilai tambah yang dihasilkan mengalami kenaikan tetapi pada kenyataannya menunjukkan distribusi nilai tambah yang dilakukan tidak maksimal.

Sedangkan hasil dari analisis wacana kritis sebagai lensa analisis dalam penelitian ini, baik dari sudut pandang tindakan, konteks, historis, kekuasaan dan ideologi, juga menunjukkan bahwa pada kenyataannya pemerintah memiliki peran yang sangat dominan (kekuasaan) pada proses privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia. Pemerintah dalam hal ini sebagai pemegang saham dan juga sebagai regulator menggunakan perannya untuk mencapai kepentingannya. Privatisasi akhirnya hanya mampu digunakan sebagai sarana untuk mencapai kepentingan tersebut. Kemampuan Garuda Indonesia untuk dapat melakukan ekspansi atas usahanya tentunya adalah bermuara pada laba. Pada kenyataannya laba masih menjadi tujuan utama dan ukuran utama suatu keberhasilan (*the bottom line*).

Fenomena kebijakan privatisasi yang terbangun pada Garuda Indonesia

pada akhirnya hanyalah mengerucut pada adanya suatu kepentingan. Mulai dari perbaikan kondisi keuangan dalam rangka persiapan privatisasi hingga akhirnya diprivatisasi, hanyalah sebagai upaya untuk menunjukkan posisi pemerintah dalam privatisasi Garuda Indonesia sebagai pemangku kepentingan dan juga pemegang (dominasi) kekuasaan. Kebijakan privatisasi yang diambil pun hanyalah suatu bentuk pencitraan yang dibangun oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja perusahaan agar tidak terkesan lepas tangan terhadap pengelolaan BUMN. Hal ini ditunjukkan bahwa awalnya Garuda Indonesia merupakan perusahaan *joint venture* dengan KLM hingga berhasil sepenuhnya menjadi perusahaan Negara pada tahun 1950'an. Sedangkan pada tahun 2011 pemerintah harus merelakan sebagian saham Garuda Indonesia untuk dilepas ke pasar modal.

Pada kenyataannya pemerintah tidak bisa terlepas dari adanya peran swasta dalam pengelolaan Garuda. kebutuhan dana untuk ekspansi membawa Garuda Indonesia menuju privatisasi. Dengan tujuan yang seolah “menggebu-gebu”, privatisasi menjadi suatu upaya agar pemerintah terlihat telah melakukan upaya yang keras untuk dapat memperbaiki kinerja Garuda Indonesia, meskipun hasilnya menyatakan sebaliknya. Upaya-upaya pemerintah yang telah dilakukan tersebut pada akhirnya berujung pada suatu bentuk pencitraan.

Sejalan dengan analisis dari lima karakter dalam analisis wacana kritis, bahwa privatisasi Garuda Indonesia hanyalah sebuah paradoks. Kebijakan privatisasi yang sejatinya ditujukan untuk meningkatkan kinerja, kenyataannya pada pascaprivatisasi menunjukkan hal yang sebaliknya. Kebijakan privatisasi

hanya menjadi alat bagi pemerintah dan hal ini juga menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah dalam kebijakan privatisasi sangat dominan.

Berdasarkan yang telah dipaparkan di atas peneliti menganalogikan bahwa fenomena dari wacana yang terbangun pada kebijakan privatisasi Garuda

Indonesia yang dilihat melalui analisis wacana kritis dengan didasarkan pada pemikiran Tinker hanyalah merupakan suatu bentuk privatisasi "Tapak Citra" bagi pemerintah. Tapak dalam kamus besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai

bidang kaki sebelah bawah yang biasanya digunakan untuk menapak, atau bidang tangan yang digunakan untuk menerima. Istilah "Tapak" dalam hal ini mewakili dari

kelima karakter analisis wacana kritis yang mengerucut pada suatu bentuk kekuasaan yang digambarkan oleh pemerintah untuk menunjukkan

keberadaannya dalam kebijakan privatisasi baik sebagai pengelola dan pemegang saham (*shareholders*) Garuda Indonesia dan juga sebagai regulator. Sedangkan

istilah "citra" sendiri sebagai bentuk pencitraan yang dilakukan dan ditujukan agar pemerintah tidak terkesan lepas tangan terhadap pengelolaan BUMN untuk dapat

meningkatkan kinerjanya. BUMN yang selama ini menjadi bagian sistem perekonomian memang dekat dengan penyalahgunaan kekuasaan. Sejarah

berdirinya Garuda Indonesia juga menyatakan bahwa sebelum menjadi perusahaan Negara seutuhnya, Garuda Indonesia merupakan perusahaan join

venture dengan Belanda. Dengan semangat nasionalisme yang tinggi, pemerintahan kala itu berhasil mengubah Garuda Indonesia menjadi perusahaan

negara di mana kepemilikan 100% berada pada pemerintah Republik Indonesia. Garuda Indonesia yang mengalami perkembangan cukup pesat kala itu pada

akhirnya juga mengalami krisis finansial yang akhirnya membawa pada keterpurukan sebagai dampak terjadinya krisis ekonomi.

Program privatisasi pemerintah yang dicanangkan dalam Master Plan

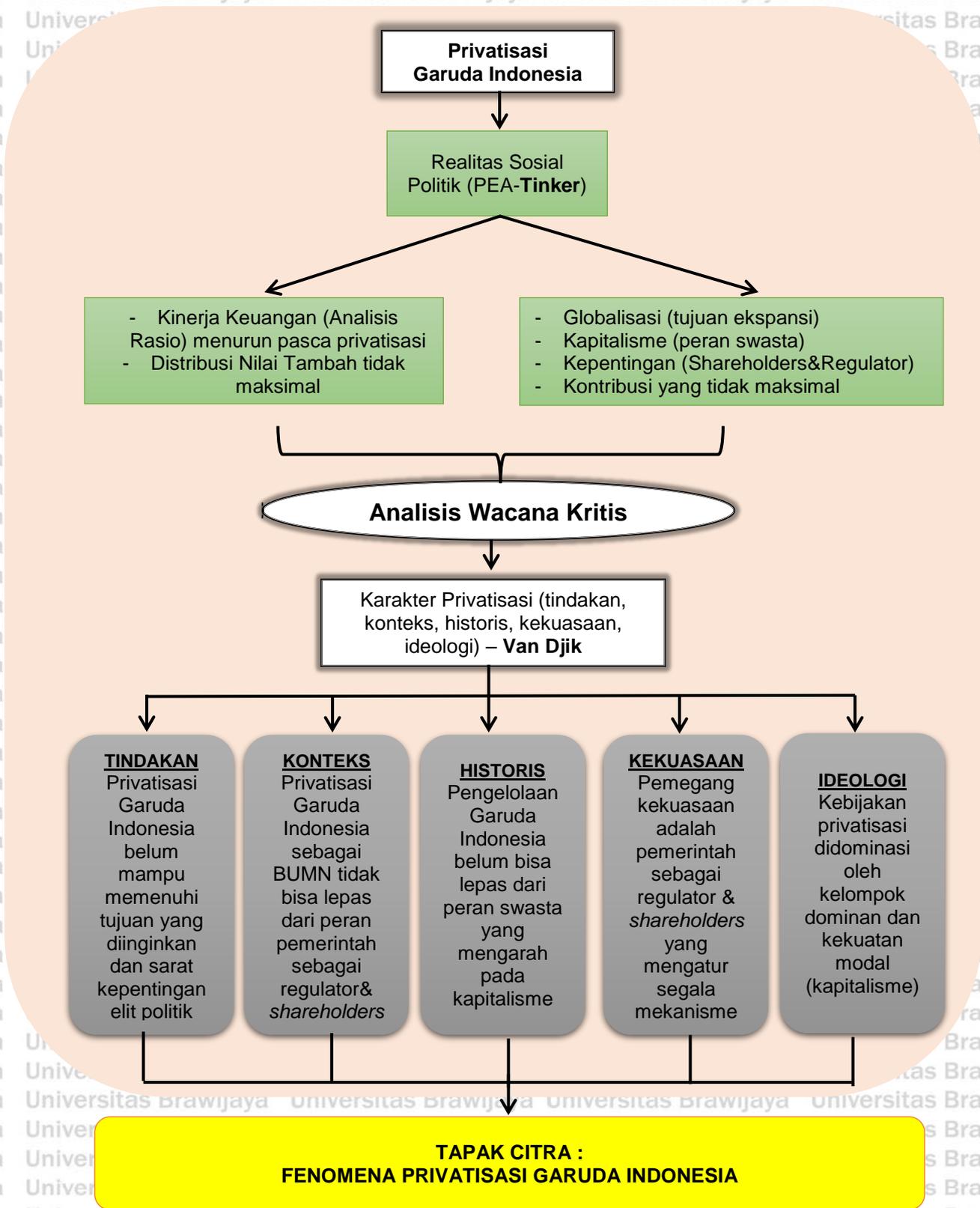
2010-2014 merupakan bagian dari usaha yang dilakukan untuk menyelamatkan Garuda Indonesia. Restrukturisasi keuangan dilakukan sebagai upaya untuk mempersiapkan Garuda Indonesia melakukan ekspansi usaha sehingga dapat bersaing dengan perusahaan maskapai penerbangan lainnya. Upaya ekspansi Garuda Indonesia diikuti dengan privatisasi menunjukkan bahwa pemerintah terkesan hanya "memoles" Garuda Indonesia. Hal ini ditunjukkan dari kinerja Garuda Indonesia yang cukup baik hanya pada saat akan di privatisasi (praprivatisasi) sedangkan sesudah privatisasi (pascaprivatisasi) cenderung mengalami penurunan. Meskipun nilai tambah yang diharapkan melalui upaya restrukturisasi dan privatisasi mengalami peningkatan, tetapi tidak mampu memberikan nilai distribusi kekayaan yang merata. Upaya pemerintah tersebut lebih terkesan sebagai bentuk pencitraan semata, agar tidak terkesan lepas tangan terhadap pengelolaan Garuda Indonesia.

BUMN yang dipercaya penuh untuk dapat ikut andil dalam sistem perekonomian di Indonesia memang memiliki tugas yang bisa dikatakan tidak mudah. BUMN dituntut untuk dapat memberikan kontribusi dalam perekonomian yang juga tanpa mengabaikan kepentingan atau kesejahteraan pada masyarakat Indonesia pada umumnya. Privatisasi hanyalah sebagai alat bagi elit politik atau pemegang kekuasaan (pemerintah) dalam mencapai kepentingannya sendiri. Keberhasilan privatisasi Garuda Indonesia yang ditunjukkan dengan mampunya bersaing dalam bisnis internasional pada kenyataannya gagal untuk dapat dirasakan atau dinikmati oleh pemerintah sendiri dan juga masyarakat Indonesia pada umumnya.

Pemerintah yang tidak mampu mengelola Garuda Indonesia dengan kemampuan sendiri karena keterbatasan dana untuk melakukan ekspansi juga menunjukkan bahwa pemerintah tidak mampu lepas dari peran swasta. Dengan melibatkan peran swasta dalam pengelolaan BUMN menunjukkan bahwa pada kenyataannya ekonomi kapitalis masih memiliki pengaruh yang cukup besar atau mendominasi dalam perekonomian di Indonesia. Alasan privatisasi Garuda Indonesia untuk mendapatkan modal agar dapat melakukan ekspansi lebih menguatkan kembali bahwa pada kenyataannya pemillik “modal-lah” yang memiliki kekuatan dalam mengendalikan pasar pada Negara berkembang khususnya seperti Indonesia.



Gambar 8.1. Skema Hasil Penelitaian



BAB IX

SIMPULAN, IMPLIKASI, DAN REFLEKSI

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memadukan hasil kajian ilmu ekonomi akuntansi dengan realitas sosial politik atas kebijakan privatisasi yang dilakukan pada Garuda Indonesia. Penelitian ini juga menggunakan metodologi penelitian kualitatif nonpostivistik dengan paradigma kritis. Sehingga berikut ini akan diuraikan terkait simpulan, implikasi, keterbatasan dan saran bagi penelitian berikutnya.

9.1 Simpulan

Dengan mengacu kembali pada rumusan penelitian ini, beberapa simpulan dapat diuraikan dari wacana-wacana yang terbangun atas kebijakan privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Garuda Indonesia. *Pertama*, dilihat dari wacana yang terbangun dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku telah jelas bahwa pemerintah masih memiliki peran penting dalam mengatur kebijakan privatisasi yang terjadi. Hanya saja, dalam ini pemerintah juga memiliki peran ganda, selain sebagai regulator pemerintah juga merupakan pemegang saham dari BUMN yang juga memiliki kendali terhadap BUMN. Akan tetapi segala tata cara dan ketentuan kebijakan privatisasi sepenuhnya sudah diatur oleh pemerintah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua, dilihat dari wacana yang terbangun dalam laporan keuangan perusahaan, privatisasi yang dilakukan pemerintah terhadap Garuda Indonesia nyatanya tidak memberikan gambaran kinerja yang bagus. Meskipun pemerintah selalu mengandalkan privatisasi sebagai upaya yang dapat ditempuh untuk meningkatkan kinerja BUMN. Hal ini ditunjukkan pada hasil perhitungan rasio-rasio kinerja keuangan yang dilakukan pada bab 5 sebelumnya. Pada pascaprivatisasi

rata-rata kinerja keuangan Garuda Indonesia tidak menunjukkan hasil yang memuaskan.

Ketiga, dalam realitas sosial politik privatisasi yang dilakukan terhadap Garuda Indonesia gagal melakukan distribusi labanya. Wacana ini tergambar dalam nilai tambah Garuda Indonesia yang tidak dapat terdistribusikan secara maksimal kepada para partner kerjanya yaitu pemerintah, kreditor, karyawan, pemilik modal. Kenaikan nilai tambah yang diperoleh setelah privatisasi tidak diimbangi dengan pembagian distribusi yang maksimal. Meskipun distribusi kepada karyawan tampak meningkat, kenyataannya kenaikan tersebut bukan berasal dari nilai yang diberikan kepada karyawan tetapi karena adanya kenaikan jumlah karyawan.

Keempat, program restrukturisasi membawa Garuda Indonesia kepada strategi Quantum Lead, dimana dalam strategi tersebut menuntut Garuda Indonesia untuk dapat bersaing dengan airlines yang beroperasi di Indonesia baik secara nasional maupun internasional. Strategi ini mengantarkan pula Garuda Indonesia menuju privatisasi untuk dapat berperan dalam persaingan global. Globalisasi yang semakin meluas kenyataannya menuntun negara-negara berkembang seperti Indonesia untuk mau tidak mau berkecimpung pada kekuatan pasar atau mekanisme pasar.

Membuka kesempatan persaingan dalam pasar global mengantarkan industri penerbangan sendiri menuju ranah mekanisme pasar. Hal ini menunjukkan bahwa korporasi global, secara langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi berbagai kebijakan di negara-negara berkembang, sehingga hasil aktivitas di negara-negara berkembang seperti Indonesia akhirnya akan kembali pada korporasi global tersebut. Bagi Indonesia sebagai negara

berkembang, investasi merupakan salah satu pilar penting dalam perekonomian yang mampu menawarkan tenaga kerja dan juga efek penggandanya. Demi mengejar keuntungan dari efek penggandanya, pemerintah telah terbuai untuk ikut serta dalam pasar bebas yang ditawarkan, yang pada dasarnya sebenarnya keuntungan tersebut pada akhirnya akan kembali kepada kekuatan pemilik modal.

Kelima, dilihat dari realitas sosial politik dari oprasional usaha yang dilakukan oleh Garuda Indonesia menunjukkan bahwa kontribusi yang diberikan dari keberhasilan privatisasi hanya mampu dinikmati oleh kalangan tertentu saja.

Bentuk eksploitasi yang dilakukan terhadap konsumen ini dapat dilihat dari harga tiket penerbangan Garuda Indonesia yang relatif tinggi. Meskipun harga yang ditawarkan ini sebanding dengan kualitas layanan yang ditawarkan, akan tetapi akhirnya tetap memberikan batasan tertentu bagi pengguna layanan terhadap jasa tersebut pada kalangan tertentu saja.

Realitas sosial politik lainnya yang cukup miris adalah adanya penandatanganan *Partnership Agreement* dengan *Liverpool Football Club*. Melalui kerja sama eksklusif ini Garuda Indonesia akan menjadi “maskapai penerbangan resmi” bagi Liverpool dalam penerbangan ke berbagai negara yang memiliki rute penerbangan Garuda Indonesia. Meskipun yang dilakukan ini merupakan bentuk upaya Garuda Indonesia untuk bisa memperluas usahanya dalam dunia bisnis Internasional, akan tetapi upaya ini pada dasarnya juga memancing Garuda Indonesia lagi-lagi pada globalisasi yang semakin menguasai pasar. Globalisasi sendiri pada intinya merupakan upaya penghilangan rintangan dalam perdagangan bebas dan juga menghilangkan aktivitas ekonomi yang dibatasi oleh territorial negara (Stiglitz, 2002). Selain itu globalisasi tidak lain adalah bentuk persebaran kapitalisme yang semakin murni.

Keenam, dari hasil analisis wacana kritis yang dilakukan menunjukkan bahwa dilihat dari tindakan, Garuda Indonesia sendiri telah melakukan proses privatisasi melalui beberapa persiapan dari dilakukannya restrukturisasi, profitisasi hingga di privatisasi, meskipun pada kenyataannya belum dapat mencapai tujuannya dan masih sarat dengan kepentingan. Sedangkan dari segi konteks, privatisasi menunjukkan bahwa pemerintah tidak bisa lepas dari aktivitas privatisasi yang ada yaitu paling tidak pemerintah masih memiliki peranan yang penting sebagai regulator. Meskipun dalam hal ini pemerintah juga memiliki peran ganda, yaitu selain sebagai regulator dalam pengambil kebijakan privatisasi tetapi juga sebagai pemegang saham utama pada BUMN yang diprivatisasi.

Hasil analisis wacana kritis lainnya yaitu dilihat dari segi historis, Garuda Indonesia Garuda Indonesia sendiri merupakan perusahaan komersial penerbangan pertama di Indonesia yang awalnya merupakan join venture bersama KLM dengan kepemilikan awal 51% dan akhirnya karena tuntutan nasionalis sepenuhnya menjadi milik pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan BUMN belum bisa lepas dari peran swasta. Sedangkan dilihat dari segi kekuasaan, telah jelas adanya pemegang kekuasaan dalam privatisasi Garuda Indonesia adalah pemerintah terutama selaku regulator. Dan yang terakhir dilihat dari segi ideologi juga cukup jelas bahwa ideologi yang dibangun dari praktek privatisasi Garuda Indonesia adalah ideologi kapitalisme karena mengantarkan Garuda Indonesia pada gerbang mekanisme pasar atau kekuatan pasar.

Ketujuh, pada kenyataannya dari wacana dan juga realitas sosial politik yang terbangun dari privatisasi Garuda Indonesia menunjukkan bahwa privatisasi hanyalah sebagai alat dalam memenuhi kepentingan bagi pemegang dominasi kekuasaan (pemerintah) dalam meraih rente ekonomi. Motif ekspansi menunjukkan dengan jelas bahwa pemerintah tidak bisa lepas dari adanya peran swasta dan hal ini juga menunjukkan bahwa pemilik modal (kapitalisme) memiliki pengaruh yang kuat dalam sistem perekonomian Indonesia.

9.2 Implikasi

Berdasarkan hasil simpulan yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini dapat memberikan satu implikasi penting bahwa penilaian kinerja pada perusahaan yang diprivatisasi (dalam hal ini Garuda Indonesia) tidak dapat mengabaikan aspek keadilan yang dapat dilihat dalam bentuk distribusi laba kepada *stakeholders*. Hal ini dapat dilihat dari hasil analisis yang dilakukan oleh peneliti dari laporan nilai tambah Garuda Indonesia. Dari laporan nilai tambah tersebut dapat tergambar bahwa nilai tambah yang semakin meningkat dengan dilakukannya privatiasi nyatanya belum mampu terdistribusikan secara maksimal kepada para *stakeholders*.

9.3. Refleksi : Keterbatasan dan Saran bagi Penelitian Selanjutnya

Berdasarkan simpulan dan implikasi dari penelitian ini, maka adapun keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis teks yang komprehensif diperlukan triangulasi data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penelitian ini hanya melakukan analisis melalui observasi dan dokumentasi (studi dokumen).

Sedangkan terkait dengan wawancara, tidak dapat dilakukan oleh peneliti karena keterbatasan akses kepada pembuat kebijakan. Dengan demikian

penelitian selanjutnya dapat lebih mengeksplorasi dengan menggunakan wawancara.

Penelitian ini hanya mampu melihat kinerja perusahaan dilihat dari aspek ekonomi, sosial dan politik yang didasarkan pada teori PEA (Tinker) sehingga pada penelitian berikutnya dapat ditambahkan aspek yang lain atau teori yang lain untuk dapat melihat kinerja lebih dalam lagi misalnya dari aspek budaya atau spiritualitas.



DAFTAR PUSTAKA

- Andrianto, J. (2007). Struktur Kepemilikan Korporasi: Perspektif Political Economy of Accounting (Kasus Kepemilikan Silang Kelompok Usaha Temasek Holdings Ltd Terhadap PT Telkomsel dan PT Indosat Tbk. *TEMA*, 8(2).
- Andrianto, J., & Irianto, G. (2008). *Akuntansi dan Kekuasaan: [dalam konteks] Bank BUMN Indonesia*. Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya & Penerbit Aditya Media Publishing.
- Andrianto, R., Setyawan, F., & Adonara, F. F. (2013). Tinjauan Hukum terhadap Privatisasi Perusahaan Negara (BUMN) yang Dimiliki oleh Modal Asing Ditinjau dari Amanat Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurusan Hukum Perdata, UNEJ*.
- Annual Report PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. 2008-2014. diakses tanggal 30 Juli 2016 dari Pojok BEI UMM.
- Aris Badara. (2012). *Analisis Wacana : Teori, Metode , dan Penerapannya pada Wacana Media*.
- BandaraSoekarnoHatta.com. (2015). Sejarah Pembentukan Maskapai Nasional Garuda Indonesia - Bandara Soekarno-Hatta 2016.
- Bastian, I. (2002). *Privatisasi di Indonesia : Teori dan Implementasi*. Salemba Empat.
- BPS. (2014). Statistik Transportasi Udara 2014. *Badan Pusat Statistik - Indonesia*.
- Bungin, B. (2011). *Penelitian Kualitatif. Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. Bungin, Burhan.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Aldershot, Gower.
- Cooper, D. J., & Sherer, M. J. (1984). The Value of Corporate Accounting Report: Arguments for political Economy of Accounting. *Accounting Organizations and Society*, 9(3), 207–232.
- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset : Memilih di antara Lima Pendekatan* (3rd ed.). Pustaka Pelajar.
- Darma, Y. A. (2013). *Analisis Wacana Kritis* (2nd ed.). Bandung: Yrama Widya.
- Darma, Y. A. (2014). *Analisis Wacana Kritis*. Yrama Widya bekerja sama dengan Jurusan Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia (FPBS UPI).
- Dijk, T. A. Van. (1986). *Racism and The Press*. London: Arnold.

Dwidjowjoto, R. N. (2003). Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 6(3).

Erbetta, F. (2001). *Does The Run-up of Privatisation Work as An Effective Incentive Mechanism ? Preliminary Findings from A Sample of Italian Firms*. Ceris - CNR.

Hafni, D. A. (2014). Akuntansi Pertanggungjawaban Sosial: CSR Antara Pragmatisme dan Kemanusiaan (Analisis Wacana Kritis pada PT Bukit Asam, Tbk.). *Tesis-Prigram Magister Akuntansi Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang*.

Hamad, I. (2007). Lebih Dekat dengan Analisis Wacana. *Mediator*, 8(2).

Hansen, & Mowen. (1997). *Akuntansi Manajerial*. Salemba Empat.

Hatta, M. (1995). *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dalam Penjabaran Pasal 33 UUD 1995 Jilid 1*. Jakarta: Mutiara.

Helmi. Kecil Kontribusi dari Privatisasi BUMN ke APBN - Berita Trans. *Beritatrans.com*.

Irianto G. (2004). A Critical Enquiry Into Privatisation of State-Owned Enterprises: The Case of PT Semen Gresik (Persero) TBK. Indonesia.

Irianto, G. (2004). A Critical Enquiry Into Privatisation of State-Owned Enterprises : The Case of PT Semen Gresik (Persero). *University of Wollongong Research Online*.

Irianto, G. (2006). Dilema "Laba" dan Rerangka Teori Political Economy of Accounting (PEA). *TEMA*, 7(2).

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.

Josiah, J., Burton, B., Gallhofer, S., & Haslam, J. (2010). Accounting for privatisation in Africa ? Reflections from A Critical Interdisciplinary Perspective. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(5), 374–389. doi:10.1016/j.cpa.2009.09.002

Kamasan, I. . A. (2009). Privatisasi BUMN Di Indonesia, Kasus : Pengambilalihan Saham PT Indosat Tbk Oleh Temasek Holding pada Tahun 2001. *Universitas Indonesia*, (92), 23–64.

Kamayanti, A. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif Akuntansi : Pengantar Religiositas Keilmuan*. Sari Media dan Literasi.

Marita, D. (2011). Privatisasi BUMN serta Penerapan Aspek Hukum Spin Off (Study Kasus PT Semen Padang). *Tesis _ Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*.

Marwah, D. (2003). *Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporatisasi*. Jakarta: Literata Lintas Media.

Meleong, D. L. J. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya Bandung.

Milles, M. ., & Huberman, A. M. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Muhadjir, N. (2002). *Metodologi penelitian kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.

Master Plan Badan Usaha Milik Negara Tahun 2010-2014.

Nusantaranews. (2009). Bukti BUMN Bisa _ Laba Garuda Naik 1065% Pada 2008 _ Nusantaraku.

Perhubungan, D. P. U. D. (2005). *Cetak Biru Transportasi Udara 2005 - 2024 (Konsep Akhir), 2024*.

PP No. 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.33 Tahun 2005.

PP No.33 Tahun 2005 tentang Tata cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).

Ramadhan, H. F. (2012). Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Citra Perusahaan Maskapai Penerbangan. *Universitas Pendidikan Indonesia Repository.upi.edu*, 1–22.

Rosser, A. (1999). The Political Economy of Accounting Reform in Developing Countries: The Case of Indonesia. *Asia Research Centre, Working Paper, No.93(July)*.

Samudro, Y. N. (2004). Laporan Keuangan Nilai Tambah sebagai Alternatif Laporan Keuangan Konvensional dalam Penilaian Kinerja Keuangan PT Indosat Sebelum dan Sesudah Privatisasi. *Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan Dan Kerjasama*.

Sari, W. N. I. (2012). Analisa Hukum Kebijakan Privatisasi BUMN Melalui Penjualan Saham di Pasar Modal Indonesia (Tinjauan Yuridis Kasus PT Garuda Indonesia Tbk). *Tesis -Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia*.

Savas, E. S. (1987). *Privatizing: The Key to Better Government*. Chatham. NJ: Chatham House Publishers.

Saverin, W. J., & James, W. T. (2009). *Teori Komunikasi : Sejarah, Metode, dan Terapan di dalam Media Massa* ". Kencana, Jakarta.

Setyowati, R. (2013). *Analisis Perbedaan Efisiensi, Profitabilitas, Leverage dan Likuiditas Sebelum dan Setelah Privatisasi (Studi Empiris pada BUMN Sektor Non Infrastruktur dan Non Jasa Keuangan yang Go Public Tahun 1995-2007)*.

Shaoul, J. (1997a). A Critical Financial Analysis of the Performance of Privatised Industries : The Case of the Water Industry in England and Wales. *Critical Perspectives on Accounting*, 8, 497–505.

Shaoul, J. (1997b). The Power of Accounting Reflecting on Water Industry Privatization. *Accounting, Auditing, and Accountability Journal*, 382–405.

Sodano. (2013). Pros and Cons of The Bioeconomy : A Critical Appraisal of Public Claims Through Critical Discourse Analysis. *2nd AIEAA Conference - Between Crisis and Development* :

Sokarina, A. (2011a). Analisis Kritis kinerja Pra dan Pasca Privatisasi dari Perspektif Political Economy of Accounting (Studi pada PT Telkom Tbk dan PT Indosat Tbk). *Tesis-Prigram Magister Akuntansi Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universtas Brawijaya Malang*.

Sokarina, A. (2011b). Menggagas Dimensi Kinerja Perusahaan Berdasarkan Perspektif Political Economy Of Accounting (PEA). *Simposium Nasional Akuntansi XIV Aceh 2011*.

Sokarina, A. (2011c). Tafsir Kritis Privatisasi Berdasarkan Hermeneutika Gadamerian: Kasus Privatisasi PT Telkom dan PT Indosat. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 2(2 Agustus), 186–368.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization, and the War for Arctic Refuge*. London: Penguin Books.

Sujatmiko, I. G. (2010). Privatisasi, Kapitalisasi dan Negara dalam Pelayanan Kesehatan (Suatu Studi Perubahan Sosial dalam Industri Kesehatan). *Jurnal Masyarakat & Budaya, Ed.Khusus*.

Tinker, A. M. (1980). Towards A Political Economy of Accounting : An Empirical Illustration of The Cambridge Controversies. *Accounting, Organizations and Society*., 5(1), 147–160.

Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan

Undang-undang No.19 Tahun Badan Usaha Milik Negara.

UUD 1945 - *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia*.

Villalonga, B. (2000). Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42(1), 43–74. doi:10.1016/S0167-2681(00)00074-3

Widjajanti, K. (2013). Peningkatan Pengelolaan BUMN. In *Peningkatan Pengelolaan BUMN* (Vol. 53). doi:10.1017/CBO9781107415324.004

Yang, P. (2013). A Critical Discourse Analysis of Taiwan's national Debate on Economic Ties with China. *Taiwan Journal of Linguistics*, 11, 83–103.

