Daftar Isi

115 Privatisasi sebagai Kecenderungan Lingkungan Usaha BUMN

Kuntoro Mangkusubroto

127 Analisis Keuangan Dinamis pada Manajemen Keuangan Bisnis Asuransi Umum Syariah

Novi Puspitasari

145 Konsep Corporate Governance di Indonesia: Kajian atas Kode Corporate Governance

Miko Kamal

162 Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja UKM *Catering* di Kota Bandung

Alfin Samir, Dwi Larso

186 Analisis Pengaruh Tingkat Suku Bunga SBI, Exchange Rate, Ukuran Perusahaan, Debt To Equity Ratio dan Bond terhadap Yield Obligasi Korporasi di Indonesia

Budhi Arta Surya, Teguh Gunawan Nasher

196 Berbagi Pengetahuan di Institusi Akademik

Lenny Martini, Jann Hidajat Tjakraatmadja

212 Indonesian Government Bond Stochastic Simulation

Deddy P. Koesrindartoto, Fernando Adventius

224 Index

Jurnal Manajemen Teknologi

Indonesian Journal for the Science of Management

Volume 10 Number 2 2011

Terakreditasi “B” berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional Nomor: 65a/DIKTI/Kep/2008, Tanggal: 15 Desember 2008. Masa berlaku, Oktober 2008 s.d. Oktober 2011.

Volume 10 Number 2 2011

Privatisasi sebagai Kecenderungan Lingkungan Usaha BUMN

Kuntoro Mangkusubroto
Sekolah Bisnis dan Manajemen
Institut Teknologi Bandung

Abstrak

Privatisasi dewasa ini merupakan salah satu topik bahasan dominan dalam kancah kebijakan publik yang berkaitan dengan peran pemerintah dalam perekonomian menyusul gagalnya sistem perencanaan terpusat di negara-negara komunis. Makalah ini membahas beberapa pertanyaan mendasar seputar masalah privatisasi sebagai kecenderungan lingkungan usaha Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dengan menyoroti alasan pentingnya pembahasan masalah privatisasi, mengapa dan bagaimana privatisasi perlu dilakukan dan apa dampaknya. Dengan mengulas pelaksanaan privatisasi di Indonesia, makalah ini ditutup dengan pembahasan mengenai implikasinya bagi para Pimpinan Puncak BUMN.

Kata kunci: privatisasi, BUMN, kebijakan publik, Indonesia

1. Pendahuluan

Dalam dua dekade terakhir, privatisasi merupakan salah satu topik bahasan dominan dalam kancah kebijakan publik, khususnya berkenaan dengan peran pemerintah dalam perekonomian. Runtuhnya perekonomian dengan perencanaan terpusat di negara-negara komunis serta kecenderungan pemikiran kembali peran negara dalam pemilikan dan pengelolaan usaha di negara-negara yang menganut sistem perekonomian pasar, merupakan gambaran nyata dari kecenderungan privatisasi secara global. Di negara-negara yang menganut sistem perekonomian pasar, privatisasi justru di mulai di negara-negara industri maju di Eropa Barat dan Amerika Utara, yang kemudian menjadi kecenderungan fokus bantuan teknis dan keuangan lembaga-lembaga internasional dalam mendukung pembangunan negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin, serta negara-negara yang baru merdeka di Eropa Timur dan Tengah. Makalah ini membahas beberapa pertanyaan mendasar seputar masalah privatisasi sebagai kecenderungan lingkungan usaha Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dengan menyoroti alasan pentingnya pembahasan masalah privatisasi, mengapa dan bagaimana privatisasi perlu dilakukan dan apa dampaknya.

2. Studi Literatur

2.1. Privatisasi Sebagai Kecenderungan Global

Menurut Mary M. Shirley (1998) yang menelaah kecenderungan privatisasi di negara berkembang dan negara-negara transisi (dari ekonomi perencanaan terpusat ke ekonomi pasar) antara tahun 1988 hingga 1995 berdasarkan data dari Bank Dunia, menunjukkan bahwa jumlah negara yang melakukan privatisasi meningkat secara tajam dari 12 negara pada tahun 1988 menjadi 43 negara pada tahun 1995. Sementara itu, nilai transaksinya juga meningkat dari tahun ke tahun, yang bila diukur dari persentase rata-rata GDP negara-negara yang melakukan privatisasi di tahun 1988 hanya merupakan 0,5%, pada tahun 1995 telah menjadi 10%.

Kecenderungan privatisasi secara global ini sebenarnya telah diperkirakan oleh para pakar sejak lama. Peter F. Drucker (1989) menyatakan bahwa sedikit sekali buku dalam sejarah yang memberikan dampak seperti bukunya Adam Smith "*The Wealth of Nations*" (1776), yang masih tetap menjadi pegangan bahkan mereka yang paling kurang terdidik sekalipun di bidang ekonomi. Menurut Drucker,

> *"Smith had little love for businessmen and even less for self-interest. He did not argue that the government does a poor job running the economy. He argued that government by its very nature, can not run the economy, not even poorly. He did not, so to speak, agree that elephants are poorer flyers than swallows. He argued that government, being an elephant, can't fly at all".*

Drucker selanjutnya menyatakan bahwa pada saat ia mempertanyakan keterbatasan pemerintah dua abad setelah terbitnya buku Adam Smith, pernyataannya itu ditolak sebagai tidak relevan atau bahkan sebagai ketololan. Pernyataannya itu diungkapkannya dalam bukunya *The Age of Discontinuity* yang terbit tahun 1969, di mana ia melemparkan istilah "privatisasi" untuk menunjukkan divestasi perusahaan-perusahaan dan industri yang dinasionalisasikan oleh pemerintah, sebagaimana ia perkirakan akan terjadi. Baru setelah sepuluh tahun kemudian, Margaret Thatcher yang pada waktu menjadi Perdana Menteri Inggris, memulai program privatisasinya.

Kini di seluruh dunia, badan usaha dan pelayanan pemerintah sedang dialihkan ke sektor swasta melalui fenomena yang dikenal sebagai privatisasi. Di Inggris, industri-industri yang dinasionalisasi seperti British Arways dan Jaguar telah dikembalikan ke pemilikan penanam modal swasta melalui penawaran saham. Dari berbagai sumber diketahui bahwa pemerintahan Margaret Thatcher telah memprivatisasikan lebih dari 1,5 juta perumahan yang semula dikelola sektor negara. Selain itu juga telah diprivatisasikan bandar-bandar udara utama, sarana utilitas gas dan telepon, dan lainnya. Demikian pula di Chili, ratusan perusahaan yang dinasionalisasikan oleh pemerintahan Allende telah dikembalikan ke pemilikan swasta.

Di Amerika Serikat, privatisasi mula-mula dikenali sebagai fenomena pada pertengahan dekade 1970-an, pada saat terjadi kecenderungan pemerintah-pemerintah kotapraja (*municipal governments*) membeli jasa dari perusahaan swasta atas dasar kontrak, diperbincangkan oleh majalah REASON. Hal ini kemudian mendorong berdirinya Local Government Center (LGC) yang dipimpin oleh Mark Frazier dan Robert Poole pada tahun 1976, sebagai think-tank yang mengkhususkan pada penelitian privatisasi.

Hasil-hasil kajian LGC tersebut telah menarik perhatian para penulis pidato Presiden Ronald Reagan, dan beberapa di antaranya telah dijadikan bahan perumusan kebijakan dalam negeri untuk memajukan privatisasi di dalam pemerintahannya. Lebih lanjut dinyatakan bahwa bahan-bahan privatisasi yang diajukan oleh LGC digunakan oleh anggota Dewan Inggris, John Blundell dan Michael Forsythe, yang selanjutnya berkembang menjadi gerakan mengkontrakkan penyediaan jasa setempat di beberapa daerah di Inggris. Baru setelah Lady Margaret Thatcher terpilih sebagai perdana menteri Inggris, konsep privatisasi ini berkembang ke arah badan usaha milik negara, hingga kini.

2.2. Motivasi Privatisasi

Alasan utama mengapa gagasan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan gerakan, privatisasi menjadi gejala global, adalah bahwa masyarakat mulai mengambil kesimpulan bahwa pemerintah telah menjadi terlalu besar, birokratis, dan tidak efisien. Dalam arti luas, privatisasi pada dasarnya berarti pengenalan kekuatan pasar ke dalam sistem perekonomian. Sedangkan dalam pengertian yang lebih khusus, privatisasi berarti pengalihan kegiatan dan aset BUMN yang berorientasi komersial menjadi kepemilikan / pengendalian swasta, baik secara keseluruhan, sebagian besar, atau pun minoritas. Jelas bahwa privatisasi merupakan salah satu unsur kebijakan pembaharuan ekonomi yang lebih luas yang mencakup deregulasi dan liberalisasi (Vuylsteke, 1988).

Terdapat banyak dan beragam sasaran yang dituju oleh program privatisasi. Sasaran-sasaran ini dapat dikelompokkan ke dalam dua dimensi utama, yaitu (1) sasaran sosial dan ekonomi makro yang luas, dan (2) sasaran khas badan usaha dan ekonomi mikro (Waddell, 1994). Pada sasaran makro, privatisasi merupakan sarana untuk mengurangi peranan pemerintah dalam perekonomian, sebagian karena alasan filosofis seperti halnya yang diterapkan di Inggris, namun pada dasarnya disebabkan karena pemerintah berkinerja buruk dalam penjalankan peranannya itu, sebagaimana tercermin dari besarnya utang luar negeri yang merupakan kewajiban BUMN serta besarnya porsi anggaran negara untuk pengeluaran subsidi dan membantu BUMN yang merugi.

Sasaran makro lainnya adalah mendorong pengembangan sektor swasta dengan "*levelling the playing field*" serta menghilangkan persaingan dari BUMN yang disubsidi. Di samping itu, privatisasi sebagai penjualan aset negara bertujuan untuk memperoleh hasil penjualan BUMN tersebut dan menggunakan hasilnya untuk menutup kekurangan anggaran negara, atau untuk mengurangi / melunasi utang negara. Perluasan pemilikan saham perusahaan-perusahaan oleh masyarakat juga merupakan salah satu sasaran program privatisasi yang bertujuan untuk mengembangkan mekanisme penyaluran tabungan masyarakat serta partisipasi masyarakat dalam perekonomian di suatu negara.

Perlu dicatat bahwa pada dasarnya privatisasi merupakan proses politis dan sekaligus proses ekonomis komersial. Privatisasi merubah distribusi kekuasaan di dalam masyarakat, karena berkurangnya pengendalian ekonomi oleh negara dan manajer yang ditunjuk oleh pemerintah. Dari sisi mikro, sasaran privatisasi terutama adalah adanya potensi perbaikan yang dapat dilakukan oleh penyelenggara usaha swasta, yang akan meningkatkan kinerja BUMN yang diprivatisasikan dan meningkatkan kemungkinan BUMN tersebut bertahan hidup.

Sasaran ekonomi perusahaan ini mengenali perlunya peningkatan efisiensi perusahaan melalui pengenalan teknologi dan sumber-sumber keuangan baru, memperbaiki mutu produk dan pelayanan,

meningkatkan pemasaran - khususnya ke pasar internasional, menerapkan sistem informasi, dan secara umum memperbaiki pengelolaan BUMN dimaksud. Mengapa privatisasi dapat mengarah pada penurunan biaya dan pengoperasian yang lebih efisien, adalah adanya perbedaan insentif antara pengelolaan sektor negara dan sektor swasta. Badan-badan pemerintahan yang dibiayai dengan pajak sangat berbeda dengan badan usaha swasta. Badan-badan pemerintah umumnya mendapatkan monopoli secara legal, sehingga pendapatannya terjamin terlepas dari kinerjanya.

Selain itu, para pekerjanya juga dilindungi oleh sistem kepegawaian negara yang menjamin kelangsungan kerja dan kenaikan gaji terlepas dari produktivitas dan kinerjanya. Hal ini berkebalikan dengan badan usaha swasta yang berusaha di pasar yang bersaing, yang harus memenangkan persaingan atas pelanggannya dengan menawarkan kombinasi kinerja pelayanan dan harga yang lebih baik. Apabila mereka gagal menyajikan jasa yang baik dan harga yang wajar, maka pelanggan dapat meninggalkannya, atau mencari alternatif lain.

2.3. Pelaksanaan Privatisasi

Privatisasi dapat mengambil berbagai bentuk. Suatu fungsi pemerintahan dapat diprivatisasikan sebagian jika beberapa aspek pengelolaannya dialihkan dari pengendalian pemerintah. Misalnya, suatu pelayanan yang semula dibelanjai dari anggaran negara melalui pajak, dialihkan menjadi pelayanan yang dibelanjai oleh mereka yang memakai jasa tersebut. Ini dapat dikatakan bahwa pembiayaan (*financing*) pelayanan jasa tesebut diprivatisasikan.

Di lain pihak, jika kebersihan kota semula dilaksanakan oleh aparat pemerintahan kota, kemudian ditawarkan kepada kontraktor swasta yang dipilih secara kompetitif, maka kita dapat mengatakan bahwa pelayanan jasa (*service delivery*) kebersihan ini telah diprivatisasikan. Privatisasi penuh terjadi jika terdapat pengalihan pembiayaan maupun produksi dan penyelenggaraan pelayanan kepada sektor swasta, yang berarti bahwa pemerintah benar-benar tidak lagi terlibat di bidang tersebut. Di tingkat negara, privatisasi penuh berarti divestasi BUMN atau aset negara kepada pemilikan swasta.

Tinjauan atas berbagai pengalaman privatisasi di berbagai negara menunjukkan bahwa tidak ada "satu metoda privatisasi terbaik". Setiap metoda untuk mengalihkan operasi dan aset BUMN ke sektor swasta memiliki keunggulan dan kelemahannya, sehingga upaya privatisasi yang paling tepat sangat tergantung pada sasaran yang hendak dicapai oleh pemerintah, permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing BUMN, serta konteks ekonomi dan politik masing-masing negara.

Lelang tunai – merupakan prosedur normal untuk memprivatisasikan usaha kecil (milik negara) melalui lelang kepada penawar tertinggi, yang umumnya adalah perusahaan perorangan (*sole proprietorships*) atau kongsi kecil (*small partnerships*). Karena banyaknya perusahaan negara yang berukuran kecil, pelelangan semacam ini dapat menciptakan citra dramatik dalam memajukan visibilitas program privatisasi serta memungkinkan terjadinya peranserta yang luas. Namun cara ini tidaklah tepat untuk menjual BUMN yang besar.

Trade sales kepada investor strategis – umumnya digunakan untuk menjual BUMN besar secara kasus per kasus, melalui penawaran kepada investor yang memiliki kemampuan teknis dan keuangan untuk mengambil alih BUMN tersebut. Dalam proses penawaran tersebut, BUMN yang ditawarkan

menyiapkan information memorandum yang menguraikan berbagai kondisi usaha dan keuangannya serta prospek pengembangannya, yang kemudian dibagikan kepada calon pembeli yang telah menyatakan minatnya untuk menawar. Calon pembeli kemudian menyampaikan penawarannya beserta syarat-syarat yang dikehendaki, serta hal-hal lain yang diperlukan.

Karena cara penawaran seperti ini sulit dibandingkan satu sama lain, maka setelah memperoleh penawaran terbaik, masih perlu melakukan negosiasi yang panjang karena kemungkinan terdapatnya berbagai masalah yang sulit. Karena dalam proses penjualan seperti ini sering melibatkan negosiasi yang signifikan, cara ini mengandung aura "*back-room deals*" dan dapat menjadi sasaran kecurigaan dari para penawar bahwa keputusan yang diambil tidak *fair*, terutama jika struktur penawaran tersebut tidak sederhana.

Penawaran umum perdana – atau initial public offering (IPO) merupakan cara penjualan saham langsung kepada masyarakat. Sebagian besar privatisasi yang dilaksanakan di Inggris pada dekade 1980-an menempuh cara ini. Karena calon pembeli potensial meliputi sejumlah besar investor yang tidak terlalu *sophisticated*, diperlukan lebih banyak informasi yang bermutu yang harus dipersiapkan untuk melaksanakan penawaran umum.

Penawaran umum pada dasarnya memiliki kemampuan untuk merangsang minat masyarakat di pasar modal dan meningkatkan peranserta masyarakat dalam pemerataan pemilikan saham perusahaan. Di samping itu, penawaran umum juga kurang memerlukan negosiasi perjanjian dibandingkan dengan trade sales, meskipun tetap perlu melakukan negosiasi yang rinci antara pemerintah dengan para agen penjualan / penjamin emisi. Kelemahan cara penawaran umum adalah karena tidak selalu memasukkan modal dan tidak membawa serta sumber daya dan talenta manajerial baru.

Pembentukan usaha patungan – merupakan bentuk privatisasi yang diterapkan di sebagian negara di dunia – khususnya China. Pada suatu transaksi usaha patungan, seseorang investor atau lembaga investasi mendekati pemerintah dan menawarkan kontribusi yang bernilai bagi BUMN, seperti modal, manajemen atau teknologi, dan sebagai imbalannya menerima sebagian pemilikan usaha yang baru dibentuk bersama. Usaha patungan umumnya menarik minat pemerintah yang kurang mendukung privatisasi, karena dengan demikian pemerintah tidak perlu menyerahkan seluruh pengendalian usaha BUMN tersebut. Namun demikian, dari waktu ke waktu, proporsi pemilikan pemerintah dapat berkurang dan pengendalian pemerintah semakin terdilusi.

Beberapa kelemahan usaha patungan sebagai metoda privatisasi antara lain adalah karena keterlibatan pemerintah masih berlanjut, beberapa di antara sasaran privatisasi tidak tercapai, yakni bahwa pemerintah masih terlibat dalam manajemen dan dengan demikian pemerintah masih bertanggung jawab atas buruknya kinerja BUMN bersangkutan. Di samping itu, usaha patungan juga menjadi sasaran kecurigaan kurangnya transparansi dan partisipasi seperti halnya trade sales. Sejenis metoda pembentukan usaha patungan dikembangkan oleh pemerintah Bolivia yang dikenal dengan sebutan metoda capitalization. Program ini berbeda dengan metoda privatisasi lainnya, di mana unsur-unsur pokoknya adalah sebagai berikut:

- Pemerintah tidak menjual saham BUMN, melainkan membentuk "perusahaan dengan modal campuran" (*mixed capital corporation* – MCC), di mana mitra swasta memberikan kontribusi 50% dari modal investasi.

- ❑ Kontribusi mitra swasta tetap berada pada MCC, dan nilainya selalu meningkat.
- ❑ MCC selanjutnya diubah menjadi perusahaan swasta penuh dalam prosesnya, sedangkan kepemilikan pemerintah di dalam MCC disumbangkan kepada suatu program pensiun yang menyediakan pendapatan anuitas bagi warga Bolivia yang berusia 65 tahun ke atas.

Antara tahun 1994 hingga 1997, terdapat 5 BUMN yang dikapitalisasikan, meliputi perusahaan terbesar dalam perekonomian Bolivia di sektor ketenaga-listrikan, telekomunikasi, perminyakan, dan angkutan, yang pada prosesnya BUMN-BUMN di sektor ketenaga-listrikan, perminyakan, dan angkutan kereta api dipecah menjadi dua atau tiga perusahaan untuk mencegah terjadinya monopoli.

Build-Operate-Own (BOO) dan *Build-Operate-Transfer* (BOT) – menghadapi kesulitan dalam memperoleh dana yang besar bagi pembangunan infrastruktur, pemerintah berpaling ke sektor swasta untuk mendanai, membangun dan mengoperasikan fasilitas yang diperlukan tersebut. Sebagai imbalannya, pemerintah memberikan jaminan kepada investor dan membayar fee pelayanan yang disediakan. Cara ini terbukti bermanfaat dalam menarik modal tambahan ke dalam investasi infrastruktur serta mengurangi kekurangan pasokan tenaga listrik dan angkutan, terutama di kawasan Asia. Kelemahan metoda ini adalah tingkat kesulitan dan panjangnya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan negosiasi dan merancang struktur perjanjiannya.

Privatisasi massal – dengan sistem voucher merupakan bagian penting dari proses privatisasi yang diperkenalkan di Federasi Rusia untuk mencapai sasaran distribusi pemilikan yang meluas dan adil. Antara tahun 1993 – 1995, pemilikan sekitar 14.000 BUMN di Rusia telah dialihkan melalui program voucher ini, merupakan program privatisasi yang paling cepat dan paling besar di dunia. Akan tetapi ternyata program ini tidak mencapai sasaran sosial yang diinginkan. Dalam prakteknya, sistem voucher tidak menghasilkan distribusi pemilikan yang merata, karena penulisan nilai pada setiap voucher tidak berarti apa-apa. Kebanyakan BUMN di Rusia tidak membayar dividen, dan tidak menghasilkan pendapatan. Pemegang voucher tidak tahu berapa nilai sebenarnya voucher tersebut.

Likuidasi BUMN – merupakan pilihan yang ditempuh bagi BUMN-BUMN yang prospek daya hidupnya yang terbatas. Likuidasi dapat berupa penjualan aset secara sepotong-sepotong maupun sebagai "going concern", dan proses tersebut mengakhiri komitmen pemerintah dalam mendukung usaha tersebut serta meletakkan dasar bagi investasi sektor swasta bila barang / jasa yang dihasilkannya memiliki pasar dan dapat dihasilkan secara efisien. Likuidasi merupakan pilihan terakkhir, khususnya jika pemerintah tidak melihat adanya alternatif realistis lainnya.

Dilema yang dihadapi dalam privatisasi BUMN monopoli bersifat lebih kompleks (Waddell, 1997). Karena penyalahgunaan kekuasaan monopoli mengarah pada harga yang lebih tinggi bagi konsumen serta kurang termanfaatkannya barang atau jasa, pemerintah sering melakukan intervensi melalui pengaturan pasar monopoli atau, yang lebih sering dilakukan diberbagai bagian dunia, menyediakan jasa secara langsung melalui BUMN yang mengatur sendiri. Privatisasi BUMN monopoli sering dikritik sebagai mengalihkan monopoli negara menjadi monopoli swasta.

Dalam beberapa kasus, monopoli dapat direstrukturisasi menjadi unit-unit yang lebih kecil sehingga kekuasaan pasarnya dapat diganggu. Pemerintah juga dapat menciptakan pasar yang lebih kompetitif dengan menegakkan undang-undang anti monopoli serta mencabut peraturan tentang hak monopoli

yang diciptakan dan mendukung praktek monopoli tersebut. Oleh sebab itu, privatisasi monopoli, khususnya yang bersifat alamiah, menuntut pemerintah untuk berlaku hati-hati untuk menjamin agar kekuasaan monopoli BUMN dimaksud dibatasi dan tidak disalah gunakan oleh sektor swasta. Berbagai bentuk pengaturan telah dikembangkan untuk mengurangi kekuatan monopoli swasta, seperti pengaturan laba dan pengaturan harga.

2.4. Dampak Privatisasi

Peter Young (1988) menyatakan bahwa dengan semakin meningkatnya kecenderungan privatisasi dalam beberapa tahun terakhir ini telah memungkinkan melakukan penilaian sebenarnya manfaat privatisasi bagi suatu perekonomian negara. Ia melaporkan bahwa pada tahun 1997, the Adam Smith Institute telah menyelesaikan suatu studi untuk melihat apakah hasil privatisasi yang sebenarnya membuktikan janji-janji privatisasi. Tujuan penelitian yang berjudul "*The Impact of Privatization in Postcommunist and Developing Countries*" tersebut adalah meninjau dampak privatisasi di negara-negara dimaksud dengan cara menarik kesimpulan hasil penelitian yang ada. Beberapa pertanyaan penting yang diajukan dalam penelitian tersebut adalah:

- ❑ Apakah perusahaan yang telah diprivatisasikan bertambah baik kinerjanya diukur dari profitabilitas, efisiensi dan investasi ?
- ❑ Apakah privatisasi memperbaiki keuangan negara ?
- ❑ Bagaimanakah dampak sosial privatisasi terhadap konsumen dan karyawan ?
- ❑ Bagaimanakah pengaruh privatisasi terhadap ekonomi keseluruhan ?
- ❑ Bagaimanakah beragam pendekatan privatisasi yang dilaksanakan mempengaruhi hasil akhirnya, dan pelajaran apa yang dapat dipetik ?

2.4.1. Peningkatan Kinerja Perusahaan

Studi Peter Young (1998) menunjukkan bahwa kinerja perusahaan-perusahaan yang telah diprivatisasikan tersebut pada umumnya meningkat. Studi yang dilakukan oleh Galal dkk dari Bank Dunia diperoleh hasil bahwa delapan dari sembilan kasus pasca privatisasi di negara berkembang yang diteliti menunjukkan peningkatan kinerja. Penelitian yang mencakup contoh yang lebih banyak, yakni 60 kasus, yang dilakukan oleh Megginson dkk menunjukkan adanya peningkatan kinerja yang cukup besar pada 75% kasus. Demikian pula penelitian lainnya yang ditelaah oleh Peter Young.

Memperhatikan masing-masing ukuran kinerja perusahaan yang ditelaah, maka profitabilitas perusahaan pada umumnya meningkat. Privatisasi juga menghilangkan hambatan pada investasi baru dan akses terhadap sumber-sumber permodalan. Hilangnya hambatan sumberdaya ini menjelaskan sebagian sebab mengapa BUMN yang paling efisien yang beroperasi di pasar bersaing atau pasar yang diatur sama dengan dengan sektor swasta, menunjukkan kinerja yang lebih baik setelah diprivatisasikan. Hal ini juga menjelaskan mengapa Malaysian Airlines (MAS) menunjukkan peningkatan kinerja setelah privatisasi sebagian meskipun manajemennya tidak berubah.

Produktivitas dan efisiensi pada sebagian besar kasus meningkat, bahkan output-nya tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan jumlah karyawan dan input lainnya. Pada pembangkit listrik di Chili, terbukti adanya peningkatan efisiensi penggunaan input utama, yaitu batubara.

2.4.2. Berkurangnya utang negara

Beberapa negara telah menghimpun sejumlah dana hasil privatisasi, misalnya hingga 15% dari pendapatan pajak tahunan di Amerika Latin. Arus dana hasil privatisasi ini telah memungkinkan Mexico melanjutkan program stabilisasi ekonomi makro dan membayar sebagian besar utang negara. Argentina dan Honduras juga menggunakan hasil privatisasinya untuk menurunkan baki utang negara.

Privatisasi juga telah mengurangi kebutuhan pemerintah untuk melanjutkan subsidi bagi BUMN, yang berarti menyehatkan fiskalnya secara signifikan. Di Jamaica, misalnya, pemerintah tidak hanya memperoleh sejumlah besar dana tunai hasil penjualan BUMN Perhotelan yang tidak menguntungkan, akan tetapi juga memperoleh peningkatan pendapatan pajak dari penghapusan konsesi pajak yang berlaku di sektor tersebut.

Pada dua kasus privatisasi di Malaysia, pemerintah merealisasikan perolehan (*gain*) yang cukup besar dari proses privatisasi yang dikaitkan dengan mekanisme bagi hasil dalam persyaratan penjualannya – mengambil manfaat jangka panjang dari peningkatan kinerja BUMN pasca privatisasi. Pada dua dari tiga kasus di Chili yang ditelaah oleh Bank Dunia, pemerintah tampaknya mengalami sedikit kerugian fiskal dari privatisasi karena perusahaan dimaksud sebelumnya telah efisien dan menguntungkan, yang jika tetap dimiliki negara, akan memberikan pendapatan dividen. Namun demikian, kerugian ini diimbangi dengan manfaat ekonomi makro keseluruhan dari privatisasi.

2.4.3. Manfaat bagi Konsumen

Secara umum, konsumen memperoleh manfaat dari privatisasi dalam kebanyakan kasus. Peningkatan efisiensi pada industri yang diatur oleh pemerintah (regulated industries) telah disalurkan kepada konsumen dalam bentuk harga yang lebih rendah. Sebagai contoh, perusahaan listrik Chili, Enersis, menurunkan tarifnya secara tajam dengan berkurangnya pencurian daya dan penggunaan listrik yang tak tertagih.

Dampak privatisasi bagi konsumen di negara-negara pasca komunis lebih rumit gambarannya. Harga-harga menjadi melambung sejak liberalisasi negara tersebut, akan tetapi beberapa produk juga tersedia untuk pertama kalinya. Kenaikan harga-harga tersebut lebih merupakan akibat pengenalan ekonomi pasar dari pada dampak privatisasi secara khusus. Terdapat bukti bahwa BUMN yang diprivatisasikan berupaya secara lebih agresif untuk meningkatkan mutu dan mengenalkan produk baru untuk memenuhi kebutuhan konsumen.

2.4.4. Dampak bagi Pekerja

Hasil penelitian menunjukkan bahwa karyawan memperoleh manfaat dari privatisasi. Manfaat tersebut dapat berupa: (a) peningkatan kesempatan kerja setelah privatisasi, (b) peningkatan paket remunerasi, termasuk bonus, dan (c) sebagian besar karyawan memperoleh *gain* dari pembelian saham BUMN yang diprivatisasikan. Pada beberapa kasus, seperti pada Aeromexico, tingkat kesempatan kerja menurun setelah privatisasi. Akan tetapi, karyawan yang diputuskan hubungan kerjanya memperoleh kompensasi yang cukup besar.

Pada kasus lainnya, tingkat kesempatan kerja menurun sebelum diprivatisasikan, sehingga dampak ini bukan semata-mata karena privatisasi melainkan lebih merupakan kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi. Karyawan juga memperoleh manfaat langsung jika perusahaan yang semula ditutup kemudian diprivatisasikan dan dijalankan kembali oleh investor swasta.

Dampak sosial privatisasi terhadap pekerja merupakan fokus perhatian badan internasional di bidang perburuhan, *International Labour Organization*, yang berupaya merancang berbagai program untuk mengatasi dampak privatisasi (Martin, 1997), khususnya pada proses peralihannya, antara lain dalam mengembangkan sektor usaha kecil dan menengah sejalan dengan program privatisasi (Tawney and Levitsky, 1997).

Di samping berbagai dampak dan manfaat sebagaimana diuraikan di atas, hasil riset tersebut juga menunjukkan bahwa privatisasi turut memperkuat pasar modal dengan memperluas kepemilikan modal usaha secara meluas, mendorong persaingan yang lebih sehat, serta menarik modal investasi asing, yang secara umum telah memberikan kontribusi bagi pencapaian sasaran privatisasi bagi perbaikan ekonomi secara keseluruhan.

3. Privatisasi di Indonesia

Menurut Hardjapamekas, et.al. (1997), BUMN telah ada di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. Seperti halnya di negara berkembang lainnya, kebanyakan BUMN di Indonesia tersebut didirikan sebagai akibat nasionalisasi perusahaan-perusahaan swasta atau BUMN pemerintah kolonial. Keberadaan BUMN di Indonesia selalu dikaitkan dengan rumusan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

Pertumbuhan BUMN sejak akhir tahun 1950-an di Indonesia dan di negara-negara berkembang lainnya antara lain disebabkan oleh pengalaman di masa penjajahan di mana sebagian besar kegiatan ekonomi dilakukan oleh pemerintah kolonial. Setelah memperoleh kemerdekaan, dominasi sektor negara di dalam perekonomian tetap diterima karena pemerintah negara yang baru merdeka tersebut telah terbiasa dengan sistem ini. Di samping itu, setelah memperoleh kemerdekaan, pemerintah baru tersebut tetap menaruh kecurigaan mengenai motivasi sektor swasta sebagai akibat dikendalikannya pembagunan industri dan pertanian oleh negara-negara maju.

Yang menarik untuk dicatat adalah bahwa kebijakan pemerintah sehubungan dengan peran BUMN juga berubah sejalan dengan perubahan-perubahan di lingkungan eksternal serta tanggapan pemerintah atas perubahan tersebut dalam bentuk kebijakan ekonomi makro. Nasionalisasi dari perusahaan swasta dan pemerintah kolonial terjadi pada awal kemerdekaan Indonesia. Dalam masa ini, perekonomian Indonesia diwarnai dengan ketidakstabilan dan berorientasi ke dalam (*inward looking orientation*) di mana pemerintah melakukan pengendalian yang ketat atas mata uang asing, baik dari investasi swasta nasional maupun asing.

Di awal pemerintahan orde baru antara tahun 1967 hingga 1973, mulai dilakukan rasionalisasi terhadap BUMN sejalan dengan liberalisasi iklim penanaman modal dalam negeri dan asing. Pada tahun 1967 berdasarkan Instruksi Presiden No.17 diperkenalkan jenis BUMN baru, yaitu Perusahaan Perseroan

atau PERSERO, yang bercirikan perseroan terbatas sebagaimana diatur oleh KUHD di mana seluruh atau mayoritas sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Hal ini diikuti dengan diundangkannya UU No. 9 Tahun 1967 yang mengelompokkan BUMN ke dalam tiga jenis, yaitu (1) Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), and Perusahaan Perseroan (PERSERO).

PERJAN adalah BUMN yang usahanya menyediakan barang dan/atau jasa kepada masyarakat, modalnya merupakan bagian dari APBN, dan dikelola di bawah Kementerian atau Departemen Pemerintah. PERUM merupakan BUMN yang sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah yang usahanya menyelenggarakan barang dan jasa umum di samping bertujuan memupuk laba, dan modalnya dipisahkan dari perbendaharaan negara. Untuk memperlancar transisi dari berbagai bentuk perusahaan negara berdasarkan IBW menjadi PT PERSERO, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969.

Undang-undang dan peraturan pemerintah sebagaimana disebutkan tadi, pada dasarnya merupakan kerangka hukum bagi pelaksanaan korporatisasi BUMN di Indonesia. Dewasa ini, sudah tidak ada lagi BUMN yang berbentuk PERJAN, dan beberapa BUMN yang masih berbentuk PERUM sedang dalam proses menjadi PT PERSERO yang sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Selama masa bonanza minyak antara tahun 1973 hingga 1981, pembatasan pemerintah terhadap investasi swasta nasional dan asing mulai dilakukan dan saham pemerintah di BUMN juga meningkat. Hal ini diikuti dengan gejolak eksternal yang pertama antara tahun 1982 hingga 1985 pada saat harga minyak bumi mulai menurun bersama dengan harga-harga komoditas lainnya. Pengetatan anggaran negara, devaluasi mata uang, dan kebijakan uang ketat merupakan ciri kebijakan pemerintah pada masa ini.

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 dikeluarkan berkenaan dengan pengawasan dan pengendalian BUMN. Hingga akhir tahun 1997 peraturan pemerintah ini masih diberlakukan bagi kebanyakan BUMN di Indonesia. Namun sejak tanggal 17 Januari 1998, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 12 dan 13 yang masing-masing berlaku untuk BUMN Persero dan Perum, menggantikan PP No. 12 Tahun 1969, PP No. 3 Tahun 1983 dan PP No. 55 Tahun 1995.

Antara tahun 1986 dan 1988, Indonesia mengalami kejutan eksternal kedua di mana harga minyak turun sangat tajam sehingga pemerintah melanjutkan kebijakan uang ketatnya serta melakukan devaluasi Rupiah lebih lanjut. Selama masa ini, kebijakan industri bergeser menjadi berorientasi keluar, yakni dengan menggalakkan ekspor non-migas, mendorong penanaman modal dalam negeri dan asing, serta mengurangi ketergantungan pada BUMN.

Masa setelah tahun 1988 dicirikan dengan stabilnya harga minyak dan bergesernya kebijakan ekonomi yang lebih berorientasi keluar. Berbagai kebijakan deregulasi telah dilakukan sejak itu, meliputi bidang-bidang investasi, keuangan, dan lain-lain, serta langkah-langkah awal dilakukannya reformasi terhadap BUMN.

Menjelang akhir tahun 1997, sekali lagi kita menghadapi gejolak ekonomi dengan terjadi krisis moneter dimulai dengan jatuhnya nilai mata uang Rupiah terhadap Dolar AS, yang akan memaksa kita untuk mempercepat dilakukannya reformasi ekonomi.

Privatisasi dalam pengertian pengalihan sebagian saham BUMN dari negara kepada sektor swasta atau masyarakat baru dilaksanakan pada enam BUMN. Keenam BUMN yang telah diprivatisasikan sebagian sejak tahun 1991 melalui penawaran umum sahamnya di bursa efek dalam dan luar negeri adalah PT Semen Gresik (industri semen), PT Indosat (jasa telekomunikasi), PT Timah (pertambangan), PT Telkom (jasa telekomunikasi), PT Bank BNI (bank umum), dan PT Aneka Tambang (pertambangan). Sebagai bagian dari komitmen pemerintah terhadap Dana Moneter Internasional dalam mengatasi krisis keuangan, privatisasi BUMN merupakan salah satu bagian dari butir-butir kesepakatan itu. Dengan demikian, privatisasi akan menjadi bagian dari upaya pemulihan ekonomi Indonesia di masa mendatang.

4. Implikasi Bagi Top Manajemen BUMN

Dari uraian di atas, jelas bahwa Top Manajemen BUMN di masa-masa mendatang yang tidak terlalu jauh akan menghadapi lingkungan usaha di mana privatisasi merupakan paradigma yang dominan. Kondisi ini menjadi semakin jelas karena sejalan dengan upaya kita mengatasi krisis keuangan, dan bersamaan dengan persiapan kita menghadapi era perdagangan dan investasi bebas dalam waktu kurang dari lima tahun ke depan.

Mark Daniel (1998) menunjukkan berbagai kondisi sebagai dampak krisis keuangan di Asia dan menyimpulkan bahwa persaingan ketat terhadap sekumpulan kecil dana ekuitas akan mempercepat gerakan ke arah standar pengungkapan (*standard of disclosure*) internasional, dan praktek pemberian kredit perbankan yang lebih sehat (*prudent*). Ia mengamati bahwa karena Asia tidak lagi menjadi mesin pertumbuhan yang dapat diandalkan, maka persetujuan investasi tidak akan diberikan tanpa menunjukkan potensi yang sama atau melebihi tingkat pengembalian rata-rata di tingkat global. Ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan Asia harus meningkatkan diri sesuai dengan standar internasional dan menghilangkan ketidakefisienan dalam praktek berusaha.

Lebih lanjut ia menunjukkan bahwa pesaing internasional akan terus menembus pasar Asia, sementara kebanyakan pengendalian keluarga (*family control*) semakin menciut atau hilang pada berbagai usaha bisnis. Demikian pula "*crony capitalism*" akan berkurang meskipun tidak akan hilang sama sekali di Asia. Catatan Rhenald Kasali (1998) tentang perlunya perubahan sikap di kalangan Manajemen Puncak BUMN untuk melakukan *turn around* menghadapi perubahan lingkungan usaha, patut menjadi perenungan kita.

Referensi

Daniel, Mark. (1998). Learning the New Rules of Asian Business, *Asia Wall Street Journal,* October.

Durcker, Peter F. (1989). *The New Realities*, Mandarin Paperback.

Hardjapamekas, Erry, R. et.al. (1997). *Corporatization and Privatization of State-Owned Enterprises in Indonesia; With Reference to PT Timah's Experience*. the *Tenth Conference of the ASEAN Federation of Accountants*, Kuala Lumpur, September 22-24.

Kasali, Rhenald. (2 Nopember 1998). *BUMN", T*abloid KONTAN, No.6.

Martin, B. (1997). *The Social and Employment Consequences of Privatization in Transition Economies: Evidence and Guidelines*. *Working Paper*, International Labour Organization.

Poole, Jr., Robert. (1988). *Privatization: Providing Better Service with Lower Taxes.* The International Society for Individual Liberty, San Francisco, CA.

Shirley, Mary M. (1998). *Trend in Privatization*. Center for International Private Enterprise.

Tawney, C. and Levitsky, J. (1997). *Small Enterprise Development As A Strategy For Reducing The Social Cost of Restructuring And The Privatization Process: Public And Private Initiatives. Working Paper*, the International Labour Organization.

Vuylsteke, Charles. (1988). *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; Volume I - Methods and Implementation.* World Bank Technical Paper Number 88, The World Bank, Washington, DC.

Waddell, James. (1994). *Privatization.* International Privatization Group.

Waddell, J. (1997). Privatization of Monopoly. *Economic Perspectives, USIA Electronic Journal Vol.2, No.1, January.*

Young, Peter. (1998). *The Lesson of Privatization*. Center for International Private Enterprise.