

PELAKSANAAN PRIVATISASI: TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS

Muh. Natsir

Abstract

Reason conduct the privatisation BUMN is to improve, repair the company performance and improve the earnings without Up lease. Transparacion is especial conditions in course of privatisasi. In context Privatisation, auction and tender is often compared to go together the storey;level transparacy. explainable responsibility And role through analogy with the parliament institute in system arrange the governance. The Tenth lesson of based on experience will assist in policy making and ascertain to succeed it privatisasi.

Keywords: *privatisation reason, transparacy, the tenth lesson of based on experience.*

Pendahuluan

Prospek yang tidak pasti atau buruk bagi banyak aset yang berada di bawah sistem ekonomi terencana dan runtuhnya komunisme di negara yang menganut sistem perekonomian terencana, telah membuat privatisasi menjadi suatu fenomena penting pada dua dekade terakhir ini. Ketika jumlah privatisasi meningkat dalam tahun-tahun terakhir ini, menuntut para pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan-perubahan penting terkait dengan bagaimana proses privatisasi akan di lakukan.

Kecenderungan-kecenderungan dalam privatisasi selama tahun-tahun terakhir ini yang menjelaskan bahwa, walaupun terjadi perubahan-perubahan dalam hal cepatnya proses privatisasi, lingkungan, sektor dan cara, ada suatu gerakan umum ke arah kepemilikan swasta di negara-negara berkembang dan yang tengah mengalami transisi ekonomi.

Pentingnya *corporate governance* yang menjamin bahwa perusahaan dijalankan sesuai dengan kepentingan para pemiliknya telah lama diakui di perekonomian pasar. Tetapi, bagi perekonomiantransisi masalah ini terasa mendesak untuk segera dilakukan. Karena kelangkaan budaya dan praktek korporat lokal, peraturan hukum yang tidak jelas dan kemampuan penegakan (hukum) yang terbatas. Semuanya itu menunjukkan bahwa

tersedianya mekanisme untuk mendisiplinkan perilaku korporat adalah prioritas. Tidak adanya kontrol efektif atas perilaku manajerial dapat dengan mudah menimbulkan masalah internal dan eksternal. Oleh karena itu, hak-hak kepemilikan dari para pemilik baru harus disertai pengaturan-pengaturan kelembagaan yang menjamin transparansi, keamanan dan dapat dialihkannya kepemilikan suatu perusahaan.

Dalam lima belas tahun terakhir ini privatisasi telah mengubah beberapa ribu perusahaan BUMN lama dan merugi menjadi perusahaan-perusahaan swasta yang sehat dan menguntungkan. Namun demikian, proses privatisasi bersifat sangat politis, karenanya harus dipikirkan dengan sangat hati-hati oleh para pembuat kebijakan. Sejarah privatisasi mutakhir menawarkan suatu kesempatan belajar yang baik dalam pembuatan kebijakan di masa mendatang. Dalam konteks seperti ini, privatisasi di Eropa Tengah dan Timur menghadapi kesulitan yang lebih berat daripada program-program privatisasi di perekonomian pasar yang sudah maju. Dalam perekonomian pasar, hak kepemilikan dialihkan dari negara kepada sektor swasta. Hak kepemilikan itu sendiri sudah mapan dan didukung oleh sebuah lembaga yang menjaga kejelasan, daya-berlakunya, dan sifat dapat dipindahkannya.

Dalam perekonomian transisi, sebaliknya, program privatisasi massal hanya mendistribusikan hak kepemilikan atas aset-aset yang ada. Agar hak-hak itu bermakna, program privatisasi harus juga menciptakan kerangka kerja kelembagaan yang memungkinkan para pemilik baru melaksanakan kekuasaan titulernya secara efektif. Inilah masalah yang ditimbulkan oleh program privatisasi di Eropa Tengah dan Timur. Dengan cara apapun, privatisasi massal mendistribusikan kepemilikan atas perusahaan kepada individu-individu yang harus mempercayakan tanggung jawab pengelolaan perusahaan kepada manajer profesional. Mereka perlu memastikan bahwa para manajer itu menjalankan bisnis untuk kepentingan mereka.

Pertanyaan yang timbul atas privatisasi adalah seputar dampak privatisasi pada perekonomian dunia, dampak perubahan kapasitas produksi perekonomian di mana ia dilaksanakan atau sekadar mengubah kepemilikan dari perusahaan sektor publik menjadi sektor swasta? apakah privatisasi telah meningkatkan kinerja perusahaan dan menyebabkan terjadinya pertumbuhan yang dipercepat? Walaupun kebanyakan program privatisasi yang dilakukan telah berhasil secara ekonomi, teknik atau metodologi divestasi kepemilikan negara belum sepenuhnya terbukti.

Pemahaman bagaimana tepatnya program privatisasi menjadi pilihan bagi perekonomian suatu negara dan telah menjadi agen perubahan ekonomi, dapat dilihat dibawah ini :

1. Runtuhnya komunisme di Eropa timur dan bekas Uni Soviet, kepemilikan negara di negara-negara bekas komunis telah menurun drastis.
2. Sejak tahun 1979, lebih dari 60 negara telah menjual secara terpisah saham publik dalam BUMN. Aktivitas bisnis melalui penerbitan saham (*share issue privatization*). Perubahan-perubahan dalam saham regional juga terlihat selama periode ini. Hasil dari penjualan di Amerika Latin dan Karibia memuncak pada awal 1990an, dan sejak itu menurun menjadi kurang separuh dari \$10,6 miliar yang diperoleh pada puncak penjualan di tahun 1992. Transaksi-transaksi itu terus berkembang di Asia Timur, meskipun jumlah transaksi menurun setelah 1993 karena banyak aset berharga dilelang. Sebaliknya, Eropa dan Asia Tengah menyaksikan pertumbuhan dramatis dalam jumlah dan nilai penjualan sejak 1990.
3. Tahun 1988 - 1995, hampir 88 negara menggunakan penjualan aset langsung sebagai metode divestasi perusahaan milik negara. Penjualan langsung BUMN kepada investor atau perusahaan milik luar negeri memberikan dana yang sangat dibutuhkan oleh negara yang melakukan divestasi dan bisa mendatangkan injeksi teknologi dan keahlian dari luar negeri. Jika dibahas secara luas, diantara 88 negara yang melakukan privatisasi pada tahun 1988-1995, hanya sedikit negara yang menjual sebagian besar perusahaan untuk nilai yang besar. Jika kita menilai "besar" sebagai jumlah diatas 100 transaksi dan \$1 miliar dalam hasilnya, maka hanya enam negara yang memiliki jumlah dan nilai penjualan yang besar. Contoh terbaik adalah Meksiko (memperoleh \$27 miliar dari 211 transaksi). Argentina (memperoleh \$18 miliar melalui 129 transaksi), dan Hongaria (203 transaksi menghasilkan hampir \$8 miliar).

Alasan Privatisasi

Alasan utama pemerintah melakukan privatisasi BUMN adalah untuk memperbaiki kinerja perusahaan dan meningkatkan pendapatan tanpa menaikkan pajak.

adanya privatisasi akan mengalokasikan terbukanya kesempatan kerja. Setidaknya terdapat tiga faktor penyebab investasi. *Pertama*, perusahaan yang diprivatisasi tidak diharuskan meminjam dari sektor publik, sebaliknya dengan bebas memilih dan mendanai investasi modal yang diperlukan. *Kedua*, setelah diprivatisasi pertumbuhan cepat yang merupakan akibat privatisasi diikuti dengan investasi modal di pabrik dan peralatan baru. *Ketiga*, privatisasi memindahkan wewenang untuk pembuatan keputusan dari para pejabat publik kepada para pemegang saham (stakeholder) yang memiliki insentif untuk meningkatkan nilai perusahaan dalam jangka panjang

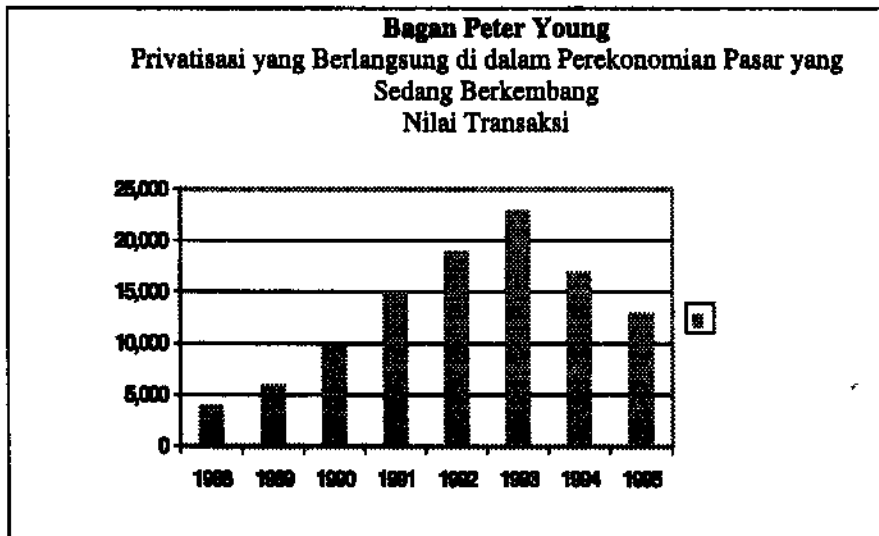
Tujuan-tujuan khusus program privatisasi ini kadang sering bersifat ambisius. Tujuan-tujuan ini adalah :

1. Meningkatkan pendapatan baru bagi pemerintah
2. Mendorong efisiensi ekonomi
3. Mengurangi campur tangan pemerintah dalam perekonomian
4. Mendorong kepemilikan saham yang lebih luas
5. Memberikan kesempatan untuk mengenalkan persaingan dan
6. Mengembangkan pasar modal negara

Walaupun tujuan tersebut pada awalnya tidak realistis, namun hasil empat studi menyodorkan bukti-bukti adanya peningkatan-peningkatan penting dalam kinerja operasi dan kekuatan keuangan perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi. Salah satu studi adalah yang dilakukan oleh Narjess Boubakri dan Jean-Claude Cosset. Dari studi-studi tersebut dapat diambil kesimpulan :

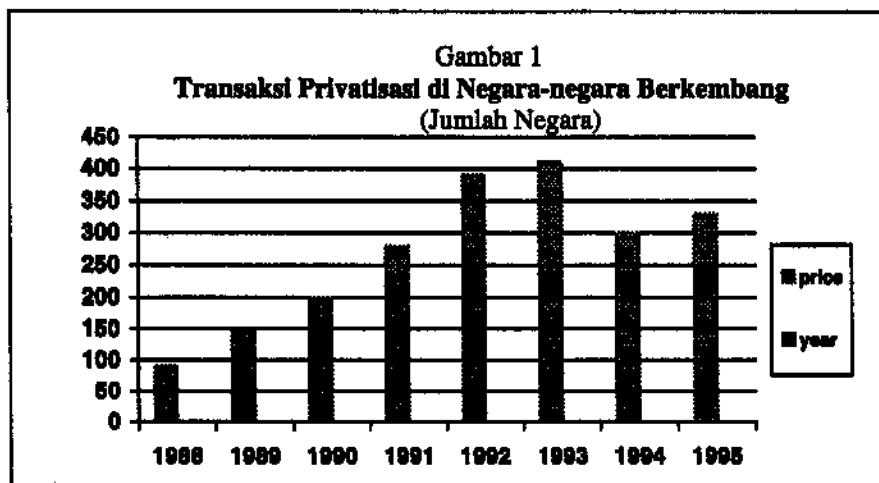
- (1) Output, profitabilitas dan efisiensi meningkat secara berarti pada tahun-tahun setelah perusahaan diprivatisasi. Di negara industri dan negara berkembang total pendapatan perusahaan-perusahaan yang baru diprivatisasi meningkat, rata-rata lebih 25 % dalam tiga tahun divestasi. Profitabilitas meningkat lebih dari dua kali pada privatisasi di negara berkembang, dan 45 % pada negara industri. Efisiensi meningkat 16% dan 11% secara berturut-turut pada privatisasi negara berkembang dan negara industri
- (2) Pengeluaran investasi modal melonjak setelah perusahaan diprivatisasi. Setidaknya terdapat 3 faktor penyebab investasi. *Pertama*, perusahaan yang diprivatisasi tidak diharuskan meminjam dari sektor publik, sebaliknya dengan bebas memilih dan mendanai investasi modal yang diperlukan. Kedua, setelah diprivatisasi pertumbuhan cepat yang merupakan akibat privatisasi diikuti dengan investasi modal di pabrik dan peralatan baru. Ketiga, privatisasi memindahkan wewenang untuk pembuatan keputusan dari para pejabat publik kepada para pemegang saham (stakeholder) yang memiliki insentif untuk meningkatkan nilai perusahaan dalam jangka panjang
- (3) Terbukanya kesempatan kerja, adanya privatisasi akan mengalokasikan kebutuhan tenaga kerja secara rata, jika tetap pasti meningkat setelah didivestasi

Bagan yang diambil dari Peter Young dibawah ini memperlihatkan kecenderungan naik yang tajam dalam sejumlah transaksi di negara-negara berkembang sejak 1988, walaupun dengan beberapa penurunan di tahun-tahun terakhir. Bagan ini juga memperlihatkan suatu kenaikan dramatis dalam hal jumlah negara yang melakukan privatisasi, dari 12 di tahun 1998 menjadi 43 pada tahun 1995, yang menjelaskan bahwa jumlah transaksi itu terus berkembang. Sebagian besar hal ini disebabkan oleh jumlah negara yang menjual aset bertambah.



Sumber: Database Privatisasi, Bank Dunia (dikoreksi)

Nilai transaksi mengikuti kecenderungan naik yang sama, sebagaimana terlihat pada Gambar 1. Ini menjelaskan bahwa saham kepemilikan negara di dalam perekonomian negara-negara berkembang dan perekonomian transisional menyusut secara tajam, dan karenanya privatisasi berkurang.



Sumber: Database Privatisasi, Bank Dunia (dikoreksi)

Walupun demikian, jika kita bandingkan terhadap produk domestik bruto (PDB) negara-negara yang melakukan divestasi, hal ini menjadi kurang dramatis. Total perolehan

dari penjualan antara 1988 sampai 1995 hanyalah sekitar 0.5% PDB negara-negara yang melakukan privatisasi selama periode itu, dan persentase itu jarang sekali naik pada paruh kedua periode itu. Karena kepemilikan negara mewakili kurang lebih 10% PDB negara-negara berkembang, angka-angka ini menjelaskan bahwa masih banyak aset yang berada di tangan negara. Hal ini menunjukkan bahwa intervensi pemerintah dan kepentingan pemerintah masih mewarnai proses privatisasi yang cenderung didasarkan pada kepentingan pihak yang berkuasa bukan didasarkan pada kepentingan negara.

Para penjual terkonsentrasi di tiga kawasan. Data Bank Dunia mencakup 88 negara yang menjual aset seharga \$135 miliar dalam 3.801 transaksi. Amerika Latin dan Karibia merupakan kawasan privatisasi terbesar, dengan total penjualan hampir \$54 miliar atau 46% dari jumlah total hasil privatisasi selama 1988 sampai 1995. Asia Timur adalah yang berikutnya dengan penjualan sebesar \$28 miliar atau 25%, diikuti oleh Eropa dan Asia Tengah (termasuk negara-negara Eropa Tengah dan Timur dan bekas Uni Soviet yang sebelumnya menganut sistem ekonomi terencana) dengan nilai hampir \$20 miliar atau 17%. Selebihnya berasal dari negara-negara berkembang yang digabung, yang menyumbang hanya 12% dari nilai penjualan.

Peringkat dari tiga kawasan privatisasi terbesar itu sangat dipengaruhi oleh nilai rata-rata aset yang mereka jual. Misalnya, jumlah transaksi di Amerika Latin dan Karibia dan Asia Timur (masing-masing 783 dan 258) jauh lebih rendah daripada di Eropa dan Asia Tengah (1.748), tetapi nilai rata-rata dan transaksi individualnya jauh lebih besar. Rata-rata transaksi mencapai \$68 juta di Amerika Latin dan Karibia, dan \$110 juta di Asia Timur. Bandingkan dengan Eropa dan Asia Tengah yang hanya mengumpulkan \$11 juta. Dengan cara perbandingan, nilai rata-rata sebuah transaksi untuk seluruh kelompok 88 negara adalah \$35 juta.

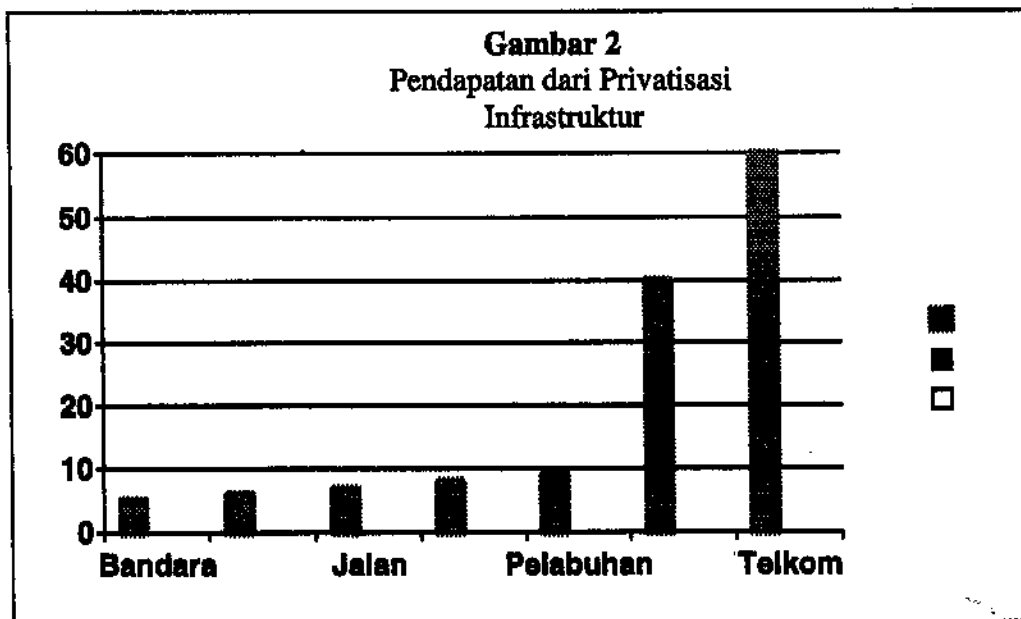
Alasan mengapa hasil rata-rata dari sebuah transaksi lebih rendah di Eropa dan Asia Tengah memerlukan studi lebih lanjut. Akan tetapi, tampaknya hal itu merupakan hasil gabungan dari faktor-faktor termasuk lebih banyak memberikan saham kepada para pekerja dan publik, pasar modal yang lebih kecil dan kurang berkembang, prospek yang tidak pasti atau buruk bagi banyak aset yang sejarah komersial masa lalunya berada di bawah sistem ekonomi terencana, dan mungkin juga karena adanya pembatasan-pembatasan yang lebih besar pada para pembeli. Mungkin juga, aset di Eropa dan Asia Tengah relatif kurang dipelihara, serta dibebani utang dibandingkan dengan Amerika Latin dan Karibia atau Asia Timur.

Jika dibahas secara luas, diantara 88 negara yang melakukan privatisasi pada tahun 1988-1995, hanya sedikit negara yang menjual sebagian besar perusahaan untuk nilai yang besar. Jika kita menilai "besar" sebagai jumlah diatas 100 transaksi dan \$1 miliar dalam hasilnya, maka hanya enam negara yang memiliki jumlah dan nilai penjualan

yang besar. Contoh terbaik adalah Meksiko (memperoleh \$27 miliar dari 211 transaksi). Argentina (memperoleh \$18 miliar melalui 129 transaksi), dan Hongaria (203 transaksi menghasilkan hampir \$8 miliar).

Lebih banyak negara yang menjual aset mereka dalam volume yang relatif kecil untuk nilai yang besar: lima belas negara melakukan kurang dari 100 transaksi, tetapi mengumpulkan lebih dari \$1 miliar. Misalnya, Brazilia dan Malaysia masing-masing memperoleh lebih dari \$9 miliar dalam penjualan, tetapi berturut-turut hanya melakukan 54 dan 38 transaksi, sedangkan Korea memperoleh \$4 miliar hanya dengan 14 transaksi. Beberapa negara yang mengalami transisi ekonomi menjual perusahaan-perusahaan negara dalam jumlah yang besar, untuk nilai yang jauh dibawah rata-rata transaksi; misalnya, Macedonia melakukan 388 transaksi yang menghasilkan \$554 juta; Estonia memiliki 279 transaksi untuk \$251 juta; dan Bulgaria memiliki 269 transaksi untuk \$296 juta.

Perubahan-perubahan dalam saham regional juga terlihat selama periode ini. Hasil dari penjualan di Amerika Latin dan Karibia memuncak pada awal 1990an, dan sejak itu menurun menjadi kurang separuh dari \$10,6 miliar yang diperoleh pada puncak penjualan di tahun 1992. Transaksi-transaksi itu terus berkembang di Asia Timur, meskipun jumlah transaksi menurun setelah 1993 karena banyak aset berharga dilelang. Sebaliknya, Eropa dan Asia Tengah menyaksikan pertumbuhan dramatis dalam jumlah dan nilai penjualan sejak 1990.



Sumber : Database Privatisasi, Bank Dunia (dikoreksi)

Pada tahun 1988, hampir semua pendapatan dari penjualan berasal dari sektor primer (misalnya, penjualan tambang tembaga di Meksiko dan perusahaan minyak negara di Argentina). dan jasa (misalnya, jasa penerbangan di Argentina dan Malaysia). Manufaktur dan infrastruktur berkembang sangat pesat dan sekarang mendominasi kegiatan privatisasi di negara-negara sedang berkembang.

Perolehan dari penjualan infrastruktur, misalnya, berkembang sekitar 17% dari total perolehan pada tahun 1988 menjadi hampir separuh pada tahun 1995. penjualan infrastruktur sebagian besar berlangsung di Amerika Latin. Ini menjelaskan mengapa nilai aset yang dijual begitu tinggi di sana. Penjualan infrastruktur terbesar adalah di bidang telekomunikasi dan listrik, transportasi (pelabuhan, kereta api, jalan raya dan bandar udara) dan air yang jika digabung berjumlah kurang dari 10% dari hasil penjualan (Gambar 2).

Hampir tidak ada privatisasi di sektor keuangan sampai tahun 1991, ketika lonjakan peningkatan penjualan terjadi, khususnya di Meksiko. Hampir seluruh penjualan terjadi dari 1991 sampai 1993, dan penjualan lembaga-lembaga keuangan sejak itu merosot sampai kurang dari 10% dari total transaksi pada tahun 1994 dan 1995.

Saham yang diambangkan, yang hampir tidak digunakan pada tahun 1988, mencakup 40% dari penjualan (berdasarkan nilai) dari 1991 sampai 1995. Beberapa transaksi yang sangat besar telah dilaksanakan melalui pengambangan saham, seperti penjualan saham minoritas pada perusahaan listrik Korea (KEPCO, \$2,1 miliar), perusahaan telekomunikasi Meksiko (Telmex, \$2,4 miliar) dan sebuah bank (BANCOMER, \$2,5 miliar), dan perusahaan besi baja Usiminas Brazilia (\$1,5 miliar). Menggabungkan saham pokok dengan penjualan blok saham pengendali kepada suatu kelompok investasi strategis menjadi semakin populer. Penggabungan ini memungkinkan publik menikmati keuntungan yang diharapkan dan mengurangi kemungkinan adanya penolakan terhadap penjualan aset kepada pihak asing atau kalangan domestik.

Alasan lain dari naiknya saham yang diambangkan adalah saham-saham yang dicadangkan untuk para pekerja, yang dapat diberi diskon atau bantuan keuangan untuk membeli saham-sebagaimana yang terjadi dalam kasus Telmex Meksiko.

Perubahan-perubahan lain dalam kecenderungan privatisasi tidak semuanya dapat diungkap oleh statistik-statistik ini. Sejumlah investasi baru yang dulu bisa saja dikelola oleh perusahaan milik negara sekarang ditangani oleh investor-investor swasta. Kecenderungan ini dapat dijelaskan oleh contoh telekomunikasi di Afrika. Sampai sekarang, African Telecommunications Service masih didominasi oleh perusahaan-perusahaan milik negara. Di hampir semua daerah, jaringan telekomunikasi itu kecil, memiliki kurang dari 100.000 saluran dan tingkat penetrasi yang rendah; hanya 4 dari

100 penduduk memiliki telepon pada tahun 1992, dibandingkan dengan 40 di Asia dan 60 di Amerika Latin. Pertumbuhan jaringan telepon lambat dibanding negara-negara berkembang lainnya. Pada paruh pertama tahun 1990an tingkat perluasan jaringan hanya 8% per tahun. Sedangkan di Amerika Latin adalah 10% dan di Asia 27%.

Berbeda dengan pertumbuhan jaringan kabel milik negara yang lambat, teknologi tanpa kabel berkembang pesat di Afrika, sebagian besar hal ini disebabkan oleh peran investor-investor swasta. Jasa seluler jelas belum ada pada permulaan dasawarsa ini, sekarang mencakup 15% sampai 20% dari total jasa telepon di Afrika (tidak termasuk Afrika Selatan). Pendetang swasta baru kedalam usaha jasa seluler ini jauh lebih berkembang daripada privatisasi di bidang telepon kabel. Sementara hanya ada sembilan negara Afrika yang melakukan privatisasi perusahaan telekomunikasi kabel pada pertengahan 1997, enam belas (negara) memiliki operator-operator seluler swasta.

Tentu saja teknologi baru berperan penting dalam mengubah keadaan pasar telekomunikasi, yang memungkinkan perusahaan-perusahaan swasta bersaing dengan BUMN-BUMN yang masih memonopoli jasa telekomunikasi kabel. Di sektor-sektor infrastruktur lainnya pemerintah melelang jasa telekomunikasi dengan pengaturan kontrak yang berbeda, yang menciptakan persaingan di pasar. Misalnya, air di Buenos Aires sekarang dipasok oleh investor swasta yang diatur secara konsesi.

Kecenderungan-kecenderungan dalam privatisasi selama tahun-tahun terakhir ini yang menjelaskan bahwa, walaupun terjadi perubahan-perubahan dalam hal cepatnya proses privatisasi, lingkungan, sektor dan cara, ada suatu gerakan umum ke arah kepemilikan swasta di negara-negara berkembang dan yang tengah mengalami transisi ekonomi. Pertanyaan yang menarik adalah apakah privatisasi telah meningkatkan kinerja perusahaan dan menyebabkan terjadinya pertumbuhan yang dipercepat? Kajian tentang ini semestinya memerlukan penelitian lebih lanjut.

Sebagian besar pemerintah memiliki hak untuk menolak tawaran-tawaran tanpa penjelasan (menolak penawaran tertinggi karena tidak berpengalaman, memilih penawaran yang jumlah uangnya lebih kecil atau memiliki rencana-rencana investasi jangka panjang bagi perusahaan. Di sini pemerintah sedang bertindak bagi kepentingan terbaik konsumen dan pekerja, dan telah membiarkan sebagian pemasukan penjualan sedikit berkurang. Kurangnya transparansi dalam kasus semacam ini dapat menghentikan kritik yang tidak adil atau kritik yang bermotif politik yang dapat mengancam seluruh proses privatisasi pada tahun-tahun mendatang

Hasil penelitian menyodorkan bukti-bukti adanya peningkatan-peningkatan penting dalam kinerja operasi dan kekuatan keuangan perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi. Salah satu studi adalah yang dilakukan oleh Narjess Boubakri dan Jean-Claude Cosset.

Data Bank Dunia mencakup 88 negara yang menjual aset seharga \$135 miliar dalam 3.801 transaksi. Amerika Latin dan Karibia merupakan kawasan privatisasi terbesar, dengan total penjualan hampir \$54 miliar atau 46% dari jumlah total hasil privatisasi selama 1988 sampai 1995. berikutnya Asia Timur dengan penjualan sebesar \$28 miliar atau 25%, diikuti oleh Eropa dan Asia Tengah (Eropa Tengah dan Timur dan bekas Uni Soviet) dengan nilai hampir \$20 miliar atau 17%. Selebihnya berasal dari negara-negara berkembang yang menyumbang hanya 12% dari nilai penjualan.

Membangun Transparasi dalam Proses Privatisasi

Transparasi adalah persyaratan di mana seluruh investor memiliki akses kepada informasi yang sama selama proses privatisasi. Hampir semua pemerintah sampai tingkat tertentu, berusaha menjamin adanya transparasi dengan tujuan untuk memperoleh dukungan publik bagi program-program mereka. Tetapi transparasi sempurna tidak mudah dicapai. Begitu juga, tidak semua pemerintah selalu menganggapnya sebagai sesuatu yang diinginkan. Misalnya, persyaratan transparasi jelas tidak sesuai dengan pengalihan manajemen. Sebagian besar pemerintah masih memiliki hak untuk menolak tawaran-tawaran tanpa penjelasan. Kurangnya transparasi dalam kasus semacam ini dapat menghentikan kritik yang tidak adil atau kritik yang bermotif politik yang dapat mengancam seluruh proses privatisasi pada tahun-tahun mendatang.

Dalam membandingkan cara-cara privatisasi lainnya, sebagian orang mengatakan bahwa penawaran saham publik lebih transparan daripada penawaran bersaing melalui tender. Ini mungkin benar dan bisa diberlakukan di negara-negara ekonomi maju yang pasar modalnya sangat diatur dan diawasi. Di negara-negara itu setiap orang bisa mengetahui adanya penawaran-penawaran publik yang diumumkan di koran-

koran dan ditawarkan oleh puluhan ribu pipalang saham. Tetapi, hal seperti ini tidak terjadi di negara-negara yang kurang maju, terutama yang tidak mempunyai pasar saham resmi atau peraturan pasar modal yang efektif. Di negara-negara ini, cara yang paling transparan adalah proses tender yang dipublikasikan dan dijalankan dengan baik.

Selanjutnya, usaha-usaha untuk mendefinisikan transparasi biayanya tidak memadai karena arti istilah ini berbeda bagi setiap orang. Walaupun begitu, transparasi itu penting dan tidak dapat diabaikan. Pemerintah yang mengabaikan transparasi akan terlihat tidak jujur dan tidak dapat dipercaya. Membangun transparasi adalah pekerjaan penyeimbangan yang sulit. Pemerintah harus menjaga akses yang cukup terhadap informasi untuk menyenangkan para investor dan pengamat, di samping tetap memiliki fleksibilitas dan informasi-informasi tertentu sehingga memungkinkan melakukan privatisasi dengan cepat, adil dan baik. Dalam Konteks privatisasi *lelang* dan *tender* sering diperbandingkan berkaitan dengan tingkat transparasinya. Lelang melibatkan penjualan secara terbuka

pada umum, kepada penawar tertinggi, dan biasanya tanpa disertai pertimbangan kemampuan untuk membayar atau keahlian manajerial. Proses itu selesai ketika juru lelang mengetokkan palunya. Lebih jauh, lelang dikenal rentan terhadap kolusi, dimana lingkaran tiga atau empat penawar, mengetahui hanya merekalah pembeli-pembeli potensial, tetap menawar rendah sehingga memungkinkan mereka membagi aset-aset tersebut diantara mereka sendiri.

Komponen-komponen utama proses tender yang transparan adalah:

1. penawaran yang kompetitif, sangat diminati karena beberapa alasan penting. Penawaran (*bidding*) biasanya lebih banyak mendatangkan uang. Hal ini akan meningkatkan kepercayaan terhadap kemampuan pemerintah di dalam mengelola aset nasional. Penawaran juga menyelesaikan masalah sulitnya menentukan harga. Memberlakukan transparansi secara ketat mengharuskan pihak pengelola untuk mempublikasikan saham daripada semata-mata menerima penawaran pertama. Namun transparansi sering bertentangan dengan soal kecepatan waktu dan hasil yang maksimal.
2. Akses yang sama kepada informasi merupakan hal yang penting. Dengan itu para investor dapat mengajukan penawaran mereka dengan pemahaman yang baik mengenai perusahaan. Jika pihak manajemen juga melakukan penawaran, ia bisa menahan data dari penawar lainnya. Dengan demikian memberikan keuntungan lebih besar dari yang sudah dimiliki.
3. Kriteria penilaian yang jelas dan prosedur yang terdokumentasi, diperlukan untuk meyakinkan kembali para investor bahwa segala sesuatunya akan diperlakukan secara adil dan dapat diakses oleh semua pihak. Tetapi, tidak setiap negara menentukan kriteria evaluasi untuk setiap perusahaan karena adanya perbedaan-perbedaan pada setiap perusahaan. Karenanya lebih aman untuk memberi para investor suatu petunjuk umum kriteria evaluasi, yang memungkinkan pemerintah berlaku fleksibel dalam proses evaluasi berikutnya. Hal ini dapat dilakukan dalam aturan-aturan tender yang juga mendokumentasikan prosedur-prosedur privatisasi.
4. diumumkan harga pembelian. Hal ini memberi kepada publik dan investor-investor lainnya suatu gambaran cukup lengkap mengenai proses pembuatan keputusan pemerintah. Secara umum, adalah lebih baik merancang prosedur-prosedur bagi setiap tender sehingga tawaran-tawaran yang ada dengan mudah dapat dibandingkan. Para penawar tidak diperbolehkan menawar pada suatu kisaran harga, harga-harga dalam mata-uang yang berbeda, atau menawar untuk hanya membeli aset-aset tertentu; dan begitu seterusnya.

5. Pemantauan (monitoring dan auditing) yang memadai, karena hampir semua program privatisasi diamati dengan seksama oleh pers dan kalangan oposisi. Jika persoalan-persoalan dibebaskan dengan cara menyalahkan kritik-kritik yang ada, hal tersebut akan berpengaruh buruk terhadap program privatisasi. Ini merupakan persoalan lain dimana transparansi penuh dapat menimbulkan lebih banyak masalah daripada memecahkan. Bagaimanapun juga, auditing yang baik yang dilakukan oleh orang-orang yang mampu akan mendatangkan hasil yang berharga.
6. Taat pada undang-undang menjaga pemerintah tetap jujur dan menghindarkan mereka dari proses pengadilan untuk membela program privatisasi di masa lalu ketika seharusnya mereka sibuk mempromosikan program privatisasi baru. Ketaatan lebih mudah diamati di negara-negara maju daripada di negara-negara berkembang di mana hukum sering tidak pasti atau saling bertentangan. Demikian pula, hukum yang tidak jelas tentang penetapan hak atas aset-aset privatisasi sering berakibat pada proses pengadilan setelah privatisasi berlangsung. Jelaslah, jika sebuah negara belum mengembangkan suatu kerangka kerja hukum modern, privatisasi harus berlanjut. Sementara itu, orang-orang dengan ketrampilan tertentu dapat diperkerjakan untuk memberi nasehat hukum, dan setiap usaha harus dilakukan untuk mematuhi hukum negara.

Pentingnya Lembaga-Lembaga Hukum

Dampak praktis dari peraturan-peraturan hukum tidak tergantung pada apa yang diatur tetapi pada apa yang dapat ditegakkan: jika infrastruktur penegakan tidak ada, peraturan-peraturan hukum tidak terlalu berguna bagi para pemilik.

Ada undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengatur peran dan tanggung jawab orang-orang yang dipercaya melakukan bisnis perusahaan. Ancaman eksodus massal para penyedia modal perusahaan menimbulkan tekanan cukup kuat kepada para manajer, karena hal ini akan membuat sulit perusahaan untuk mengumpulkan modal tambahan. Ada juga kemungkinan pengambil-alihan dari luar, di mana sebuah perusahaan yang dikelola dengan buruk dapat diakuisisi para investor yang mengetahui potensinya. Sama efektifnya dengan ancaman kegagalan pasar adalah bahwa disiplin pasar produk hanya berfungsi jika standar-standar yang kompetitif itu relevan dengan keputusan-keputusan manajerial. Pasar keuangan menyediakan kontrol efektif pada kinerja manajerial hanya kalau ada kemudahan bagi investor-investor yang tidak puas untuk melepas atau menjual aset mereka. Ini tentu memerlukan pasar keuangan yang telah berkembang dengan baik dan efisien.

Akuntabilitas Adalah Kunci Jawaban

Peran dan tanggung jawab dapat dijelaskan melalui analogi dengan lembaga parlemen dalam sistem tata pemerintahan, yang mewakili struktur *corporate governance* dari “pemegang saham/dewan-perusahaan/manajemen” sebagai cerminan hubungan *political governance* “konstituensi/parlemen/pemerintah”. Analogi itu menjelaskan tujuan akhir dari kontrol tata kerja internal: untuk menciptakan sebuah struktur akuntabilitas yang jelas dan efektif. Tanggung jawab utama dewan adalah untuk memastikan bahwa manajemen bertanggung jawab atas kinerja dan hasil perusahaan. Untuk menjalankan suatu perusahaan bisnis, manajemen harus diberikan kekuasaan untuk mengelola. Tetapi, untuk menjalankannya secara efektif, ia harus bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaannya itu. Tanpa pertanggungjawaban, seperti diamati Peter Drucker, seorang pemikir manajemen Amerika terkemuka, “manajemen profesional menjadi seorang tiran yang tercerahkan—dan para tiran yang tercerahkan, apakah mereka raja-raja filosof platonis atau para CEO, tidak akan menghasilkan apa-apa dan tidak akan bertahan.”

Tetapi, masalah tata kerja ini tidak terbatas pada adanya jaminan pertanggung jawaban manajerial. Satu-satunya cara untuk memastikan bahwa para manajer bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka adalah memastikan bahwa para manajer bertanggung jawab atas tugas mereka. Jika dewan mewakili kepentingan para pemegang saham sebagai hal yang terkait dengan hukum, ia harus diberi kekuasaan oleh undang-undang. Tetapi, jika dewan mewakili mereka sebagai hal yang terkait dengan realitas, dewan harus bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya kepada para pemegang saham. Ini menggarisbawahi masalah penting kedua dari analogi diatas, yaitu bahwa keberadaan dewan tidak dengan sendirinya menjamin suatu proses tata kerja yang sejati. Tetapi dewan yang baik sekalipun dapat melumpuhkan manajemen dengan memaksakan hak-hak prerogatifnya, sama seperti lembaga-lembaga parlemen dapat melemahkan eksekutif dengan mencoba mengambil fungsi-fungsinya. Jadi, kunci hubungan antara pimpinan yang efektif adalah membuat keseimbangan yang tepat antara keharusan untuk bertanggung jawab dan tidak adanya campur tangan.

Analogi tersebut juga menjelaskan bahwa suatu *proses corporate governance*, seperti proses *political governance*, dapat diatur dengan banyak cara. Suatu pengaturan khusus merupakan produk dari proses historis yang menggambarkan banyak faktor ekonomi, sosial, politik dan budaya yang unik bagi suatu negara tertentu. Dalam pemahaman ini, pencarian struktur governance yang ideal merupakan pekerjaan sia-sia. Kemungkinan pengaturan-pengaturan yang berbeda dari proses governance, bagaimanapun juga, tidak boleh mengaburkan fakta bahwa tidak semua pengaturan tersebut efisien secara sosial: suatu pengaturan tertentu secara khusus diciptakan dan dipelihara untuk memajukan kepentingan mereka yang memiliki kekuatan tawar-menawar untuk rancangannya.

Analogi *political governance*, *corporate governance* memiliki keterbatasan-keterbatasan. *Pertama*, tidak seperti anggota masyarakat, para pemegang saham korporat memiliki alternatif untuk melindungi kepentingan mereka melalui dewan perusahaan. *Kedua*, terdapat suatu kesepakatan umum bahwa parlemen dalam sistem demokrasi harus mewakili kepentingan konstituen, dan mencoba menciptakan kompromi-kompromi yang dapat dijalankan untuk mengamankan hak-hak beragam kepentingan. Sesungguhnya, bukan sesuatu yang tak lazim melihat suatu sistem *governance* yang mencari-cari kompromi diantara kepentingan-kepentingan konstituen yang saling bertentangan melumpuhkan usaha-usaha ekonomi dalam sistem pasar. Misalnya, dalam laporannya mengenai *corporate governance* di Amerika Serikat, *the Business Roundtable*, yang mewakili perusahaan-perusahaan besar AS, mengamati bahwa, "Badan-badan Legislatif mewakili dan memberi pernyataan kepada beragam kepentingan konstituen. Sistem politik dirancang untuk menciptakan kompromi-kompromi antara kepentingan-kepentingan yang bersaing. Sistem tata kerja seperti ini berbahaya bagi suatu kegiatan ekonomi."

Pengendalian efektif terhadap kinerja manajerial merupakan tugas yang kompleks, dan melakukannya secara berbeda dengan cara berbeda pula. Sampai batas tertentu, perbedaan-perbedaan di antara sistem *governance* di banyak negara terletak pada konstituensi perusahaan yang diakui dan diwakili sistem-sistem ini. Siapa konstituen-konstituen ini, dan apa yang mereka wakili, sangat menentukan apa yang boleh dan dapat dilakukan oleh dewan perusahaan. Sistem tata kerja diatas mana bertumpu untuk mengontrol perusahaan, terkait-erat dengan lingkungan sosial dan ekonomi tertentu yang melembagakan pemahaman masyarakat mengenai tanggung jawab dan perilaku perusahaan.

Pembuatan Kebijakan dan Privatisasi

Sejarah privatisasi mutakhir menawarkan suatu kesempatan belajar yang baik dalam pembuatan kebijakan di masa mendatang. Dari paparan diatas dapat diambil sepuluh pelajaran yang dapat membantu mengarahkan para pembuat keputusan menuju arah yang benar.

1. Para pembuat kebijakan harus memahami dengan jelas tujuan mereka dalam pengalihan BUMN menjadi sektor swasta, sehingga privatisasi dapat meraih seluruh keuntungan. Namun beberapa pemerintah telah kehilangan pandangan objektif dalam mengejar privatisasi dengan mengabaikan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.
2. Pemerintah harus menyerahkan kendali setelah penjualan BUMN (masih adanya sifat monopolistis). pemerintah harus memahami bahwa mengejar peningkatan efisiensi dan keuntungan merupakan bagian dari kepentingan nasional dengan

mengeluarkan peraturan-peraturan yang mengontrol output, bukan input. Dimana Perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi menarik investasi berdasar kinerja yang (dapat) diperkirakan – mengalokasikan sumber daya dengan efisien – menetapkan harga barang dan jasa untuk memenuhi permintaan pasar dan kenyataan-kenyataan pasar yang kompetitif – mengurangi biaya dan meningkatkan mutu produk yang mampu bersaing di pasaran (nasional dan dunia) – memberi lapangan kerja yang stabil dan mengembangkan kekayaan nasional.

3. Walaupun harga merupakan suatu pertimbangan yang sangat penting, ini bukan satu-satunya. kebijakan yang benar adalah memperlakukan harga sebagai satu faktor penting di antara faktor-faktor yang ada, dan berusaha untuk menjaga suatu keseimbangan yang tepat dalam setiap kasus.
4. Memutuskan hubungan dengan masa lalu. Para pembuat kebijakan seharusnya tidak menilai secara berlebihan perusahaan-perusahaan lama atau yang tidak efisien atau berpikir mereka dapat menguasai “investasi publik”.
5. Memilih cara privatisasi yang paling tepat. Tidak ada cara yang sederhana yang dapat diterapkan untuk semua hal. Karena setiap perusahaan – negara berbeda sesuai budaya dan tradisinya, maka setiap privatisasi harus disesuaikan dengan lingkungan keadaan yang spesifik. Negara yang memiliki infrastruktur keuangan maju dapat melakukan pengembangan pasar modal, mengusahakan adanya (perusahaan) penjaminan dan menggunakan jasa bank komersial. Sedangkan negara yang tidak memiliki pasar modal yang maju dapat menawarkan penjualan secara pribadi atau sistem voucher atau penjualan kredit kepada para manajer dan karyawan yang dibayar dengan keuntungan yang bakal diperoleh. Dalam semua kasus, kebutuhan investasi akan perusahaan harus dipertimbangkan.
6. Jangan melakukan restrukturisasi sebelum privatisasi. Karena BUMN cenderung menjadi usang, tidak efisien dan kelebihan pegawai. Praktek-praktek usaha harus dimodernisasi, biaya-biaya dipangkas, dan tenaga kerja dikurangi. Seringkali dinegara berkembang biaya konsultasi melebihi harga jual perusahaan. Pendekatan-pendekatan lain juga dapat memperkuat posisi keuangan perusahaan. Misalnya, sebuah perusahaan dapat diberikan aset tambahan, seperti tanah, yang dapat dieksploitasi secara komersial untuk memberi lebih banyak modal.
7. Kenali kelompok-kelompok yang terkena akibat privatisasi, dan ketika secara politis diperlukan, gabungan tindakan-tindakan khusus untuk memperoleh dukungan mereka. Para birokrat yang menjalankan perusahaan negara jelas terancam oleh privatisasi. Jika perlu, mereka dapat bergabung dalam tim manajemen baru. Keterampilan dan sikap seorang birokrat berbeda secara radikal dengan seorang entrepreneur. Tetapi,

sebenarnya pasarlah yang akan menentukan. Mereka yang dapat menyesuaikan diri akan berhasil, sedangkan yang kurang fleksibel akan pindah ke posisi-posisi yang kurang penting atau akhirnya akan dikeluarkan.

8. Privatisasi total lebih disukai daripada joint-venture antara negara dan pengusaha swasta. Para investor di negara yang ekonominya sedang berkembang menginginkan negara sebagai mitra minoritas untuk membantu menghindari kontrol dari birokrasi dan mencegah monopoli negara di bidang jasa. Meskipun demikian, lebih baik menangani masalah-masalah ini pada akhirnya daripada memberi perlakuan khusus pada beberapa perusahaan. Sebenarnya, ada beberapa bentuk kerjasama antara swasta dan pemerintah yang berhasil, khususnya di bidang pertanian. Tetapi tidak di sektor komersial. Perusahaan patungan yang dijalankan oleh serikat buruh dan para pekerja juga gagal, begitu juga BUMN yang dialihkan kepada angkatan darat atau angkatan laut.
9. Persaingan seharusnya diperkenalkan sebagai bagian dari proses privatisasi. Seluruh manfaat dari privatisasi meningkat jika didukung oleh kekuatan-kekuatan pasar. Penjualan yang dilakukan secara monopolistis sering mendatangkan lebih banyak uang pada awalnya, tetapi mendatangkan banyak masalah untuk jangka panjang. Bagaimanapun juga, cara paling sederhana untuk mendorong persaingan adalah dengan menghilangkan perlindungan monopoli negara dan membolehkan pendatang-pendatang baru masuk ke arena. Bahkan jika hal ini tidak dapat dilakukan segera, pemerintah dapat memaklumkan niatnya untuk melakukan hal itu atau meninjau ulang situasi tersebut setelah beberapa tahun.
10. Setiap transaksi privatisasi akan mendorong kepemilikan saham yang lebih luas. Karena loyalitas dan kepentingan pribadi, para pemegang saham baru cenderung membeli barang dan jasa dari perusahaan "mereka" untuk memastikan keberhasilannya. Selain itu, kepemilikan yang tersebar luas membuat perusahaan lebih kuat dalam menghadapi ancaman kontrol atau pengambil-alihan oleh suatu kelompok kecil investor. Kepemilikan yang lebih luas bahkan menawarkan keuntungan-keuntungan politis yang besar. Para pemegang saham baru cenderung mendukung inisiatif tentang pasar bebas setelah mereka melihat bagaimana pajak dan aturan yang berlebihan merusak tujuan perusahaan dan nilai sahamnya. Mereka juga mengerti secara lebih baik bagaimana akumulasi kekayaan, yang dulu ditakuti, sebenarnya mampu menyediakan modal yang diperlukan untuk menciptakan pekerjaan dan membangun perekonomian.

Nasehat terakhir untuk para pembuat kebijakan adalah bahwa pemerintah harus secara penuh melaksanakan proses privatisasi. Diperlukan waktu yang cukup untuk menyadari seluruh manfaat privatisasi, tetapi sepuluh pelajaran penting ini akan membantu memastikan bahwa privatisasi akan berhasil.

Daftara Pustaka

- Adam Smith Institute, Membangun Transparansi dalam Proses Privatisasi, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, no.2, Juli – Desember 2002
- Madsen Pirie, Pembuatan Kebijakan dan Privatisasi: Sepuluh Pelajaran dari Berbagai Pengalaman, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, no.2, Juli – Desember 2002
- Marek Hessel, Menjadi Privatisasi Sukses melalui Corporate Governance, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, no.2, Juli – Desember 2002
- Mary M Shirly, Kecenderungan – Kecenderungan dalam Privatisasi, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, no.2, Juli – Desember 2002
- William L. Meggionson, Dampak Privatisasi : Sebuah Kajian dari Pengalaman Empiris, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 3, no.2, Juli – Desember 2002