

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Peran Pemerintah dalam Perekonomian Negara

Sejak kemerdekaan negara Indonesia, tokoh- tokoh bangsa telah merumuskan berbagai sistem ekonomi yang dapat diimplementasikan pada perjalanan kebangsaan Indonesia.

Pemerintah memiliki peran penting dalam perekonomian negara. Semua negara, bahkan yang menganut sistem perekonomian kapitalis sekalipun tetap membutuhkan campur tangan pemerintah. Menurut Adam Smith, ahli ekonomi kapitalis, berpendapat dalam teorinya bahwa dalam perekonomian segala sesuatu akan berjalan sendiri- sendiri menyesuaikan diri menuju kepada keseimbangan menurut mekanisme pasar. Tarik- menarik kekuatan dalam sistem perekonomian dikendalikan oleh *the invisible hand*. Namun bukan berarti bahwa campur tangan pemerintah tidak ada. Adam Smith juga mengemukakan bahwa pemerintah memiliki peran, antara lain memelihara keamanan dan pertahanan dalam negeri, menyelenggarakan peradilan serta menyediakan barang atau kebutuhan masyarakat (*public goods*) yang belum disediakan oleh pihak swasta.

Pada umumnya keberadaan pemerintah memiliki pengaruh perekonomian pada tingkat yang berbeda-beda. Kebutuhan barang publik seperti barang, jasa, atau sistem merupakan sesuatu yang harus disiapkan oleh pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada

commit to user

warga negaranya. Menurut sudut pandang neo-klasikal, peran pemerintah adalah memastikan mekanisme harga berjalan dengan baik dan mengalokasikan sumber daya secara efisien. Dalam perekonomian modern peran pemerintah dapat diklasifikasikan dalam fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Oleh sebab itu peran pemerintah semakin diperlukan untuk menjaga stabilisasi negara, terutama dibidang ekonomi. Musgrave (1959) menyatakan bahwa dalam ekonomi modern, peran pemerintah dibagi menjadi:

a. Peran Alokatif

Peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi agar dapat termafaatkan secara optimal dan efektif. Fungsi alokasi terjadi ketika pemerintah turut serta dalam memperbaiki distorsi ekonomi yang disebabkan oleh kegagalan pasar. Pemerintah bertugas untuk mengadakan kembali distribusi disaat pasar gagal untuk melakukan tugasnya tersebut. Peran alokasi pemerintah berkaitan dengan pencapaian efisiensi statis alokasi sumber daya. Pengalokasian sumberdaya ini harus dilakukan secara merata. Pemerintah harus mengoreksi dan menyediakan barang dan jasa publik yang mungkin tidak dapat disediakan secara efisien oleh sektor swasta. Pengalokasian sumberdaya berhubungan dengan teori tentang hak milik. Salah satu teori alokasi yang efisien dikemukakan oleh Ronald Coase, yang teorinya disebut sebagai "The Coase Theorem". Teori ini menjelaskan tentang cara mengalokasikan sumber daya secara efisien melalui pertukaran individual dan jika tak ada biaya transaksi maka pengalokasian sumberdaya tidak akan bergantung pada

commit to user

keberadaan hak milik individual. Artinya semakin sedikit biaya transaksi maka memungkinkan untuk semakin efisien pengalokasiannya. Contoh peran alokasi pemerintah adalah pengadaan barang sosial yang tidak diproduksi oleh pihak swasta seperti pembangunan jembatan, jalan raya dan fasilitas umum lainnya.

b. Peran Distributif

Peran pemerintah disini sebagai distributor ekonomi, dengan kata lain pemerintah melakukan distribusi sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar ke seluruh wilayah negara. Dalam mempertimbangkan distribusi pendapatan, pemerintah menggunakan konsep keadilan dan keadilan. Pendapatan didistribusikan dengan melihat pada sejarah, hukum warisan, pendidikan, mobilitas sosial, kesempatan ekonomi dan beberapa faktor-faktor lainnya pada suatu negara. Pemerintah dalam hal ini menggunakan kebijakan fiskal yang lebih luas cakupannya untuk mengadakan kembali proses distribusi. Pemerintah juga mendistribusikan kembali pendapatan melalui kebijakan pengeluaran yang telah dikeluarkan pemerintah. Selain itu, negara juga dapat ikut serta dalam mekanisme pasar melalui pemberian subsidi, kontrol terhadap harga, dan pengenaan pajak pada barang mewah. Contoh kegiatan yang dilakukan pemerintah adalah pemberlakuan kebijakan pajak progresif. Pemerintah menarik pajak yang lebih besar dari masyarakat yang berpenghasilan lebih yang kemudian dialokasikan untuk pembangunan.

c. Peran Stabilitatif

commit to user

Pemerintah berperan dalam memelihara stabilitas dan memulihkan perekonomian jika berada pada keadaan yang tidak seimbang. Fungsi stabilisasi adalah fungsi jangka pendek dari pemerintah. Stabilisasi sangat penting dalam ekonomi terbuka, yang dapat dilihat sebagai ketidakseimbangan sistem (Balassa, 1982). Oleh karena itu, pemerintah harus membuat kebijakan untuk memperbaiki kondisi ketidakseimbangan tersebut agar tidak berdampak buruk kedepannya. Contohnya adalah kebijakan fiskal dan moneter yang diberlakukan pemerintah seperti ketentuan tingkat suku bunga.

Peran pemerintah yang lain adalah peran regulasi. Peran regulasi adalah peran pemerintah yang terpisah. Sebuah teori regulasi yang terkenal yang merupakan teori yang dikembangkan oleh Stigler (1971), Posner (1974) dan Peltzman (1976). Teori ini menjelaskan tentang pandangan bahwa badan regulasi tergabung dalam sebuah kelompok yang berkepentingan, yang di dalamnya termasuk produsen, konsumen dan kelompok yang memiliki kepentingan umum. Regulasi diterapkan dalam penanganan kasus pengalokasian sumber daya yang tidak efisien tapi dapat juga tanpa menggunakan bantuan regulasi dari pemerintah tersebut. Namun terkadang keterlibatan negara menyebabkan kegagalan pemerintah dimana pemerintah menjadi lebih terpengaruh oleh kelompok yang lebih mengejar kepentingan pribadi (*rent-seeking*) yang mengalihkan penggunaan sumber daya ke aktivitas yang tidak berguna. Pada awal tahun 1980, adanya penekanan baru pada pengembangan orientasi pasar, penyesuaian struktural, privatisasi dan deregulasi

commit to user

merupakan solusi terhadap kegagalan pemerintah besar-besaran yang terjadi pada tahun 1970.

2. Krisis Ekonomi Indonesia

Krisis merupakan salah satu siklus bisnis yang mengarah pada masa resesi atau penurunan. Indonesia mengalami krisis ekonomi yang sangat hebat pada tahun 1997-1998. Berawal dari adanya krisis nilai tukar Bath, mata uang negara Thailand. Krisis tersebut dengan cepat menyebar ke semua negara di Asia Tenggara tidak kecuali Indonesia. Menurut Prabowo, dkk (2012) perekonomian negara sangat mudah goyah akibat lemahnya struktur manajemen perusahaan. Terjadi permainan usaha oleh para konglomerasi yang menyebabkan berhentinya roda bisnis negara. Saat itu nilai tukar Rupiah anjlok terhadap Dollar Amerika, akibatnya harga barang-barang menjadi tinggi. Tingkat impor yang lebih besar daripada ekspor juga menambah kemelut krisis Indonesia. Terjadilah *hyperinflation* yang merupakan inflasi terburuk yang pernah terjadi di Indonesia.

Pemerintah kemudian merespon dengan menaikkan tingkat suku bunga domestik untuk mengendalikan naiknya inflasi dan melemahnya nilai tukar Rupiah terhadap Dollar Amerika. Bahkan pemerintah melakukan pengetatan kebijakan fiskal. Langkah yang diambil pemerintah kala itu dengan membentuk kesepatan dengan *International Monetary Fund* (IMF) tentang program reformasi ekonomi yang diarahkan pada stabilisasi ekonomi makro Indonesia dan penghapusan beberapa kebijakan ekonomi yang dinilai merusak stabilitas ekonomi negara.

Krisis yang terjadi juga berdampak pada perusahaan milik negara seperti BUMN. Dana yang seharusnya menjadi pembiayaan usaha tersedot untuk kepentingan pembayaran utang negara. Oleh sebab itu pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan privatisasi pada perusahaan BUMN. Upaya ini dilakukan untuk penambahan dana dalam pengelolaan ekonomi negara.

3. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pemerintah dan masyarakat menjadi pelaku dalam perekonomian negara. Pemerintah bertugas untuk mengusahakan kesejahteraan masyarakat. Sebagai upaya pemerintah dalam bidang ekonomi, pemerintah Indonesia memiliki perusahaan yang dikelola oleh pemerintah. Perusahaan tersebut sering dikenal dengan sebutan Badan Usaha Milik Pemerintah (BUMN). BUMN memainkan peranan penting dalam membantu menjaga stabilitas dan pertumbuhan ekonomi di suatu negara terutama di negara berkembang seperti Indonesia.

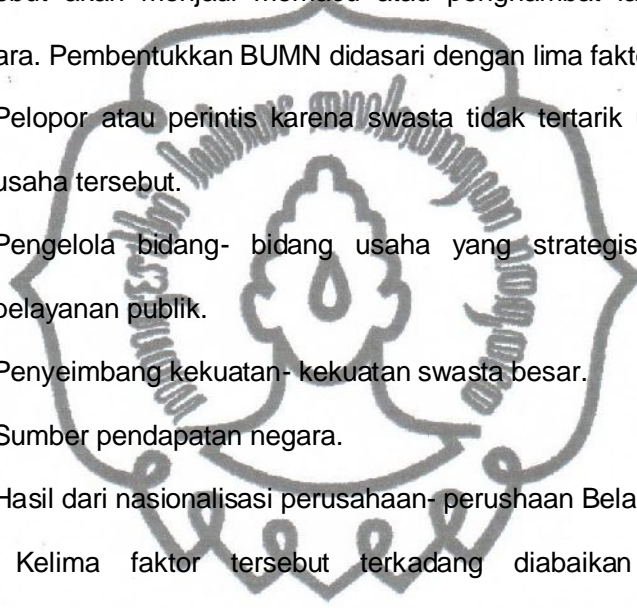
Menurut Undang- Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN didefinisikan sebagai Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Di Indonesia, BUMN adalah badan usaha yang sebagian atau seluruh kepemilikannya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. BUMN dapat pula berupa perusahaan nirlaba yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat. BUMN utama berkembang dengan

commit to user

monopoli atau peraturan khusus yang bertentangan dengan semangat persaingan usaha sehat, tidak jarang BUMN bertindak selaku pelaku bisnis sekaligus sebagai regulator.

Keberadaan BUMN di Indonesia perlu terlebih dahulu diketahui justifikasinya. Hal itu penting guna mengetahui apakah perusahaan tersebut akan menjadi memacu atau penghambat laju perekonomian negara. Pembentukan BUMN didasari dengan lima faktor, yaitu:

- 
- a. Pelopor atau perintis karena swasta tidak tertarik untuk menggeluti usaha tersebut.
 - b. Pengelola bidang- bidang usaha yang strategis dan pelaksana pelayanan publik.
 - c. Penyeimbang kekuatan- kekuatan swasta besar.
 - d. Sumber pendapatan negara.
 - e. Hasil dari nasionalisasi perusahaan- perusahaan Belanda.

Kelima faktor tersebut terkadang diabaikan dalam proses pembentukan BUMN. Faktor penting yang diabaikan adalah apakah mekanisme pasar berfungsi secara optimal serta dilengkapi dengan perangkat- perangkat pengamannya, seperti: pengaturan tentang praktik monopoli dan oligopoli; peraturan tentang praktik kolusi, penegakan kaidah- kaidah praktik bisnis yang sehat; perlindungan terhadap usaha kecil; serta perlindungan kepada konsumen.¹

Di negara berkembang seperti Indonesia, kelengkapan perangkat keamanan tersebut masih sangat langka sehingga BUMN masih sangat diperlukan. Bagi Indonesia saat ini permasalahan utama bukan pada

¹ Dalam kondisi idela yang bebas dari *market imperfection* atau kegagalan pasar (*market failure*), keberadaan BUMN tidak diperlukan lagi.

kepemilikannya melainkan bagaimana menciptakan struktur pasar yang tidak distorsif serta menjunjung tinggi nilai-nilai persaingan yang sehat.

Selama perkembangan BUMN yang ada di Indonesia terdapat beberapa macam bentuk BUMN. Jenis-jenis BUMN yang ada di Indonesia dibagi menjadi 4, yaitu:

a. Perusahaan Perseroan (Persero)

Perusahaan persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas (PT) yang modal atau sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh pemerintah untuk tujuannya mengejar keuntungan. Maksud dan tujuan mendirikan persero ialah untuk menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan untuk meningkatkan nilai perusahaan.

b. Perusahaan Jawatan (Perjan)

Perusahaan Jawatan (Perjan) sebagai salah satu bentuk BUMN memiliki modal yang berasal dari negara. Besarnya modal Perjan ditetapkan melalui APBN. Ciri-ciri Perusahaan Jawatan antara lain sebagai berikut:

- memberikan pelayanan kepada masyarakat
- merupakan bagian dari suatu departemen pemerintah
- dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab langsung kepada menteri atau dirjen departemen yang bersangkutan
- status karyawan adalah pegawai negeri

c. Perusahaan Umum (Perum)

Perusahaan Umum (PERUM) adalah suatu perusahaan negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan umum, tetapi sekaligus mencari keuntungan. Ciri-ciri Perum:

- melayani kepentingan masyarakat umum
- dipimpin oleh seorang direksi/direktur
- mempunyai kekayaan sendiri dan bergerak di perusahaan swasta

d. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pemerintah daerah juga memiliki perusahaan daerah yang menjadi BUMD. Ciri-ciri BUMD adalah sebagai berikut:

- pemerintah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha
- pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodal perusahaan
- pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan
- pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang
- melayani kepentingan umum, selain mencari keuntungan
- sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka menyejahterakan rakyat
- menjadi sumber pemasukan negara
- seluruh atau sebagian besar modalnya milik negara
- modalnya dapat berupa saham atau obligasi bagi perusahaan yang *go public*
- dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank

commit to user

- direksi bertanggung jawab penuh atas BUMN, dan mewakili BUMN di pengadilan

Seiring dengan berjalannya waktu, BUMN yang pada mulanya dimiliki sepenuhnya oleh pemerintah mengalami perombakan. Penyertaan modal swasta atau asing diberlakukan sebagai restrukturisasi dan upaya penyelamatan ekonomi negara. Adanya reformasi BUMN yang disebabkan oleh krisis mendorong adanya program stabilisasi ekonomi termasuk privatisasi (Drazen & Easterly, 2001).

4. Privatisasi BUMN

Krisis ekonomi yang melanda Asia menyebabkan dampak yang cukup luas bagi bangsa Indonesia. Pasca krisis moneter 1998, pemerintah giat melakukan privatisasi dan mengakhiri berbagai praktek persaingan tidak sehat. Fungsi regulasi usaha dipisahkan dari BUMN. Sebagai akibatnya, BUMN yang terancam gulung tikar, tetapi beberapa BUMN lain berhasil memperkuat posisi bisnisnya.

Privatisasi berarti membuka kesempatan bagi pihak lain untuk bergabung. Beberapa arti privatisasi dikemukakan oleh para ahli. Privatisasi merupakan cara untuk mengubah hubungan antara pemerintah dengan sektor swasta seperti yang dikemukakan oleh J.A Kay dan D.J Thomson. Sedangkan C. Pas, B. Lowes dan L. Davies menyatakan secara sempit bahwa privatisasi sebagai bentuk denasionalisasi suatu industri dengan mengubah kepemilikan pemerintah menjadi kepemilikan pihak swasta.

Sebagaimana yang didefinisikan dalam *blue print* BUMN tahun 2002-2006, privatisasi merupakan penyerahan kontrol kolektif dari

sebuah perseroan (BUMN) kepada manajer dan pemilik swasta yang biasanya terjadi apabila mayoritas saham perusahaan dialihkan kepemilikannya kepada swasta. Maka privatisasi mengandung beberapa makna. Pertama, perubahan peranan pemerintah dari peran sebagai pemilik dan pelaksana menjadi regulator dan promotor dari kebijakan serta penetapan sasaran baik nasional maupun sektoral. Kedua, para manajer selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru. Pemilik baru diharapkan dapat mengejar target sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja dan peraturan lain yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk kewajiban pelayanan masyarakat. Ketiga, pemilihan metode dan waktu privatisasi yang terbaik bagi BUMN mengacu pada kondisi pasar dan kebijakan regulasi sektoral.

Makna pertama yang ada di atas menunjukkan esensi dari privatisasi, yaitu perubahan peran dari pemerintah sebagai pemilik menjadi regulator. Pemerintah tidak lagi menjadi pemilik usaha, namun bertugas sebagai yang memerintah. Apabila kedua fungsi tersebut dimiliki oleh pemerintah maka yang terjadi sering timbul benturan kepentingan. Pengaruh globalisasi membuat kata "dikuasai" tidak lagi diartikan sebagai dimiliki dan dikelola secara langsung, tetapi sebagai "diatur" oleh negara. Penguasaan melalui regulasi akan merujuk pada kenyataan bahwa semua perusahaan yang berada dalam wilayah teritorial Indonesia harus tunduk kepada hukum dan peraturan perundangan yang dibuat oleh pemerintah.

Menurut Prasetyantoko (2008) menyatakan bahwa privatisasi pada dasarnya pengalihan kepemilikan modal dari tangan pemerintah ke pihak swasta. Pengalihan tersebut menimbulkan pergeseran kepentingan perusahaan. Kontrol yang terjadi akan berubah dan penggunaan modal cenderung berorientasi pada prinsip efisiensi dan perolehan keuntungan yang maksimal.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa privatisasi berarti mengalihkan kepemilikan suatu badan usaha kepada pihak ketiga. Pada kondisi BUMN, privatisasi dilakukan dengan membuka kesempatan bagi pihak ketiga untuk menanamkan modal pada perusahaan. Jadi pemerintah mencampurkan kepemilikan antara pemerintah dengan pihak ketiga, dalam hal ini adalah pihak swasta. Pengertian tersebut sesuai dengan yang tertera dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu 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 pemilikan saham oleh masyarakat.

Tujuan dari privatisasi dilakukan karena perusahaan swasta dinilai lebih tinggi dalam aspek profitabilitas, produksi dan efisiensinya (Boardman dan Vining, 1989). Pada dasarnya kebijakan privatisasi BUMN ditujukan untuk memberikan sedikit harapan segar dari aspek keuangan, pembenahan internal manajemen, ekonomi dan juga politik (Hanggraeni, 2009). Jika ditinjau dari segi keuangan, privatisasi bertujuan untuk meningkatkan penghasilan pemerintah terutama yang berkaitan dengan tingkat pajak dan pengeluaran publik, mendorong keuangan swasta untuk

commit to user

ditempatkan dalam investasi publik dalam skema infrastruktur utama, serta menghapus jasa dari kontrol keuangan sektor publik.

Sedangkan tujuan privatisasi dari segi pembenahan internal manajemen antara lain untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas, mengurangi peran negara dalam pembuatan keputusan, mendorong penetapan harga komersial (organisasi akan berorientasi pada keuntungan dan perilaku bisnis yang menguntungkan), serta meningkatkan pilihan bagi konsumen. Tujuan privatisasi dari segi ekonomi adalah memperluas kekuatan pasar, meningkatkan persaingan, mengurangi ukuran sektor publik dan membuka pasar baru untuk modal swasta.

Dengan mengelola berbagai produksi BUMN, pemerintah mempunyai tujuan untuk mencegah monopoli pasar atas barang dan jasa publik oleh perusahaan swasta yang kuat. Apabila terjadi monopoli pasar atas barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak, maka dapat dipastikan bahwa rakyat kecil yang akan menjadi korban sebagai akibat dari tingkat harga yang cenderung meningkat. Maka dengan meninjau tujuan dan maksud privatisasi BUMN, pemerintah perlu melakukan kebijakan tersebut. Negara memiliki maksud dan tujuan privatisasi BUMN itu sendiri seperti yang tercatat pada Pasal 74 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, antara lain:

- a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero
- b. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik dan kuat
- c. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan

- d. Menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global
- e. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif dan menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar

Dasar hukum yang mengatur masalah privatisasi BUMN di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan, antara lain:

- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Pasal 74 – 84)
- Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)
- Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)
- Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2006 tentang Pembentukan Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)
- 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

Praktik proses privatisasi suatu perusahaan BUMN dapat dilakukan dengan beberapa metode. Metode yang sering dilakukan antara lain:

- a. Penawaran saham BUMN kepada umum (*public offering of shares*)
- b. Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (*private sale of share*)
- c. Penjualan aktiva BUMN kepada pihak swasta (*sale of government organization state-owned enterprise assets*)

- d. Penambahan investasi baru dari sektor swasta ke dalam BUMN (*new private investment in state-owned enterprise assets*)
- e. Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan (*management/ employee buy out*)

Di Indonesia, menurut aturan Pasal 78 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, privatisasi BUMN hanya diperbolehkan dilakukan dengan metode penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor dan penjualan saham kepada manajemen atau karyawan yang bersangkutan.

Privatisasi dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia apabila setelah privatisasi BUMN mampu bertahan hidup dan berkembang di masa depan, mampu menghasilkan keuntungan, dapat memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat yang ada disekitarnya. Dengan demikian, privatisasi BUMN diharapkan mampu meningkatkan kinerja BUMN, dapat menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan BUMN, mampu meningkatkan akses ke pasar internasional, terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, terjadinya perubahan budaya kerja, dan menutup defisit APBN.

Peningkatan kinerja BUMN diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga pada jangka panjang. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya difokuskan pada perspektif keuangan saja, tetapi harus lebih komprehensif dengan memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran.

Dalam menjalankan tugasnya, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah saja, tetapi juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.

Pada masa mendatang BUMN akan menghadapi persaingan global, di mana batas wilayah suatu negara dapat dengan mudah dimasuki oleh produsen-produsen asing untuk menjual produk-produk dengan kualitas yang baik dan dengan harga yang sangat kompetitif. Oleh karenanya, BUMN harus meningkatkan kualitas produknya serta memperluas jaringan pasar, bukan hanya pada tingkat nasional tetapi juga di pasar global. Privatisasi diharapkan menjadikan BUMN memiliki *partner* yang mempunyai akses yang lebih baik di pasar global. Kebijakan privatisasi seperti ini diharapkan dapat mendorong BUMN untuk mengembangkan jangkauan pasarnya di pasar global.

5. Kinerja Perusahaan

Hanafi (2003) menyatakan bahwa kinerja adalah usaha formal yang dilaksanakan perusahaan untuk mengevaluasi efisiensi dan efektivitas dari aktivitas perusahaan yang telah dilaksanakan pada periode tertentu. Kinerja perusahaan merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh suatu perusahaan dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang ditetapkan. Kinerja perusahaan hendaknya merupakan hasil yang dapat diukur dan menggambarkan kondisi empirik suatu perusahaan dari berbagai ukuran yang disepakati. Untuk mengetahui kinerja yang dicapai maka dilakukan penilaian kinerja.

commit to user

Sedangkan kinerja perusahaan merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh suatu perusahaan dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang ditetapkan. Dengan demikian, menurut Kaplan dan Norton (1996) bahwa penilaian kinerja perusahaan (*companies performance assessment*) mengandung makna suatu proses atau sistem penilaian mengenai pelaksanaan kemampuan kerja suatu perusahaan berdasarkan standar tertentu.

Tujuan penilaian kinerja adalah untuk memotivasi personel mencapai sasaran organisasi dan mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya, agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan oleh organisasi. Standar perilaku dapat berupa kebijakan manajemen atau rencana formal yang dituangkan dalam rencana strategik, program dan anggaran organisasi. Penilaian kinerja juga digunakan untuk menekan perilaku yang tidak semestinya dan untuk merangsang dan menegakan perilaku yang semestinya diinginkan, melalui umpan balik hasil kinerja pada waktunya serta penghargaan, baik yang bersifat intrinsik maupun ekstrinsik. Ada berbagai metode penilaian kinerja yang digunakan selama ini, sesuai dengan tujuan perusahaan yaitu mencari laba, maka hampir semua perusahaan mengukur kinerjanya dengan ukuran keuangan. Disini pihak manajemen perusahaan cenderung hanya ingin memuaskan *shareholders*, dan kurang memperhatikan ukuran kinerja yang lebih luas yaitu kepentingan *stakeholders*.

Penilaian kinerja perusahaan dapat diukur dengan ukuran keuangan. Ukuran keuangan untuk mengetahui hasil tindakan yang telah dilakukan

commit to user

dimasa lalu dan ukuran keuangan tersebut dilengkapi dengan ukuran non keuangan tentang kepuasan *customer*, produktivitas dan *cost effectiveness* proses bisnis serta produktivitas dan komitmen personelyang akan menentukan kinerja keuangan masa yang akan datang. Ukuran keuangan menunjukkan akibat dari berbagai tindakan yang terjadi diluar non keuangan.

Salah satu penilaian kinerja keuangan adalah dengan pengukuran profitabilitas. Profitabilitas suatu perusahaan akan mempengaruhi kebijakan para investor atas investasi yag dilakukan. Kemampuan peurusanhaan untuk menghasilkan laba akan dapat menarik para investor untuk menanamkan dana guna memperluas usahanya, sebaliknya tingkat profitabilitas yang rendah akan menyebabkan para investor menarik dananya. Sedangkan bagi perusahaan itu sendiri profitabilitas dapat digunakan sebagai evaluasi atas efektivitas pengelolaan badan usaha tersebut.

Peningkatan *financial returns* yang merupakan akibat dari berbagai kinerja operasional seperti:

1. Meningkatnya kepercayaan *customer* terhadap produk yang dihasilkan perusahaan
2. Meningkatnya produktivitas dan *cost effectiveness* proses bisnis yang digunakan oleh perusahaan untuk menghasilkan produk dan jasa
3. Meningkatnya produktivitas dan komitmen personel.

B. Penelitian Terdahulu

1. Megginson,W.L (1994)

commit to user

Penelitian tersebut menyatakan bahwa privatisasi meningkatkan output, efisiensi operasi, profitabilitas, *capital investment spending* dan pembayaran dividen.

2. Ramamurti (1996)

Privatisasi perusahaan berdampak sangat positif pada perusahaan telekomunikasi, tetapi hanya sedikit perubahan kenaikan produktivitas untuk perusahaan penerbangan.

3. Boubakri, N (1998)

Dalam penelitian, peneliti melaporkan adanya hasil signifikan bahwa privatisasi meningkatkan output, efisiensi operasi, profitabilitas, *capital investment spending*, pembayaran dividen dan karyawan. Kenaikan elemen tersebut juga diimbangi dengan penurunan *leverage* perusahaan.

4. Claessens & Djankov (1999)

Manajer baru, terutama yang berasal dari perusahaan swasta dan bukan dari perusahaan dengan pendanaan non-bank memiliki asosiasi yang signifikan pada perubahan margin profit dan produktivitas pekerja.

5. La Porta et.al (1999)

Pada penelitian 218 perusahaan privatisasi di Meksiko pada tahun 1992 didapatkan hasil bahwa terjadi peningkatan *output* dan *operating profitability* walaupun terjadi penurunan pada jumlah karyawan.

6. D'Souza, J (1999)

Peneliti membandingkan kinerja keuangan dan operasi pada 85 perusahaan sebelum dan sesudah privatisasi. Hasil penelitian menyatakan bahwa privatisasi meningkatkan output, efisiensi operasi, profitabilitas, pembayaran dividen serta menurunkan tingkat *leverage*.

commit to user

Berdasarkan keenam penelitian mengenai privatisasi pada perusahaan ditemukan hasil yang konsisten bahwa privatisasi berpengaruh pada profitabilitas, efisiensi, output, *leverage*, dan pembayaran dividen perusahaan.

C. Perumusan Hipotesis

Privatisasi dengan membuka peluang investasi dari pihak ketiga diharapkan dapat meningkatkan kinerja dari BUMN. De Alessi (1980) dan Villalonga (2000) menunjukkan bahwa kepemilikan pihak swasta pada perusahaan akan memberikan keunggulan pada perusahaan sektor publik. Keunggulan yang terjadi pada perusahaan sektor publik tersebut diperoleh dari rancangan perusahaan dan manajemen perusahaan yang rapi (Vickers dan Yarrow, 1991), intensitas monitoring dari *shareholders* yang tinggi (Vickers dan Yarrow, 1991), kontrol manajemen dan perusahaan yang lebih kompetitif dan efisien (Boycko, dkk., 1996; Vining dan Boardman, 1992) dan keluaran produk perusahaan yang lebih kompetitif (Vickers dan Yarrow, 1991).

Pemerintah mengadopsi konsep privatisasi untuk meningkatkan pendapatan dan kinerja operasional perusahaan BUMN. Pada dasarnya pemerintah mengharapkan adanya peningkatan profitabilitas dari perusahaan yang melakukan privatisasi (Marthur & Banchuenvijit, 2007). Hampir semua penelitian tentang privatisasi perusahaan menemukan adanya peningkatan yang signifikan pada profitabilitas seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Bradbury (1999), D'Souza & Megginson (1999), dan La Porta, dkk (1999).

commit to user

Maka dengan adanya menemukan sebelumnya, penelitian ini mengemukakan hipotesis pertama:

H1 : Privatisasi BUMN akan meningkatkan profitabilitas perusahaan.

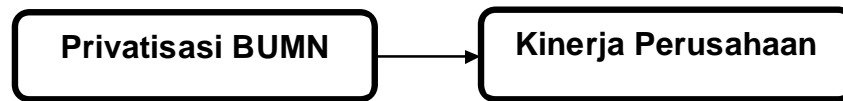
Hadirnya pihak swasta sebagai penyumbang modal akan menuntut pengembalian dari perusahaan. Menurut Boubakri, dkk (2005) menemukan bahwa isu regulasi lebih diperhatikan di negara yang memiliki proteksi investor yang lemah. Perusahaan akan mendapat tekanan berupa kontrol manajemen yang lebih ketat dan peningkatan kinerja perusahaan. Kontrol manajemen dari *shareholder* akan memacu perusahaan untuk lebih meningkatkan profit perusahaan dengan melakukan efisiensi operasional. Oleh karena itu hipotesis kedua pada penelitian ini adalah:

H2 : Privatisasi BUMN dapat meningkatkan efisiensi operasi perusahaan.

Kebanyakan perusahaan BUMN memiliki kelebihan karyawan sebagai tujuan politis. Tetapi beberapa penelitian menyatakan bahwa privatisasi dapat mengubah jumlah karyawan suatu perusahaan. Perusahaan yang melakukan privatisasi akan melakukan peningkatan penggunaan modal untuk menggantikan fungsi karyawan dengan mesin operasional. Aktivitas tersebut dianggap sebagai penghambat bagi kepentingan politis. Peningkatan penggunaan modal tersebut diindikasikan dengan adanya kenaikan penggunaan *capital expenditures* (MNR, 1994; BC, 1998; DM,1999). Maka untuk hipotesis ketiga dirumuskan sebagai berikut:

H3 :Privatisasi BUMN membuat perusahaan lebih optimal dalam pengeluaran investasi.

commit to user



Gambar II. 1
Kerangka Pemikiran
Analisis Perbandingan Kinerja Perusahaan BUMN Sebelum dan Setelah
Privatisasi

