

## BAB II

### TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

#### 2.1. Penelitian sebelumnya.

Beberapa studi juga telah dilakukan pada negara-negara industri dan berkembang untuk mempelajari secara empiris dampak dari privatisasi. Studi pada negara-negara industri yang besar, memperlihatkan pelaksanaan kebijakan privatisasi membuat efisiensi yang luar biasa bagi perusahaan swasta sebagai lawan dari perusahaan publik pada struktur pasar, daripada kepada kepemilikan, sementara studi di negara-negara berkembang menyatakan sedikit perbedaan efisiensi antara perusahaan publik dan perusahaan swasta ( Kikeri dkk : 1994).

Studi yang telah dilakukan oleh: (a) Galal, Jones, Tandon dan Vogelsang (1994) di Inggris, Chile, Malaysia dan Mexico; (b) Megginson, Nash dan Van Randenborgh (1994) di Austria, Canada, France, Germany, Chile dan 13 negara lainnya; oleh (c) La Porta dan Lopez-de Silanes (1997) di Mexico (dalam Purwoko : 2002 : 7), memperlihatkan pertimbangan keuntungan ekonomi dari adanya program privatisasi BUMN. Selanjutnya sampel yang diambil dari 500 perusahaan dilebih 32 negara, Dewenter dan Malatesta (1998) dalam Purwoko (2002 : 18) menunjukkan bukti empiris bahwa BUMN kurang efisien dibanding perusahaan swasta. Pada saat yang sama dilakukan pula studi untuk sampel tambahan dari 63 perusahaan swasta, dan ditemukan fakta bahwa privatisasi sendiri menaikkan kinerja perusahaan.

Sejumlah studi seperti yang dilakukan Frydman, Gray, Hessel dan Rapaczynki (1997) dalam Purwoko (2002 : 20) juga telah dilakukan pada program privatisasi di masa transisi, dengan mengakomodir kondisi-kondisi seperti: (a) situasi transisi paska era komunis; (b) keadaan yang siap terhadap gejolak masa transisi dan kondisi yang jauh dari kondisi normal; (c) menawarkan sebuah uji hipotesa yang unik terutama tentang aturan kepemilikan dalam perilaku korporasi, kinerja perusahaan dan efisiensi.

Studi yang telah dilakukan dapat di ringkas dalam tabel penelitian di bawah ini :

**Tabel 2.1**  
**Penelitian-penelitian sebelumnya mengenai**  
**Privatisasi BUMN Terhadap Kinerja dan Efisiensi**

Hipotesa	Peneliti
Privatisasi mempunyai dampak positif bagi perusahaan untuk menggerakkan pertumbuhan <i>revenue</i> .	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Grosfeld dan Nivet (1997); Frydman dkk (1997); Commander dkk (1996)
Privatisasi meningkatkan profitabilitas	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Dewenter dan Malatesta (1998).
Privatisasi menghasilkan perbaikan pada efisiensi operasional.	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Dewenter dan Malatesta (1998); Anderson dkk (1997)
Privatisasi tidak akan mengurangi jumlah karyawan	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Commander (1996).
Privatisasi berpengaruh positif terhadap tingkat upah pekerja	La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Commander (1996).

Sumber : diolah.

Riset BUMN di Polandia oleh Grosfeld dan Nivet (1997) memperlihatkan bahwa dengan kendala waktu yang sempit ketika harus mengeluarkan keputusan terbaik dan segera (*the best decision*) baik yang bersifat makro kebijakan maupun mikro strategi berkaitan dengan kebijakan privatisasi BUMN. Keberhasilan keputusan tersebut tentunya tergantung dari dimensi analisisnya karena keputusan mengenai BUMN tidak hanya keputusan ekonomi dan bisnis tetapi berdimensi sosial, politik dan hukum secara sistematis dan *simple*, bahwa privatisasi perusahaan yang dilakukan dengan investasi besar dan kapasitas yang besar untuk mendapatkan pertumbuhan yang besar.

Frydman dkk (1997,1998) menemukan bahwa kepemilikan swasta secara dramatis memperbaiki kinerja dan *revenue* perusahaan di Czech Republic, Hungary dan Polandia. Anderson, Djankov, Pohl dan Claessens (1997) melakukan analisis yang komprehensif program privatisasi di lebih dari 6.000 perusahaan industri di Bulgaria, Republik Czech, Hungary, Polandia, Rumania, Republik Slovakia dan Slovenia memperlihatkan privatisasi terhadap perusahaan, telah mencapai sukses dengan tingkat pertumbuhan produktivitas buruh yang lebih baik dan pertumbuhan dalam produksi total, dibanding dengan BUMN. Tetapi pada saat yang sama, Konings (1997) mengklaim bahwa ada sedikit atau tidak ada perbedaan dalam kinerja pada program privatisasi dan BUMN di Slovenia, Hungary dan Romania.

Earl dan Estrin (1996) memperlihatkan bukti empirik bahwa privatisasi di Rusia telah mempunyai dampak terhadap efisiensi perusahaan, tetapi hampir tidak berdampak sama sekali pada struktur pasar domestik dan penguatan "*budget constraint*". Selanjutnya ditemukan efek yang sistematis dari kepemilikan swasta pada beberapa tipe dari jenis restrukturisasi dan produktivitas buruh. Pada tahun 1997, Earl dan Estrin membuat analisis perbandingan pada kinerja ekonomi di lebih 2000 BUMN Rusia serta perusahaan swasta memperlihatkan bahwa indikator basis ekonomi perusahaan swasta lebih unggul dibanding BUMN. Kox dkk (1997) berpendapat perbedaan yang signifikan terjadi pada efektifitas produksi dan kurang pada indikator keuangan.

Perevalov dkk (1998) menganalisis perusahaan industri di daerah Sverdlovsk Rusia, dan mendapatkan pengaruh positif privatisasi terhadap kinerja, walaupun

pengaruh ini tidak terlihat pada proses dimasa transisi. Saat yang sama, menurut program riset di Russia oleh *World Bank*, perubahan kepemilikan umumnya kurang baik jika dikaitkan dengan indikator kinerja seperti penjualan, upah dan pekerja (Commander dkk, 1996).

## 2.2. Administrasi Publik

Administrasi Negara dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. Administrasi negara bukan hanya sekedar persoalan administratif tetapi juga persoalan politik. (Curdy : 1986 : 21).

Fesler (1980 : 9) mengemukakan bahwa administrasi negara adalah urusan-urusan administrasi pemerintahan (*the administration of governmental affairs*). Siagian (1996 : 8) administrasi negara sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Istilah administrasi publik sering digunakan menunjukkan administrasi pemerintah atau birokrasi pemerintahan. Publik dapat diartikan sebagai masyarakat luas sebagai lawan dari individu. Istilah tersebut juga menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa, aktif dan berinisiatif mengambil langkah penting atau baik untuk masyarakat.

Administrasi publik dapat diartikan untuk menjawab pertanyaan apakah yang negara lakukan dan apakah pelaksanaannya dibatasi oleh hukum publik (Shafritz dan Russel : 1997 : 6) dari pengertian tersebut, administrasi publik dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Administrasi publik adalah hukum yang diaplikasikan dalam sebuah kegiatan dimana diperlukan administrasi sebagai dasar pelaksanaannya.
2. Administrasi publik adalah peraturan atau regulasi dimana pemerintah dapat menyatakan apa-apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh masyarakat. Pemerintah dalam hal ini berfungsi sebagai regulator.
3. Administrasi publik adalah pengelolaan dalam bidang khusus. Pengelolaan merujuk pada orang-orang yang bertanggungjawab untuk menjalankan

sebuah organisasi diantaranya dalam penggunaan sumber-sumber termasuk sumber daya manusia dan peralatan untuk mencapai tujuan organisasi.

Administrasi publik merupakan segala sesuatu yang dilakukan pemerintah dalam memecahkan masalah-masalah public. Ciri dari kegiatan yang ada pada administrasi public memang sangat khas dan berbeda dengan apa yang dilakukan sektor swasta. Menurut (Shafritz dan Russel : 1997 : 39-40), kegiatan tersebut menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar untuk kepentingan publik.

Dalam masyarakat demokratis, peranan administrasi publik dapat dipandang sebagai : (1) lembaga/entitas penyedia barang dan jasa publik kepada warganya; (2) kesatuan dari berbagai fungsi dengan berbagai kebutuhan organisasi dan metode kerja (jenskins : 1992). Administrasi publik memiliki kontribusi dalam formulasi kebijakan pelaksanaan kebijakan, dan pengambilan keputusan atas masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam pelaksanaannya sering terjadi ketidaksesuaian antara kenyataan dengan peraturan yang telah diformulasikan. Ketidaksesuaian tersebut sering menjadi sorotan masyarakat dan memunculkan tuntutan perubahan (reformasi).

Reformasi di pemerintahan diperlukan untuk menyesuaikan pemerintah dengan perubahan yang dibutuhkan masyarakat dan agar administrasi publik dapat membentuk kembali masyarakat. Reformasi administrasi publik juga bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pemerintah, yaitu dengan meningkatkan perbandingan antara pengeluaran dan hasil dari kegiatan organisasi publik.

### **2.3. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)**

*New Public Management (NPM)* merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara

penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggungjawab yang independen atau swasta.

*New Public Management* adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*; bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. Sebagian besar penulis membedakan antara pendekatan manajemen sebagai perangkat baru pengendalian pemerintah dan pendekatan persaingan sebagai deregulasi secara maksimal serta penciptaan persaingan pada penyediaan layanan pemerintah kepada rakyat.

Secara sederhana, model *New Governance* merupakan perkembangan baru dalam literature manajemen publik yang mengidealkan kerjasama, interaksi atau kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam proses pemerintahan secara umum, yang dalam tulisan ini dibatasi pada aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Metamorfosis model itu dapat ditelusuri dari model administrasi publik klasik (*Classical Public Administration*) dan model Manajemen Publik Baru (*New Public Management*). Model administrasi public klasik memberikan perhatian pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien dan efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, benar, dan berhasil (Wilson, 1887).

Fokus perhatiannya adalah interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hirarki. Model ini memberikan peran yang sangat besar kepada pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan maupun penyampaian pelayanan publik. Dengan sifat yang hirarkis dan berpusat pada pemerintah, maka hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat cenderung dimaknai sebagai hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama struktural dan formal, atau pada titik yang paling ekstrim, tidak ada kolaborasi sama sekali.

Model pertama di atas coba disempurnakan oleh model lain yang dikenal sebagai model Manajemen Publik Baru. Fokus perhatian model ini adalah bagaimana mentransformasikan moda Manajemen sektor swasta ke dalam

organisasi Publik serta mengem- bangkan inisiatif pengaturan sistem seperti deregulasi, privatisasi, kontrak Manajemen, dan sebagainya (Kooiman & Vliet, 1992). Secara sistematis, model Manajemen Publik Baru dapat ditelusuri dari tipologi yang dikembangkan oleh Ewan Ferlie dan kawan-kawan (1995), yaitu:

*Model pertama*, yaitu model yang menekankan pentingnya efisiensi (*efficiency drive*). Model ini merupakan model awal yang muncul pada awal dekade 1980-an dengan memberikan perhatian utama agar sektor Publik berperilaku seperti layaknya usaha swasta, yang sarat dengan orientasi efisiensi. Tema penting di dalam model ini antara lain adalah peningkatan pengawasan atas Manajemen keuangan, penghematan atau efisiensi keuangan, penguatan fungsi penganggaran, serta penciptaan sistem informasi dan anggaran. Di samping itu, model ini juga memberi perhatian pada pentingnya peningkatan perhatian terhadap respons penyediaan pelayanan kepada konsumen dengan memberikan peran yang semakin besar kepada sektor privat atau pasar sebagai penyedia atau produsen pelayanan. Model ini juga menekankan perlunya proses manajemen yang berorientasi pada pemerintahan korporatis, penegakan standar kinerja yang ketat, proses penyelenggaraan pelayanan yang tidak terlalu birokratis dan lebih ke arah manajemen yang berjiwa wiraswasta dengan tetap berpegang pada prinsip akuntabilitas, adopsi bentuk *corporate governance*, serta pemberian wewenang operasional ke bawah dan penggeseran kekuasaan penanganan kegiatan yang strategis ke atas. Model ini terkait dengan gaya ekonomi politik pemerintahan Thatcher yang anti dan berupaya mengeliminasi pemborosan, pemerintahan yang birokratis, kinerja birokrasi pemerintahan yang rendah, dan menganggap bahwa birokrasi merupakan bagian dari masalah bukan bagian dari solusi.

*Model kedua*, merupakan model yang menekankan upaya untuk memperkecil lingkup sektor publik (*down-sizing*), menciptakan fleksibilitas organisasi, menghindari standarisasi organisasi, mengembangkan pola pelayanan yang fleksibel dan variatif, memperkuat desentralisasi tanggung jawab kegiatan dan anggaran ke tingkat bawah, pergeseran pola manajemen dari sistem hirarkis menuju sistem *contracting out*, serta pemilahan organisasi puncak dengan organisasi operasional. Model ini sudah memberi perhatian terhadap pentingnya

jaringan kerja (*network*) dengan organisasi lain di luar pemerintah, menekankan pembentukan aliansi strategis dengan badan-badan lain di luar pemerintah sebagai bentuk baru koordinasi yang lebih luas, terbuka, dan inklusif.

*Model ketiga*, dikenal sebagai pola manajemen publik yang menekankan pada pencapaian hasil yang prima (*In Search of Excellence*). Model ini merupakan perwujudan dari aliran *human relations* dalam teori manajemen yang memberikan perhatian pada pentingnya budaya organisasi. Model ini memberi perhatian khusus pada pengaruh nilai, budaya, ritus, dan simbol-simbol yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam bekerja. Model ini dapat dibedakan atas dua pendekatan utama, yaitu pendekatan *bottom-up* dan pendekatan *top-down*. Pendekatan *bottom-up* memberikan penekanan pada pengembangan organisasi sebagai organisasi pembelajaran (*learning organization*), pengakuan akan perlunya budaya organisasi sebagai pengikat proses kerja birokrasi, desentralisasi manajemen, serta pengukuran kinerja berdasarkan hasil yang dicapai. Sedangkan pendekatan *top-down* menekankan upaya-upaya untuk memperlancar perubahan budaya organisasi, proyeksi visi secara *top-down*, kepemimpinan kharismatik, pemakaian simbol-simbol organisasi dan penetapan misi yang jelas, adanya strategi komunikasi yang jelas, dan penekanan pada fungsi manajemen sumberdaya manusia.

*Model keempat*, merupakan manajemen publik yang berorientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*). Model ini merupakan model yang paling jarang dikembangkan tetapi memiliki manfaat yang besar jika diterapkan dalam manajemen pelayanan publik. Model ini merefleksikan penyelarasan ide-ide dalam manajemen sektor swasta ke dalam manajemen sektor publik serta penguatan kembali peran manajer sektor publik dengan menerapkan manajemen yang berkualitas tinggi secara lebih meyakinkan yang sebelumnya telah dirusak oleh berbagai malpraktek dan patologi. Di samping itu, model ini mempunyai beberapa karakter penting seperti pelayanan yang berkualitas tinggi (prima), proses manajemen yang lebih merefleksikan kepentingan pengguna (*users*) lebih dari sekedar kepentingan konsumen, penekanan pada pembelajaran masyarakat lebih dari sekedar pendekatan penyediaan pelayanan yang dilakukan secara rutin

(misalnya manajemen berbasis masyarakat, penilaian kebutuhan nyata masyarakat, dan sebagainya), penekanan peran pasar dan swadaya masyarakat dengan tetap memperhatikan berbagai keterbatasannya, serta menjamin partisipasi masyarakat dan prinsip akuntabilitas sebagai bentuk perhatian terhadap pentingnya legitimasi manajemen pelayanan publik.

Walaupun beberapa gagasan di atas nampaknya sangat visioner dalam konteks perbaikan kinerja pelayanan publik, namun upaya mengadopsi paradigma itu masih disertai sejumlah keraguan. Di antaranya adalah sejauh mana prinsip-prinsip manajemen sektor swasta dapat diterapkan ke dalam proses manajemen sektor publik, apakah pemerintah tidak harus mendominasi proses penyelenggaraan manajemen pelayanan publik, dan bagaimana menggeser peran dan logika pemerintah serta mengembangkan hubungan kerja baru antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif. Pertanyaan pertama muncul karena pada dasarnya terdapat perbedaan karakter antara sektor swasta dan pemerintah (Pollitt, 1990; Hood, 1991).

Perbedaan tersebut antara berkaitan dengan masalah pilihan publik (*public choice*), kepentingan publik (*public interest*), pemilikan publik (*public ownership*), pemerataan, kebutuhan kolektif, keadilan, dan nilai-nilai semacamnya (Ranson & Stewart, 1994). Demikian halnya dengan pertanyaan kedua yang menuntut adanya perhatian yang serius seperti efisiensi keuangan, perampingan organisasi, desentralisasi, kualitas pelayanan, partisipasi masyarakat dan sebagainya. Terdapat pendapat yang sangat umum bahwa peran pemerintah seyogyanya hanya dibatasi pada masalah-masalah yang tidak bisa ditangani oleh swasta dan masyarakat seperti masalah pertahanan dan keamanan, penegakan hukum, hubungan luar negeri. Sedangkan penyelenggaraan penyediaan pelayanan yang bersifat *toll goods* dapat diserahkan kepada swasta dan masyarakat. Dalam kondisi ini, pemerintah akan lebih berperan sebagai regulator atau fasilitator, dan bukan sebagai produser (Esman, 1991). Pertanyaan ketiga berangkat dari kenyataan bahwa kendati model manajemen publik baru mengakui pentingnya interaksi, kerjasama dan aliansi strategis, namun bentuknya masih berorientasi pada kontrak

keluar, kerjasama operasional atau swakelola masyarakat. Bentuk yang demikian masih mengasumsikan pentingnya peran pemerintah dengan terutama mendayagunakan sumberdaya yang dimiliki pemerintah.

Keraguan di atas menjadi pintu masuk bagi model *New Governance*. Model ini muncul pada tahun 1990-an bersamaan dengan maraknya gerakan pembaruan sistem pemerintahan sebagai upaya untuk memecahkan berbagai persoalan publik yang juga dikenal dengan istilah *Modern Governance* (Kooiman, 1993) atau *Good Governance* (World Bank, IMF, dan UNDP, 1995). Sistem pemerintahan dikatakan baik jika sistem tersebut dapat mengelola sumberdaya dan masalah-masalah publik secara efektif, efisien dan responsif yang melibatkan lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat yang ada di dalam suatu negara. Dengan kata lain, transformasi sistem pemerintahan diarahkan untuk memfasilitasi transaksi yang luas, bebas dan terbuka antara berbagai elemen di dalam sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, politik, dan budayanya (Bank Dunia, 1994).

Di dalam model *New Governance*, penyelenggaraan pemerintahan dibangun berdasarkan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan dan menyediakan kebijakan dan pelayanan publik (Kooiman, 1993). Konsepsi tersebut berkembang dari bentuk-bentuk pengaturan yang dilakukan oleh aktor-aktor sosial, ekonomi, dan politik dalam proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Dengan pemahaman yang demikian, model *New Governance* identik dengan model pemerintahan interaksionis dan model pengelolaan sistem pelayanan publik yang menganut prinsip *co-production* atau *co-arrangement*.

Kemunculan model manajemen baru itu dilatarbelakangi oleh suatu kesadaran bahwa sebenarnya kegiatan penyediaan pelayanan publik merupakan proses kegiatan yang dilakukan oleh jaringan kerja (*networks*) dari berbagai organisasi, baik yang ada di lingkungan pemerintah maupun masyarakat (Aquino & Bekke, 1993). Suatu jaringan kerja pelayanan adalah sistem organisasi yang merangkaikan hubungan kerja atau interaksi antar aktor atau organisasi yang masing-masing mempunyai fungsi tertentu (Esman, 1991). Hal tersebut sejalan dengan pemikiran yang dikembangkan oleh para pemikir awal teori manajemen

bahwa esensi proses manajemen publik sebenarnya adalah interaksi (Mintzberg, 1973).

Sistem pemerintahan dalam masyarakat modern, dengan demikian, merupakan proses koordinasi dan bagaimana mempengaruhi interaksi sosial, politik, dan administratif. Dalam perspektif interaktif semacam ini, proses pemerintahan ditujukan untuk menyeimbangkan kepentingan sosial dan menciptakan ruang interaksi antara berbagai aktor (Kooiman, 1993; Dunsire, 1993; Mayntz, 1993) serta bagaimana proses interaksi tersebut dapat membantu perwujudan tujuan kolektif.

Berkaitan dengan poin terakhir ini, Kooiman kembali menekankan pentingnya kapasitas pengaturan di dalam masing-masing aktor untuk menjalankan koordinasi secara efektif dalam konteks memperkuat lingkungan internal sehingga memiliki kapasitas untuk melakukan transformasi, merubah struktur dan proses, maupun substansi mekanisme dan orientasi organisasi. Secara lebih spesifik, analisis ini menyatakan bahwa hubungan kerja antara pemerintah dan masyarakat tidak semata-mata seperti hubungan kerja tradisional antara sektor publik dengan sektor privat, tetapi merupakan suatu modus hubungan yang dapat memperkuat kapasitas penerahan sumberdaya dan koordinasi dengan aktor-aktor terkait dalam bentuk jaringan kerja (*net-work*) yang lebih informal. Konteks hubungan yang demikian merupakan refleksi saling ketergantungan dalam penyediaan input sumberdaya yang dimiliki masing-masing pihak yang jika diintegrasikan akan sangat penting dalam upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik (Roses & Lawton, 1999).

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa model *New Governance* memiliki keunikan jika dibandingkan dengan model manajemen publik baru. Tepatnya, model *New Governance* merupakan pelengkap terhadap model manajemen publik baru. Keduanya berangkat dari pemikiran yang sama tentang semakin kurangnya kekuatan pemerintah secara legal formal dan semakin pentingnya tatanan kelembagaan lintas batas antara sektor publik dan sektor swasta (Pierre & Peters, 2000). Namun, sebagaimana diuraikan King C.S. dan Stivers C. (1998), keduanya juga memiliki beberapa perbedaan prinsipil yang selanjutnya menimbulkan persoalan

ideologis dalam proses manajemen publik versus proses pemerintahan. Secara singkat perbedaan prinsipil tersebut adalah sebagai berikut:

1. Model *New Public Manajemen* menekankan ide pembaharuan peran pemerintah secara inkremental melalui peningkatan efisiensi manajemen sektor publik yang mengandalkan pola hubungan kerja antar organisasi di dalam lingkungan pemerintah; sedangkan
2. Model *New Governance* menekan ide pembaharuan proses pemerintahan secara transformatif melalui peningkatan kapasitas pemerintahan dan sistem pengaturan yang mengandalkan pola hubungan kerja dan interaksi antara organisasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara kooperatif atau kemitraan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa model *New Governance* memiliki keunikan dan kapasitas dalam menjelaskan dan mengarahkan perkembangan pola hubungan kerja antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang ditujukan untuk memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat termasuk penurunan kinerja pelayanan publik di Indonesia.

#### **2.4. Barang Publik dan Barang Privat.**

Untuk memahami dengan baik makna layanan publik maka seyogyanya dibahas esensi dari apa yang dimaksud dengan *public goods*. Konsep tersebut akan dapat dimengerti dengan baik dengan menggambarkannya dalam bentuk yang paling ekstrem dan dengan membedakannya sebanyak mungkin dari barang sebaliknya yakni *nonpublic goods* atau *private goods*. Meskipun pada akhirnya tidaklah penting untuk membesar-besarkan perbedaan antara kedua jenis barang tersebut, tetapi untuk sementara perlu diungkapkan perbedaannya guna memberikan pemahaman yang lebih baik antara keduanya. Istilah Goods dalam hal ini tidak hanya menyangkut barang atau benda yang bersifat *tangible* belaka tetapi juga meliputi jasa atau layanan yang bersifat *intangible*.

*Public goods* umumnya didefinisikan berkaitan dengan derajat yang menunjukkan dua karakteristik penting berikut ini, yakni pertama, konsumsi bersama (*joint consumption*) yang menunjukkan tiadanya rivalitas, dan kedua, *nonexclusion* (Rosen, 1988). Konsumsi bersama mengacu pada gagasan bahwa

terdapat beberapa barang yang kemanfaatannya dapat dinikmati oleh lebih dari satu orang pada saat yang bersamaan. Karakteristik kedua yang membedakan *public goods* dari *private goods* didasarkan pada *nonexcludability*. Karakter ini disebut ada bila seseorang dapat menikmati manfaat dari suatu barang dengan membayar ataupun tidak atas kemanfaatannya tersebut.

Gambar berikut memberikan gambaran spektrum yang utuh atas barang dan jasa. Derajat kebersamaan (dalam konsumsi) diukur pada *horizontal axis*. Skalanya dimulai dari titik nol yang menyatakan konsumsi bersaing penuh, sampai titik satu yang menggambarkan konsumsi tanpa persaingan. Derajat eksklusi diukur pada *vertical axis*. Skalanya dimulai dari titik nol yang menandai eksklusi tidak dimungkinkan secara teknis, sampai titik satu yang menyatakan kondisi bahwa biaya eksklusi sangat memungkinkan.

Barang dan jasa di dunia nyata tentu menggambarkan derajat kebersamaan dan eksklusi yang terbentang antara titik 0 sampai 1. Semakin tinggi derajat kebersamaannya dan semakin rendah derajat eksklusinya, maka semakin dekat barang tersebut sebagai *public good*. Sebaliknya, semakin rendah derajat kebersamaannya dan semakin tinggi derajat eksklusinya maka semakin dekat barang tersebut sebagai *private good*. Istilah barang publik murni (*pure public good*) cukup sering ditemukan dalam literatur keuangan negara dan dianggap sebagai istilah ilmiah yang dipergunakan untuk menggambarkan suatu barang hipotetis yang memberikan ketiadaan persaingan sempurna (*perfect nonrivalness*) dalam konsumsi dan derajat nol dalam eksklusi (Rosen, 1988).

Tabel 2.1  
Public Goods dan Privat Goods

Exclusion	1	Private Goods
Nonexclusion		
	0	1
	Rival	Nonrival

Sumber : Rosen, 1988

Senada dengan hal tersebut, istilah barang privat murni (*pure private good*) dapat dianggap sebagai barang hipotetis yang kemanfaatannya diperoleh dari persaingan sempurna (*complete rivalry*) dalam konsumsi dan berada pada derajat eksklusi 1, yakni sepenuhnya dapat dieksklusi. Meskipun bukan menjadi gambaran yang sangat baik terhadap dunia nyata, konsep ini dapat menjadi sangat berguna untuk mendiskusikan kemampuan pasar swasta dan institusi sektor publik untuk menyediakan jumlah barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Dewasa ini, para pakar tampaknya telah mulai bersepakat bahwa dikotomi *public* dan *private goods* terlalu menyederhanakan ragam jenis barang dan jasa yang ada. Situasi ini dipicu oleh klasifikasi yang lebih rinci sebagaimana yang ditawarkan oleh Savas (2000). Selain itu, Savas menghindari penggunaan istilah *public* dan *private goods* karena istilah *public* memiliki banyak arti sehingga dapat membingungkan. Alasan penting Savas untuk mengklasifikasi lebih rinci barang dan jasa karena berkaitan dengan hakikat dari barang dan jasa tersebut menentukan kondisi yang dibutuhkan dalam penyediaannya. Ia mengembangkan sebuah diagram baru yang lebih rinci dengan maksud untuk mengklasifikasi berbagai barang dan jasa ke dalam beberapa jenis. Meskipun demikian, pada dasarnya gambar ini merupakan modifikasi yang lebih rumit daripada gambar di atas.

Diagram baru ini juga mengandung dua dimensi yang sama, yakni *exclusion* dan *consumption*. Ujung skala menunjukkan titik ekstrem dari setiap dimensi. Eksklusi mempunyai dua ujung yakni dapat (*feasible*) di satu sisi dan tidak dapat dieksklusi (*infeasible*) di ujung sisi lainnya. Konsumsi juga memiliki dua ujung, yakni konsumsi bersama (*joint*) di satu sisi dan konsumsi perorangan (*individual*) di sisi yang lain.

Empat sudut dari diagram dasar tersebut berhubungan dengan bentuk asli dari kombinasi antara konsumsi dan eksklusi. Sudut-sudut tersebut adalah : (1) *individual goods* (dan sering pula disebut sebagai *private goods*) yang berarti barang dan jasa yang dikonsumsi secara perorangan murni diikuti dengan eksklusi yang benar-benar dapat dilakukan; (2) *toll goods* yang bermakna barang dan jasa yang dikonsumsi bersama murni diikuti dengan eksklusi yang dapat dilakukan; (3) *common-poll goods* yakni barang dan jasa yang dapat dikonsumsi secara

perorangan akan tetapi eksklusi tidak dapat dilakukan. (4) *collective goods* dan sering kali pula disebut sebagai *public goods*, yaitu barang dan jasa yang dapat dikonsumsi bersama dengan eksklusi yang tidak dapat dilakukan.

Tabel 2.2.

*Public Goods dan Private Goods*

	Dapat dieksklusi	Tidak dapat dieksklusi
Konsumsi perorangan	<p><b>Individual Goods</b> Misal : makanan, pakaian, rumah</p>	<p><b>Common-pool Goods</b> misal : ikan di laut</p>
Konsumsi bersama	<p><b>Toll Goods</b> misal : TV kabel, telepon, listrik, jalan tol</p>	<p><b>Collective Goods</b> misal : pertahanan nasional, lembaga pemasyarakatan</p>

Sumber : Savas (2000)

*Individual Goods* tidak mempunyai persoalan konseptual dalam penyediaannya karena pasar telah menyediakannya. Hak milik, kontrak yang mengikat, dan pasar bebas merupakan hal yang diperlukan. Konsumen membutuhkan barang, sementara wirausahawan mengakui adanya kebutuhan tersebut lalu menghasilkan barang dan menjualnya secara suka rela kepada pembeli yang mau dengan harga yang disepakati bersama. Tindakan kolektif yang berkaitan dengan *individual goods* biasanya dilakukan untuk menghadapi kegagalan pasar, seperti : menjamin keamanan produk (misalnya : makanan, obat-obatan, pesawat terbang, bangunan), pelaporan yang jujur (misalnya : timbangan dan ukuran, tingkat bunga, label pakaian), penguatan kontrak dan undang-undang anti monopoli, serta yang berkaitan dengan eksternalitas negatif.

*Toll goods* dapat disediakan oleh pasar seperti halnya *individual goods*. Karena eksklusif dapat dilakukan, maka pengguna harus membayar barang dan jasa yang disediakan oleh para *supplier*. Individu dan organisasi dapat membeli ataupun tidak *toll goods* tersebut, seperti tempat rekreasi dan perpustakaan. Meski demikian, *toll goods* membutuhkan tindakan kolektif terhadap masalah yang dapat ditimbulkan. Hal ini berkaitan dengan monopoli sumber daya alam, yang menghasilkan biaya per pengguna yang menjadi berkurang seiring dengan bertambahnya jumlah pengguna. Hasil yang paling ekonomis tentu bila ada penyedia tunggal saja, seperti televisi kabel, jaringan komunikasi, tenaga listrik, distribusi gas, penyediaan air. Tindakan kolektif seringkali diambil dengan menciptakan monopoli ini untuk selanjutnya meregulasinya sehingga pemilik tidak mengeksploitasi hak istimewa monopolinya. Sebagian kalangan justru menentang regulasi atas monopoli ini dengan alasan ada persaingan dari barang dan jasa lain serta ada persaingan dalam kompetisi penawaran. Kereta api misalnya berkompetisi dengan pesawat terbang, bis, truk, dan kapal. Namun tindakan kolektif tetap dibutuhkan ketika para penyedia ini beroperasi di pasar.

*Common-pool goods* memiliki persoalan dalam penyediaannya. Dengan tiada keharusan membayar, dan dengan tiadanya cara untuk mencegah konsumsinya, barang-barang ini akan dikonsumsi, bahkan dihabiskan, sepuas-puasnya, sepanjang biaya pengumpulan, pemungutan, pemerasan, atau cara lainnya dalam memiliki barang-barang bebas tersebut tidak melampaui nilai barang tersebut bagi konsumen. Tidak ada produsen yang rasional akan menghasilkan barang tersebut, dan ia hanya ada melalui pemanfaatan manusia atau alam. Mekanisme pasar tidak dapat menyediakan jenis barang ini. Satu-satunya jalan untuk menyediakan sumber daya alam ini adalah melalui tindakan kolektif. Penyelamatan hewan langka misalnya jelas membutuhkan tindakan kolektif daripada menyerahkannya kepada pasar.

*Collective goods* mempunyai persoalan serius dalam masyarakat. Pasar tidak dapat menyediakannya karena, sesuai dengan sifatnya, barang-barang ini dipergunakan secara bersamaan oleh banyak orang dan tidak seorangpun yang dapat dieksklusif dari menikmatinya. Oleh karena itu, setiap orang memiliki insentif

ekonomis untuk menjadi *free rider*, yakni menggunakan suatu barang tanpa membayarnya atau tanpa andil dalam usaha yang diperlukan untuk menyediakannya. *Collective goods* dapat disediakan melalui tindakan sukarela. Apabila tindakan sukarela gagal dalam menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan karena unit sosialnya terlalu besar dan beragam misalnya, maka kontribusi yang dipaksakan (secara hukum) dapat dilakukan. Penarikan pajak dan wajib militer merupakan contoh atas tindakan ini. Hal ini berarti telah mengubah *free riders* menjadi *forced riders*. Dalam konteks ini maka pemerintahan menjadi diperlukan untuk menghasilkan tindakan kolektif yang dibutuhkan untuk menyediakan *collective goods* seperti pertahanan nasional, jalan kota, siaran televisi, rumah tahanan dan lain sebagainya. Selanjutnya akan dibahas peran pemerintah dalam menyediakan kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan beragam klasifikasi barang dan jasa tersebut.

## **2.5. Teori, Makna, Kriteria dan Metode Privatisasi**

### **2.5.1. Pengertian Privatisasi.**

Terkait dengan peran pemerintah di dalam perusahaan negara, Savas (*Privatization, The Key to Better Government, 1987*) memberikan definisi privatisasi sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas aset-aset.

Definisi ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Butler (1991), yaitu bahwa privatisasi adalah pergantian fungsi dari sektor publik menuju sektor swasta, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Sebenarnya asumsi dasar penyerahan pengelolaan pelayanan publik kepada sektor swasta adalah peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya. Privatisasi akan mengembalikan mekanisme pasar, sehingga memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi.

Lebih Lanjut Ernst & Young mengemukakan bahwa privatisasi mempunyai arti yang lebih luas dari pada hanya mengurangi peranan pemerintah dan peranan dalam sektor ekonomi (Ernst & Young : 1994 : 4)

Savas memberi alasan perlunya di adakan privatisasi, ada beberapa faktor yang menjadi pendorongnya, yaitu :

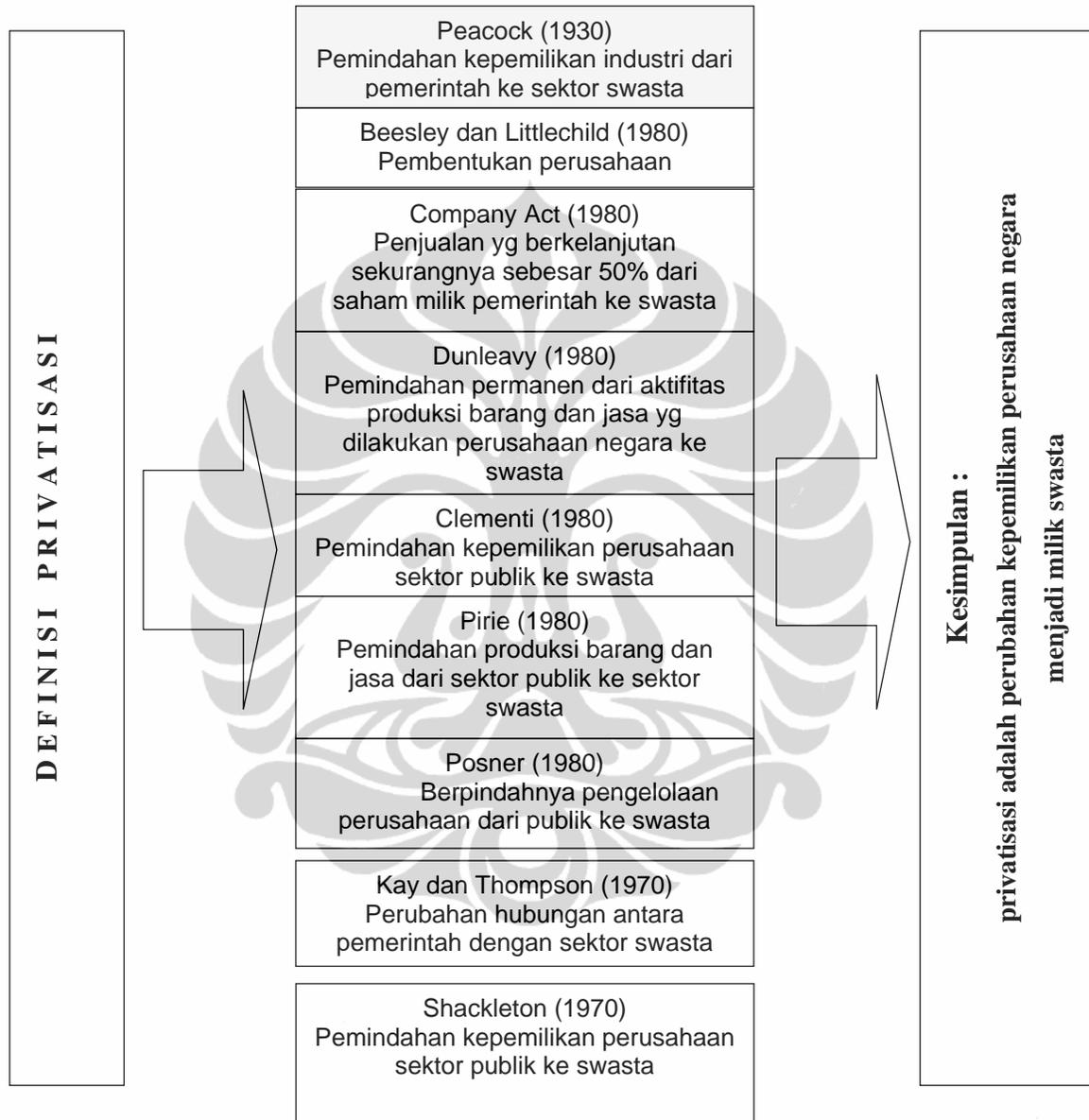
*“pragmatic, ideological, commercial, and populist. The goal of pragmatists is better government, in the sense of a more cost effective one. The goal of those who approach the matter ideologically is less government, one that plays a smaller role vis-a-vis private institutions. The goal of commercial interest is to get more business by having more of government’s spending rededicated toward them. And the goal of the populist is to achieve a better society by giving people greater power to satisfy their common needs, while diminishing that of large public and private bureaucracies”. (Savas : 1987 : 4)*

Beberapa karakteristik privatisasi secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Perubahan peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana, menjadi regulator dan fasilitator kebijakan serta penetapan sasaran nasional maupun sektoral.
2. Para pengelola yang bertanggung jawab kepada pemilik baru, diharapkan mampu mencapai sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja, dan peraturan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.
3. Pemilihan metode dan waktu pelaksanaan kebijakan privatisasi mengacu kepada kondisi pasar dan regulasi sektoral. (Savas : 1987 : 22)

Definisi-definisi yang telah diuraikan tersebut di atas dapat diuraikan dalam gambar di bawah ini.

**Bagan - 2.1**  
**Definisi Privatisasi**



Sumber : Purwoko 2002

### 2.5.2. Makna Privatisasi.

Para ekonom dan pengambil kebijakan pada prinsipnya sependapat tentang hakekat atau makna dari privatisasi. Basri (2002), misalnya, berpendapat bahwa hakekat atau makna privatisasi adalah mengurangi keterlibatan atau intervensi pemerintah ke ekonomi secara langsung. Pemerintah cukup melaksanakan tugas-tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh pasar termasuk pertahanan dan keamanan serta redistribusi pendapatan. Dalam kata-katanya “Dalam keadaan yang ideal, negara hanya bertindak sebagai pengatur, penata, penegak *rule of law*, dan penjamin rasa aman.”

Pendapat ini mendapat dukungan yang luas dari para pengambil kebijakan nasional. Makna privatisasi adalah perubahan peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana menjadi sebagai regulator dan promotor. Dengan kata lain, kepemilikan pemerintah pada badan-badan usaha perlu dikurangi sampai pada posisi yang minoritas. Pelepasan kepemilikan pemerintah tersebut lebih diprioritaskan untuk BUMN-BUMN yang berada pada pasar kompetitif dan atau bukan melakukan tugas-tugas pelayanan dasar yang penting (bukan *public service obligations*, PSO) (Yasin : 2002 : 4)

### 2.5.3. Metode dan Model Privatisasi

Privatisasi BUMN dapat dilaksanakan dengan memilih strategi yang paling cocok, sesuai dengan tujuan privatisasi, jenis BUMN, kondisi BUMN, serta situasi sosial politik dari suatu negara. Beberapa strategi yang dapat dipilih, antara lain *public offering*, *private sale*, *new private investment*, *sale of assets*, *fragmentation*, *managemen / employee buy out*, *kontrak manajemen*, kontrak/sewa aset, atau likuidasi. Adapun penjelasan mengenai strategi privatisasi menurut Narkani dan Helen (1989 : 16-25)

#### 1. *Public Offering*

Pada strategi *public offering*, pemerintah menjual kepada publik semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada publik melalui pasar modal. Umumnya, pemerintah hanya menjual sebagian dari saham yang dimiliki atas BUMN tersebut. Strategi ini akan menghasilkan suatu perusahaan yang dimiliki

bersama antara pemerintah dan swasta. Proporsi kepemilikan pemerintah atas BUMN ini akan menurun.

*Public offering* ini cocok untuk memprivatisasi BUMN yang cukup besar, memiliki potensi keuntungan yang memadai dalam waktu dekat dapat direalisasi. BUMN harus bisa memberikan informasi lengkap tentang keuangan, manajemen, dan informasi lainnya, yang diperlukan masyarakat sebagai calon investor. *Public offering* ini akan dapat terealisasi apabila telah tersedia pasar modal, atau suatu badan formal yang dibentuk dalam rangka menginformasikan, menarik, dan menjangkau publik. Di samping itu harus cukup tersedia likuiditas di pasar modal tersebut. Metode *public offering* telah dipilih dalam rangka privatisasi beberapa BUMN di Indonesia, antara lain PT. Semen Gresik, PT. Indosat, PT. Timah, PT. Telkom, PT. Aneka Tambang, dan Bank BNI. (Faisal : 2000)

## 2. *Private Sale*

Pada strategi ini, pemerintah menjual semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada satu atau sekelompok investor tertentu. Calon investor pada umumnya sudah diidentifikasi terlebih dulu, sehingga pemerintah dapat memilih investor mana yang paling cocok untuk dijadikan partner usahanya. Strategi *private sale* ini fleksibel, tidak harus melalui pasar modal. Cocok untuk privatisasi BUMN yang memiliki kinerja rendah, yang belum layak untuk melakukan *public offering*. BUMN ini memerlukan investor yang memiliki usaha di bidang industri yang sama, memiliki posisi keuangan yang kuat, dan memiliki kinerja dan teknologi yang baik. Strategi ini juga cocok untuk negara-negara yang belum memiliki pasar modal, atau belum memiliki badan formal yang mampu menjangkau investor publik. Metode *private sale* telah dipakai oleh Bangladesh untuk memprivatisasi lebih dari 30 pabrik tekstil yang dimiliki oleh pemerintah. (Nankani dan Helen : 1989 : 19)

## 3. *New Private Investment*

*New private investment* dapat ditempuh oleh pemerintah apabila pemerintah atau BUMN menghadapi keterbatasan untuk mengembangkan usaha BUMN tersebut. Dalam hal ini, pemerintah tidak menjual saham yang dimiliki atas BUMN, tetapi mengundang investor untuk menyertakan modal, sehingga modal BUMN

akan bertambah. Penambahan modal tersebut sepenuhnya masuk ke BUMN, dan tidak ada dana yang diterima oleh pemerintah secara langsung. Kebijakan ini akan menyebabkan proporsi kepemilikan saham pemerintah atas BUMN tersebut menjadi berkurang.

*New private investment* cocok untuk mengembangkan BUMN, namun BUMN mengalami kekurangan dana, misalnya dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi atau menyediakan infrastruktur dalam rangka peningkatan produksi. Jadi, sasaran utamanya bukan untuk menjual BUMN. Metode ini telah diimplementasikan oleh pemerintah Gambia untuk memprivatisasi Senegambia Hotel, dan pemerintah Zambia untuk memprivatisasi Zambia Breweries. (Ika dan Samosir : 2002 : 20)

#### 4. *Sale of Assets*

Pada strategi ini pemerintah tidak menjual saham yang dimiliki atas saham BUMN tertentu, tetapi menjual aset BUMN secara langsung kepada pihak swasta. Alternatif lain, pemerintah tidak menjual aset BUMN secara langsung, tetapi menggunakannya sebagai kontribusi pemerintah dalam pembentukan perusahaan baru, bekerjasama dengan pihak swasta. Dalam memilih mitra usaha, tentunya pemerintah akan memilih pihak-pihak yang telah dikenal sebelumnya.

Kebijakan penjualan aset ini lebih fleksibel dan lebih mudah dilaksanakan, dibandingkan menjual perusahaan secara keseluruhan. Kebijakan ini cocok untuk dilaksanakan apabila menjual perusahaan secara keseluruhan merupakan target yang sulit dicapai. Pemerintah dapat menjual seluruh aset yang dimiliki BUMN, *write off* semua utang, dan melikuidasi BUMN tersebut.

Metode *sale of assets* ini dipakai oleh pemerintah Australia pada waktu memprivatisasi *Bellconen Mall*, pemerintah Togo pada waktu memprivatisasi *Sodeto*, serta pemerintah Gabon pada waktu memprivatisasi *Societe de Bois Piza*. (Nankani dan Helen : 1989)

#### 5. *Fragmentation*

Dalam strategi *fragmentation*, BUMN direorganisasi atau dipecah-pecah menjadi beberapa perusahaan, atau dibuat suatu *holding company* dengan beberapa anak perusahaan. Salah satu atau beberapa anak cabang kemudian

dijual kepada pihak swasta. Kebijakan ini akan menghasilkan beberapa pemilik baru atas satu BUMN, sehingga diharapkan dapat menciptakan suasana bisnis yang lebih kompetitif. Strategi ini cocok untuk menjual BUMN yang besar, dengan harga yang mahal. Karena mahal, biasanya tidak banyak calon investor yang tertarik untuk membeli. Dengan dipecah-pecah, harganya menjadi lebih murah, dan alternatif untuk seorang investor menjadi lebih banyak. Ia dapat memilih bagian mana yang paling menarik untuk dibeli.

Suatu BUMN yang besar dapat menjadi perusahaan monopoli. Dengan dipecah-pecah, BUMN bisa menjadi beberapa perusahaan yang saling bersinergi, dan dapat menimbulkan suatu persaingan yang sehat. Indonesia telah menerapkan metode *fragmentation* pada saat memprivatisasi PT. Krakatau Steel. Metode ini juga telah dipakai oleh pemerintah Singapura pada saat memprivatisasi *Port of Singapore*, dan pemerintah Malaysia pada saat memprivatisasi *Port Kelong*.

#### 6. *Management/Employee Buy Out*

Pada strategi ini, Pemerintah mengalokasikan sejumlah saham untuk dibeli oleh para manajer dan karyawan BUMN, atau koperasi karyawan BUMN. Strategi ini cocok untuk transfer kepemilikan BUMN dari pemerintah kepada para manajer dan karyawan BUMN. Dengan memiliki saham, para manajer dan karyawan BUMN diharapkan akan bekerja lebih serius, sehingga kinerja BUMN akan meningkat. Strategi ini juga cocok untuk BUMN yang akan diprivatisasi, namun belum layak untuk melakukan publik offering karena kinerjanya yang kurang baik. Daripada BUMN dilikuidasi, maka strategi ini merupakan alternatif yang lebih baik. Strategi *Management/employee buy out* dipilih oleh pemerintah *Iceland* untuk memprivatisasi *Icelandair*. Pemerintah Inggris juga menerapkan metode yang sama untuk memprivatisasi *National Bus Company* dan *British Ship Builder*.

#### 7. Kontrak manajemen

Dalam strategi kontrak manajemen, pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk "mengelola" BUMN selama periode tertentu, dengan memberikan imbalan tertentu (dituangkan dalam kontrak kerjasama). Perusahaan tersebut harus bergerak dibidang yang sama, memiliki pengalaman yang cukup, memiliki teknologi dan sumber daya manusia yang lebih baik. Strategi kontrak manajemen

dimaksudkan untuk (1) meningkatkan kinerja BUMN, melalui peningkatan efisiensi dan atau efektifitas penggunaan aset BUMN, (2) memperoleh keuntungan yang optimal, (3) transfer manajemen, budaya kerja, skill, dan teknologi. Tidak ada transfer kepemilikan dalam strategi ini. Privatisasi yang dilakukan hanya bersifat privatisasi pengelolaan, bukan privatisasi kepemilikan. Strategi kontrak manajemen dapat dipakai sebagai strategi antara sebelum privatisasi kepemimpinan dilaksanakan. Kontrak manajemen merupakan strategi yang baik apabila kondisi BUMN belum layak untuk dijual. Strategi ini dapat dipakai untuk meningkatkan kinerja BUMN, baik untuk BUMN yang memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, maupun BUMN yang akan diprivatisasi kepemilikannya.

Pemerintah Malaysia menerapkan metode kontrak manajemen dalam rangka privatisasi *North Kelong Bypass* dan *Labuan Water Supply*. Pemerintah Srilanka menerapkan metode yang sama dalam rangka memprivatisasi Airlanka dan *Sugar Corporation*. Sementara itu, pemerintah Fiji juga menerapkan metode ini dalam rangka privatisasi *Air Pacific*.

#### 8. Kontrak/sewa aset

Kontrak/sewa aset adalah strategi di mana pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk menyewa aset atau fasilitas yang dimiliki BUMN selama periode tertentu. Pemerintah/BUMN dengan segera akan mendapatkan uang sewa dari perusahaan penyewa, tanpa melihat apakah perusahaan tersebut memperoleh keuntungan atau tidak. Perusahaan penyewa berkewajiban untuk memelihara aset atau fasilitas yang disewanya. Aset atau fasilitas yang disewa bisa termasuk SDM yang mengelola fasilitas atau aset tersebut. Strategi ini cocok untuk meningkatkan *return on assets* (ROA), sehingga aset BUMN bisa dimanfaatkan secara optimal.

PT. Tambang Timah (Indonesia) telah menerapkan metode ini. Demikian pula *Port Kelang* dan *National Park Facilities* dari Malaysia, serta *Port of Singapore* dari Singapura. BUMN-BUMN tersebut telah menyewakan asset yang dimiliki dalam rangka meningkatkan ROA.

#### 9. Likuidasi

Likuidasi merupakan alternatif terakhir yang dapat dilakukan pemerintah terhadap BUMN. Alternatif ini dapat dipilih apabila BUMN tersebut adalah BUMN

komersial, bukan BUMN public utilities atau memberikan *public services*, tetapi dalam kenyataannya tidak pernah mendapatkan keuntungan dan selalu menjadi beban negara.

#### 10. *Initial Public Offering* (IPO)

*Initial Public offering* merupakan strategi privatisasi BUMN dengan cara menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada investor publik untuk yang pertama kalinya. Artinya, saham BUMN tersebut belum pernah dijual melalui pasar modal pada waktu sebelumnya. Metode IPO dapat menghasilkan dana segar dalam jumlah yang besar bagi pemerintah, tanpa harus kehilangan kendali atas BUMN tersebut. Investor publik pada umumnya membeli saham untuk tujuan investasi, dengan persentase kepemilikan yang relatif kecil. Pada umumnya mereka tidak bermaksud untuk ikut serta dalam kegiatan operasional perusahaan. Dengan demikian IPO ini cocok untuk dipilih apabila nilai saham yang akan diprivatisasi jumlahnya cukup besar, BUMN memiliki kondisi keuangan yang baik, memiliki kinerja manajemen yang baik, tersedia cukup waktu untuk melaksanakan IPO, serta cukup tersedia likuiditas dana di pasar modal.

#### 11. *Right Issue* (RI)

*Right Issue* adalah strategi privatisasi BUMN dengan cara menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada publik, di mana BUMN tersebut telah melakukan penjualan saham melalui pasar modal pada waktu sebelumnya. Pada dasarnya metode *Right Issue* tidak jauh berbeda dengan metode *Initial Public Offering*. Metode *Right Issue* tidak menyebabkan pemerintah, apabila masih menjadi pemegang saham mayoritas, kehilangan kendali atas BUMN yang diprivatisasi.

*Right issue* cocok untuk dipilih apabila nilai saham yang akan diprivatisasi jumlahnya cukup besar, BUMN pernah melakukan penawaran saham melalui IPO, memiliki kondisi keuangan yang baik, memiliki kinerja manajemen yang baik, tersedia cukup waktu untuk melaksanakan IPO, serta tersedia likuiditas dana di pasar modal.

## 12. *Strategic Sale* (SS)

*Strategic Sale* merupakan strategi privatisasi untuk menjual saham BUMN yang dikuasai pemerintah kepada investor tunggal, atau sekelompok investor tertentu. Beberapa metode yang termasuk dalam kelompok *strategic sale*, antara lain strategi *private sale*, *new private investmen*, *managemen/employee buy out*, dan *frangmentation*. Pada dasarnya, *strategic sale* dimaksudkan untuk mendatangkan dan melibatkan investor baru dalam pengelolaan BUMN. Disamping membawa dana segar, diharapkan investor baru juga membawa sesuatu yang strategis untuk meningkatkan kinerja BUMN, misalnya teknologi baru, budaya dan metode kerja yang efektif dan efisien, perluasan penguasaan pasar, dan sebagainya. Dengan demikian, pemilihan investor baru harus dilakukan dengan selektif, dikaitkan dengan permasalahan BUMN yang diprivatisasi. *Strategic sale* merupakan pilihan yang baik, apabila BUMN yang diprivatisasi memiliki kinerja yang kurang baik, atau memiliki kondisi keuangan yang kurang sehat. Strategi ini dapat dilaksanakan dalam tempo yang relatif lebih cepat, dengan biaya yang lebih kecil dibandingkan strategi penjualan saham kepada publik, sehingga cocok untuk diimplementasikan apabila waktu yang diperlukan untuk privatisasi sangat terbatas atau nilai saham yang diprivatisasi kecil. *Strategic sale* juga merupakan pilihan yang baik apabila likuiditas pasar modal kurang memadai.

## 13. *Other Private Offering*

*Other private offering* merupakan strategi privatisasi dengan target individual investor atau sekelompok investor tertentu, melalui strategi selain yang disebutkan dalam metode *strategic sale*. Beberapa metode yang dapat diterapkan dalam strategi ini antara lain metode *sale of assets*, *management contract*, sewa asset, dan likuidasi. Metode ini pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk menjual saham BUMN yang dikuasai oleh pemerintah, melainkan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya BUMN yang dinilai masih di bawah standar.

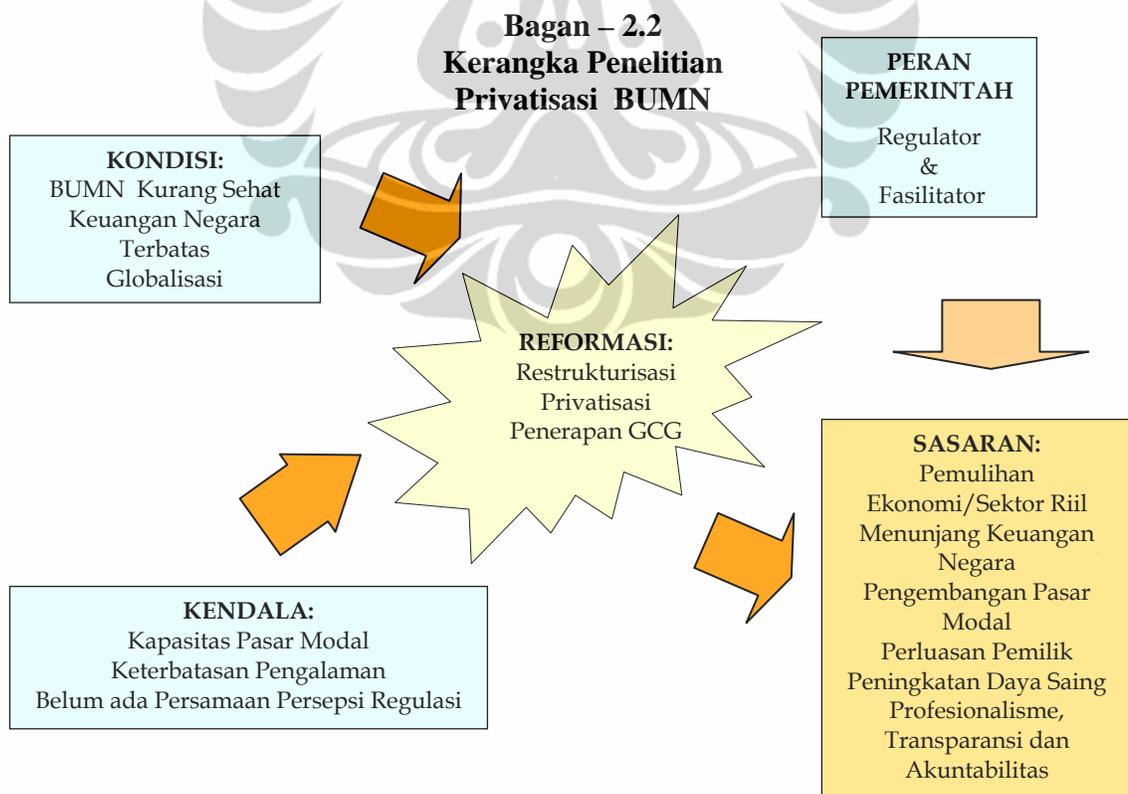
## 2.6. Kerangka Analisis

Kinerja BUMN yang tidak sehat, defisit anggaran pemerintah dan tuntutan globalisasi menjadi pendorong utama reformasi. Sedangkan pada tahap

implementasinya kendala yang terjadi seperti kapasitas pasar modal, keterbatasan pengalaman serta belum adanya kesamaan persepsi dalam hal regulasi menjadi hambatan yang berarti pencapaian tujuan reformasi ini. Peran pemerintah selaku *regulator* dan *fasilitator* serta parlemen sebagai *controller* yang didukung pemberdayaan masyarakat menjadi dominan bagi keberhasilan program privatisasi BUMN di beberapa negara.

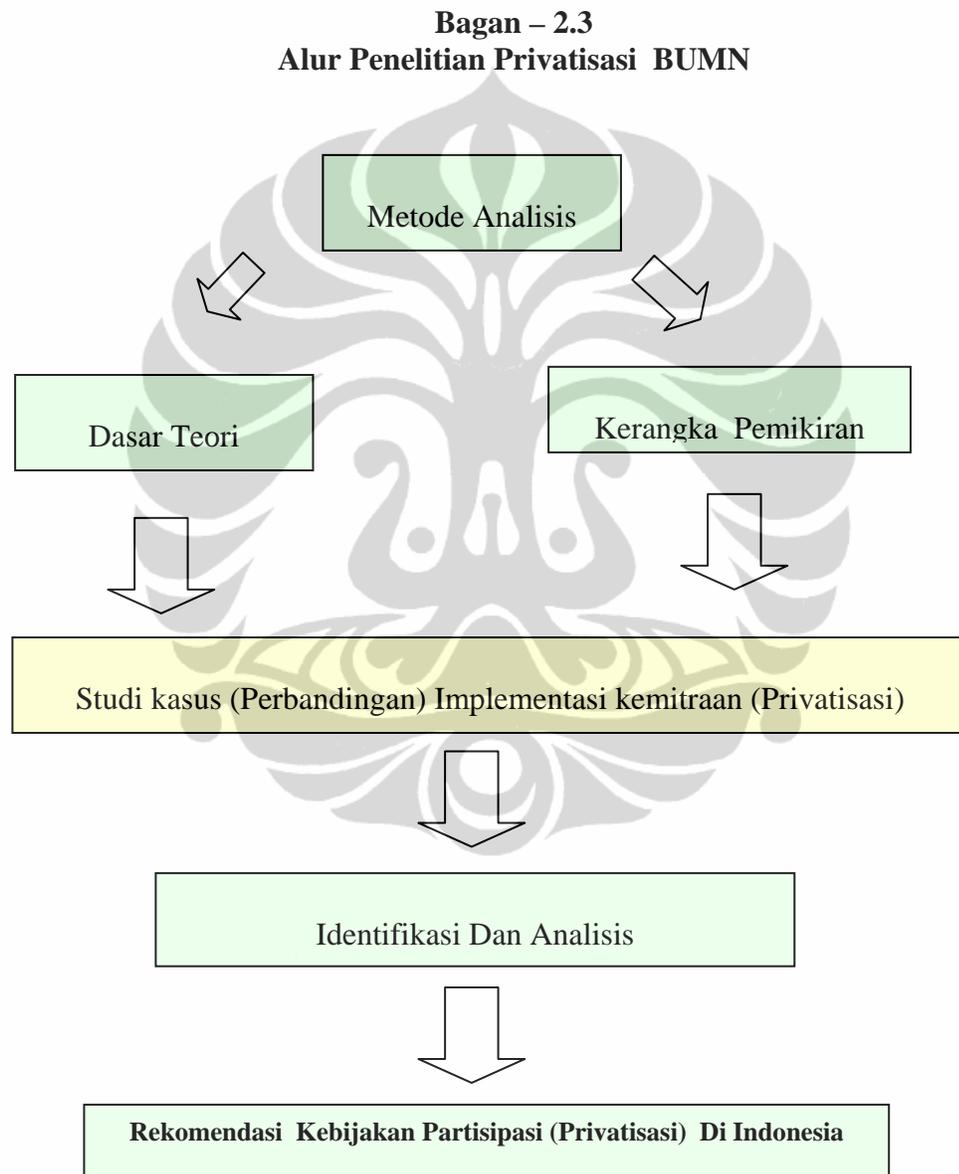
Kebijakan privatisasi BUMN merupakan metode perbaikan manajemen BUMN dan ekonomi pada umumnya. Kedua metode itu menggunakan pendekatan pasar dan persaingan sebagai sarana dalam mendorong efisiensi ekonomi, (I Ketut Marjana, 1994). Dengan menumbuhkan persaingan dan mendorong kekuatan pasar akan mencegah intervensi birokrasi dan ikut campur kepentingan politik dalam kegiatan perusahaan yang *going concern*, sebaliknya merupakan insentif bagi pengelola unit usaha menjadi sadar biaya (*cost conscious*).

Berdasarkan Uraian teori di atas, maka dapat digambarkan kerangka analisis penelitian di bawah ini.



## 2.7. Alur penelitian.

Untuk menjawab pokok permasalahan penelitian ini maka di buat suatu alur penelitian, agar lebih mudah diuraikan dan dijelaskan tujuan dari penelitian dilakukan. Adapun alur penelitian dapat dilihat pada gambar model di bawah ini.



Sumber : Diolah

## **2.8. Metode Penelitian.**

Penelitian adalah suatu proses pencarian kebenaran ataupun pembuktian terhadap suatu fenomena melalui prosedur kerja tertentu. Penelitian dilakukan untuk memperoleh kebenaran (membuktikan kebenaran) terhadap suatu objek permasalahan (fenomena) tertentu dengan berbagai skala dan variasinya (Irawan, 2000 : 4). Penelitian adalah rangkaian tahapan yang dilakukan secara terencana dan sistematis guna mendapatkan pemecahan masalah atau jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tertentu. Tahapan yang satu berpengaruh untuk menentukan tahapan selanjutnya karena itu setiap tahapan harus saling mendukung.

Menurut Irawan (2000:26) metodologi penelitian adalah tata cara untuk dapat memahami obyek yang dibahas. Oleh karenanya pemilihan suatu metode haruslah memperhatikan dan menyesuaikan dengan obyek yang bersangkutan.

### **2.8.1. Pendekatan Penelitian**

Menurut Irawan (2000:81) pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, metodologi yang digunakan memiliki ciri-ciri yang unik. Ciri tersebut bermula dari permasalahan penelitian yang dimulai dari pertanyaan luas dan umum, pengumpulan data yang fleksibel, terbuka dan kualitatif, serta penyimpulan temuan yang bersifat induktif dan tidak digeneralisasikan

Creswell (1994 : 1-2) penelitian dengan pendekatan kualitatif adalah sebagai berikut :

*"this study defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building or complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of information and conducted in a natural setting".*

Pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk melengkapi hasil penelitian kuantitatif dan memperoleh jawaban yang holistik atas permasalahan penelitian dan memungkinkan diperolehnya temuan–temuan penting di luar variabel–variabel yang diperkirakan sebelumnya berdasarkan landasan teori yang ada.

Istilah penelitian pendekatan kualitatif menurut Kirk dan Miller (1986) pada mulanya bersumber dari pengamatan kualitatif yang dipertentangkan dengan

pengamatan kuantitatif. Pengamatan kuantitatif melibatkan pengukuran tingkatan suatu ciri tertentu. Untuk menemukan sesuatu dalam pengamatannya, pengamat harus mengetahui apa yang menjadi ciri dari obyek pengamatannya. Karena itu pengamat mulai mencatat atau menghitung dari satu, dua, tiga dan seterusnya; yang kemudian dilakukan perhitungan persentase, rata-rata dan perhitungan statistik lainnya. Sementara di pihak lain, penelitian kualitatif mengacu pada segi alamiah yang dipertentangkan dengan kuantum atau ciri jumlah tersebut (Moleong, 2002).

Bogdan & Taylor (1975) dalam Irawan, (2004) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik, sehingga tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, namun mesti memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

### **2.8.2. Jenis Penelitian.**

Menurut Surakhmad (1982 : 139) pengertian penelitian deskriptif sebagai :

“suatu penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secermat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. Penelitian deskriptif ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berfikir logis, praktis dan teoritis”.

Pemilihan jenis ini didasarkan atas pertimbangan bahwa dalam membahas tesis ini pertama-tama peneliti akan menggambarkan secara rinci mengenai privatisasi dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia melalui studi kasus terhadap jenis-jenis privatisasi yang terjadi di Indonesia kemudian merumuskan kebijakan atau bentuk privatisasi yang efektif. Selain itu juga menemukan faktor-faktor pendorong dan penghambat privatisasi dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.

### 2.8.3. Metode Pengumpulan Data.

Dalam penelitian kualitatif, desain yang digunakan bersifat luwes, sehingga tidak ada aturan pasti dalam jumlah sampel yang harus diambil. Jumlah sampel tergantung pada apa yang ingin diketahui peneliti, tujuan penelitian, konteks, apa yang dianggap bermanfaat dan dapat dilakukan dengan waktu dan sumber daya yang tersedia. Validitas, kedalaman arti dan *insight* yang dimunculkan lebih berhubungan dengan kekayaan informasi dari kasus atau sampel yang dipilih daripada jumlah sampel (Patton, 1990).

Dalam penelitian ini, pengumpulan data yang dilakukan pada dasarnya melalui studi literatur dan studi kasus (perbandingan). Sebelum studi kasus (perbandingan), dilakukan identifikasi jenis kasus yang dicari beserta datanya. Namun dalam perkembangannya, tetap dibuka kemungkinan terjadinya perubahan jenis data yang dicari sesuai dengan keadaan di lapangan. Untuk memperkuat analisis hasil penelitian, akan dilakukan kajian terhadap berbagai dokumentasi yang berkaitan dengan pelaksanaan partisipasi peran serta swasta dalam kerangka kerjasama publik-swasta.

Secara umum terdapat dua pendekatan dasar dalam memperoleh data kualitatif (Patton, 1990) :

#### a). Studi Kepustakaan (*library research*).

Menurut Creswell (1994 : 18) pustaka dalam suatu studi penelitian mempunyai beberapa tujuan : a) memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yg sedang dilaporkan, b) menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya dan c) memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.

Studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari teori-teori, dokumen-dokumen, penelitian-penelitian yang dipublikasikan baik melalui media atau dalam forum diskusi yang dianggap dapat menjadi bahan pertimbangan

pemikiran dalam masalah penelitian untuk mendapatkan teori dalam penentuan arah dan tujuan penelitian dimaksud .

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang didapat dari kepustakaan, web-site, jurnal dan dilihat dari tujuannya penelitian ini dilakukan untuk memperoleh deskripsi dan gambaran mengenai kebijakan program privatisasi BUMN di Indonesia dilihat dari latar belakang, proses, implementasi serta dampaknya terhadap perekonomian dan efisiensi. Studi kasus secara komprehensif dilakukan untuk dapat mengidentifikasi karakteristik pelaksanaan kebijakan privatisasi pada masing-masing kasus sebagai bentuk dari partisipasi peran serta swasta.

**b). Studi Lapangan (*field research*).**

Sesuai dengan substansi dari penelitian kualitatif, yakni peneliti merupakan instrument penelitian, maka studi lapangan dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa cara antara lain dengan mendalami wawancara secara mendalam (*indepth interview*) dengan jajaran direksi BUMN baik dari kasus tersebut maupun dari sumber-sumber yang terlibat dan pengamatan terlibat (*participant observation*). Dari pengumpulan data melalui dua cara tersebut diharapkan peneliti mendapatkan gambaran yang comprehensive mengenai fenomena yang diteliti. Hal ini dikarenakan strategi pengumpulan data melalui dua hal di atas dalam penelitian kualitatif merupakan strategi pengumpulan data yang dominan sesuai dengan pernyataan bogdan dan Knopp Bilken (1982 : 35) sebagai berikut :

*“In qualitative research, observation may be used in two ways. Either they may be dominant strategy for data collection, or they may be employed in conjunction with participant observation, document analysis, or other techniques”.*

Pada teknik pengamatan terlibat ini peneliti melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan dan interaksi social yang sedang diteliti. Hal ini sesuai dengan pendapat Taylor dan Bogdan (1998 : 15) mengenai pengamatan terlibat sebagai berikut :

*“the phrase participant observation is used here to refer to research that involves social interaction between the researcher and informants in the*

*milieu of the latter, during which data are systematically and unobtrusively collected”.*

Agar dapat memahami (*understanding*) permasalahan-permasalahan yang ada, peneliti juga melakukan pengamatan terlibat. Dengan demikian peneliti dapat mengetahui secara langsung bagaimana bentuk-bentuk partisipasi swasta melalui privatisasi dalam upaya mencari bentuk privatisasi yang efektif dan efisien.

#### **2.8.4. Analisis Data Kualitatif.**

Analisis data kualitatif dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif induktif. Metode tersebut digunakan karena data yang diperoleh dari *field research* bersifat informatif karena dilakukan dengan metode kualitatif. Dalam hal peneliti membangun kesimpulan penelitiannya dengan cara menjelaskan data-data empiris yang dikumpulkannya dari lapangan dan mencari pola-pola yang terdapat dalam data-data tersebut.

Menurut Miles dan Haberman, data kualitatif merupakan sumber deskripsi yang luas dan kokoh yang memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat, dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, serta dapat menilai sebab-akibat dalam pikiran yang dimiliki oleh sistem setempat serta memberi penjelasan yang bermanfaat (Miles dan Haberman, 1992 : 1-2). Pada intinya, teknik ini dipilih karena dengan data kualitatif, merupakan sumber paparan yang luas, kokoh, serta sarat dengan penjelasan.

Analisis dilakukan dengan melakukan kajian mengenai kebijakan privatisasi-privatisasi BUMN di Indonesia, dari data-data sekunder tersebut diharapkan dapat diidentifikasi dan dianalisis dampak privatisasi BUMN dimasing-masing kasus tersebut. Dari masing-masing tahapan identifikasi dan analisis tersebut akan dapat diklasifikasikan permasalahan dan faktor-faktor yang menjadi *advantages* dan *disadvantages* privatisasi di masing-masing kasus, sehingga dapat menjadi rekomendasi privatisasi BUMN di Indonesia pada masa mendatang.

### BAB III DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

#### 3.1. Gambaran Umum Badan Usaha Milik Negara.

Di Indonesia, Badan Usaha Milik Negara 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. Pada beberapa BUMN di Indonesia, pemerintah telah melakukan perubahan mendasar pada kepemilikannya dengan membuat BUMN tersebut menjadi perusahaan terbuka yang sahamnya bisa dimiliki oleh publik. Contohnya adalah PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Sejak tahun 2001 seluruh BUMN dikoordinasikan pengelolannya oleh Kementerian BUMN, yang dipimpin oleh seorang Menteri Negara BUMN.

Jenis-jenis BUMN yang ada di Indonesia adalah:

- Perusahaan Perseroan (Persero).

Perusahaan persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas (PT) yang modal/sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh pemerintah, yang 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.

Ciri-ciri Persero adalah sebagai berikut:

- Pendirian persero diusulkan oleh menteri kepada presiden
- Pelaksanaan pendirian dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan perundang-undangan
- Statusnya berupa perseroan terbatas yang diatur berdasarkan undang-undang
- Modalnya berbentuk saham
- Sebagian atau seluruh modalnya adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
- Organ persero adalah RUPS, direksi dan komisaris

- Menteri yang ditunjuk memiliki kuasa sebagai pemegang saham milik pemerintah
- Apabila seluruh saham dimiliki pemerintah, maka menteri berlaku sebagai RUPS, jika hanya sebagian, maka sebagai pemegang saham perseroan terbatas
- RUPS bertindak sebagai kekuasaan tertinggi perusahaan
- Dipimpin oleh direksi
- Laporan tahunan diserahkan ke RUPS untuk disahkan
- Tidak mendapat fasilitas negara
- Tujuan utama memperoleh keuntungan
- Hubungan-hubungan usaha diatur dalam hukum perdata
- Pegawainya berstatus pegawai swasta

Fungsi RUPS dalam persero pemerintah ialah memegang segala wewenang yang ada dalam perusahaan tersebut. RUPS juga berwenang untuk mengganti komisaris dan direksi. Direksi persero adalah orang yang bertanggung jawab atas pengurusan persero baik didalam maupun diluar pengadilan. Pengangkatan dan pemberhentian dilakukan okeh RUPS. Komisaris adalah organ persero yang bertugas dalam pengawasan kinerja persero itu, dan melaporkannya pada RUPS.

Persero terbuka sesuai kebijakan pemerintah tentang privatisasi. Privatisasi adalah penjualan sebagian atau seluruh saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan kualitas. Persero yang diprivatisasi adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah. Persero yang tidak bisa diubah ialah:

- Persero yang menurut perundang-undangan harus berbentuk BUMN
- Persero yang bergerak di bidang hankam negara
- Persero yang diberi tugas khusus untuk kepentingan masyarakat
- Persero yang bergerak di bidang Sumber Daya Alam yang secara tegas dilarang diprivatisasi oleh UU

Di Indonesia sendiri yang sudah menjadi Persero adalah PT Bank BNI Tbk, PT Kimia Farma Tbk, PT Indo Farma Tbk, PT Tambang Timah Tbk, PT Aneka

Tambang Tbk, PT Indosat Tbk (pada akhir tahun 2002 41,94% saham Indosat telah dijual kepada STT sehingga perusahaan ini bukan BUMN lagi), dan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk.

- Perusahaan Jawatan (Perjan)  
Perusahaan Jawatan (perjan) sebagai salah satu bentuk BUMN memiliki modal yang berasal dari negara. Besarnya modal Perusahaan Jawatan ditetapkan melalui APBN.

- Perusahaan Umum (Perum)

Sejenis perusahaan badan pemerintah yg mengelola sarana umum.

- Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Ciri-ciri BUMN adalah sebagai berikut:

- Pemerintah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha
- Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalan 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
- Sebagai 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
- Direksi bertanggung jawab penuh atas BUMN, dan mewakili BUMN di pengadilan

Tujuan Pendirian BUMN:

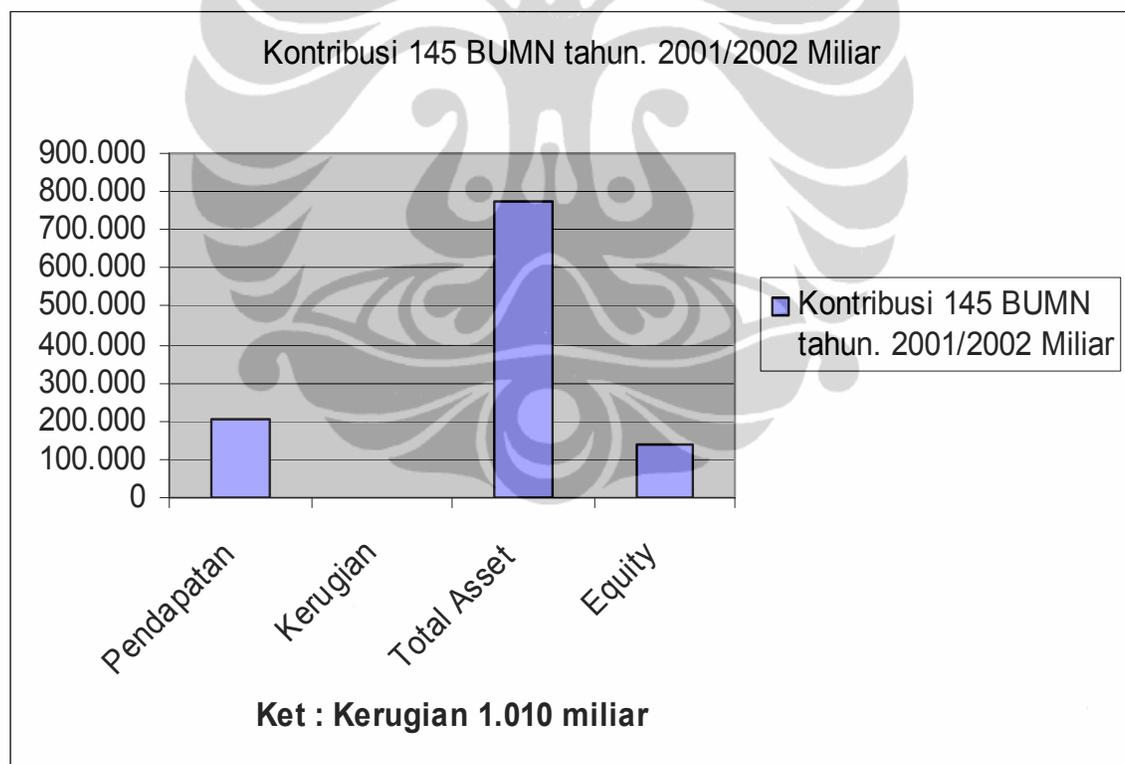
- Memberikan sumbangsih pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara
- Mengejar dan mencari keuntungan

- Pemenuhan hajat hidup orang banyak
- Perintis kegiatan-kegiatan usaha
- Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

Jumlah Badan Usaha yang dibina per Januari 2002 terdiri dari 161 BUMN (termasuk 14 Anak Perusahaan  *Holding* PT. Pusri dan PT. BPIS 13 BUMN Perum dan 15 BUMN Perjan) serta 21 Badan Usaha Patungan Minoritas. Berdasarkan data keuangan tahun 2001 (prognosa), dari 161 BUMN tersebut di atas, dalam penyajian kinerja keuangan hanya disajikan 145 BUMN dengan pertimbangan BUMN Perjan baru didirikan pada tahun 2001.

Adapun Kinerja Keuangan 145 BUMN, dapat diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.1.



Uraian pendapatan, kerugian, total asset dan equity dari tabel di atas adalah sebagai berikut :

a). Kontribusi Pendapatan.

Sebagaimana diketahui, dari 145 BUMN dengan total pendapatan Rp. 207.309 miliar, sebanyak 25 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 166.485 (80 %), sebanyak 39 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 31.147 miliar (15 %) dan sebanyak 81 BUMN memberikan kontribusi pendapatan Rp. 9.758 miliar (5 %).

b). Besaran (*size*) Pendapatan.

Berdasarkan data dari 145 BUMN dengan total pendapatan Rp. 207.390 miliar, sebanyak 6 BUMN, masing-masing memberikan kontribusi pendapatan lebih dari Rp. 10.000 miliar (54 %), sebanyak 3 BUMN masing-masing memberikan kontribusi antara Rp. 5.000 s.d Rp. 10.000 miliar (10 %), sebanyak 27 BUMN masing-masing memberikan kontribusi pendapatan antara Rp. 1.000 miliar s.d Rp. 5.000 miliar, sebanyak 25 BUMN masing-masing memberikan kontribusi pendapatan antara Rp. 500 miliar s.d Rp. 1.000 miliar, dan sebanyak 84 BUMN masing-masing memberikan kontribusi pendapatan kurang dari Rp. 500 miliar.

c). Kontribusi Laba.

Dari data diketahui bahwa dari 145 BUMN dengan total laba Rp. 28.793 miliar, sebanyak 11 BUMN memberikan kontribusi laba Rp. 22.765 miliar (79 %), sebanyak 24 BUMN memberikan kontribusi laba Rp. 4.289 miliar (15 %), dan sebanyak 85 BUMN memberikan kontribusi laba Rp. 1.686 miliar (6 %).

d). Besaran (*size*) Laba.

Berdasarkan data tampak bahwa dari 145 BUMN dengan total laba Rp. 28.793 miliar, sebanyak 4 BUMN, masing-masing memberikan kontribusi laba di atas Rp. 2.000 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 16.153 miliar (56 %), sebanyak 3 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba antara Rp. 1.000 s.d Rp. 2.000 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 4.151 miliar (14 %), sebanyak 9 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba antara Rp. 300 miliar s.d Rp. 1.000 miliar, dengan total kontribusi laba

Rp. 2.180 miliar (8 %) dan sebanyak 92 BUMN masing-masing memberikan kontribusi laba kurang dari Rp. 100 miliar, dengan total kontribusi laba Rp. 2.304 miliar (8 %).

e). Kontribusi Rugi.

Dari data pada diketahui bahwa dari 145 BUMN, sebanyak 25 BUMN rugi dengan total kerugian Rp. 1.010. Secara terinci, sebanyak 11 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 846 miliar (84 %), sebanyak 6 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 136 miliar (13 %), dan sebanyak 8 BUMN memberikan kontribusi rugi Rp. 28 miliar (3 %).

f). Besaran (size) Total Asset.

Berdasarkan data dapat diketahui bahwa dari 145 BUMN dengan total asset Rp. 772.501 miliar, sebanyak 4 BUMN masing-masing mempunyai total asset di atas Rp. 50.000 miliar, dengan total asset Rp. 518.495 miliar (68 %), sebanyak 6 BUMN masing-masing mempunyai total asset antara Rp. 10.000 s.d Rp. 50.000 miliar, dengan total asset Rp. 118.384 miliar (15 %), sebanyak 4 BUMN masing-masing mempunyai total asset antara Rp. 5.000 miliar s.d Rp. 10.000 miliar, dengan total asset Rp. 33.006 miliar (4 %), sebanyak 33 BUMN masing-masing mempunyai total asset antara Rp. 1.000 miliar s.d Rp. 5.000 miliar, dengan total asset Rp. 71.736 miliar (9 %) dan sebanyak 98 BUMN masing-masing mempunyai total asset kurang dari Rp. 1.000 miliar, dengan total asset Rp. 30.879 miliar (4 %).

g). Total Ekuiti.

Berdasarkan data dapat diketahui bahwa dari 145 BUMN dengan total ekuiti Rp. 139.611 miliar, sebanyak 3 BUMN masing-masing mempunyai total ekuiti di atas Rp. 10.000 miliar, dengan total ekuiti Rp. 45.962 miliar (33 %), sebanyak 4 BUMN masing-masing mempunyai total ekuiti antara Rp. 5.000 s.d Rp. 10.000 miliar, dengan total ekuiti Rp. 29.222 miliar (21 %), sebanyak 8 BUMN masing-masing mempunyai total ekuiti antara Rp. 2.000 miliar s.d Rp. 5.000 miliar, dengan total ekuiti Rp. 25.361 miliar (18 %), sebanyak 28 BUMN masing-masing mempunyai total ekuiti antara Rp. 500 miliar s.d Rp. 2.000 miliar, dengan total ekuiti Rp. 26.425 miliar (19 %) dan sebanyak 102

BUMN masing-masing mempunyai total ekuiti kurang dari Rp. 500 miliar, dengan total ekuiti Rp. 12.641 miliar (9 %).

h). Return on Asset (ROA).

Berdasarkan data diketahui bahwa dari 145 BUMN, sebanyak 12 BUMN mempunyai ROA di atas 20 %, sebanyak 25 BUMN mempunyai ROA antara 10 % s.d 20 %, sebanyak 27 BUMN mempunyai ROA antara 5 % s.d 10 %, sebanyak 25 BUMN mempunyai ROA antara 2 % s.d 5 %, dan sebanyak 25 BUMN mempunyai ROA kurang dari 2 %.

Dari data tersebut tampak bahwa perubahan (penaikan/perurunan pendapatan) yang kecil saja membawa pengaruh yang cukup signifikan terhadap total pendapatan BUMN. Oleh karena itu pengelolaan dan pembinaan terhadap ke 24 BUMN tersebut perlu memperoleh prioritas utama, baik oleh Pemegang Saham maupun manajemen BUMN, tanpa mengabaikan pengelolaan dan pembinaan terhadap BUMN yang lainnya.

Berdasarkan jenis kegiatan usahanya 161 BUMN tersebut dikelompokkan menjadi 37 kelompok. Pada tahun 2001 diperkirakan total asset seluruh BUMN adalah sebesar Rp. 772.501 miliar, total penjualan sebesar Rp. 207.390 miliar, total laba sebelum pajak sebesar Rp. 27.783 miliar, rata-rata ROA sebesar 3,60 % dan rata-rata ROE sebesar 23,73 %.

### **3.2. Peta Posisi BUMN, Badan Usaha dengan Penyertaan Minoritas dan Anak Perusahaan BUMN Holding.**

Pemetaan posisi BUMN, Badan Usaha dengan Penyertaan Minoritas dan Anak Perusahaan BUMN Holding (yang selanjutnya disebut Badan Usaha) dimaksudkan untuk melihat posisi masing-masing atau kelompok Badan Usaha berdasarkan karakteristik industrinya. Dari 161 BUMN sebagian besar yaitu 124 BUMN (78 %) mempunyai karakteristik industri yang kompetitif, 11 BUMN (6 %) bersifat monopoli, 25 BUMN (15 %) merupakan kombinasi kompetitif dan PSO dan 1 BUMN (1 %) kombinasi antara monopoli dan kompetitif. Hasil pemetaan posisi perkelompok BUMN adalah sebagaimana disajikan pada Tabel 3.1.

**Tabel 3.1**  
**Peta Posisi Karakteristik Industri BUMN (dengan kepemilikan saham  $\geq$**   
**51%) berdasarkan Kelompok Usaha**

Kelompok	Jumlah BUMN	Kompetitif	Monopoli	Kompetitif dan PSO	Monopoli dan Kompetitif
1. PERBANKAN	5	5	-	-	-
2. ASURANSI	9	4	3	1	1
3. JASA PEMBIAYAAN	6	4	2	-	-
4. JASA KONSTRUKSI	9	8	-	1	-
5. KONSULTAN KONSTRUKSI	5	5	-	-	-
6. PENUNJANG KONSTRUKSI	2	2	2	-	-
7. JASA PENILAI	4	4	-	-	-
8. JASA LAINNYA	2	-	2	-	-
9. RUMAH SAKIT	13	-	-	13	-
10. PELABUHAN	4	-	-	4	-
11. PELAYARAN	4	2	-	2	-
12. KEBANDARUDARAAN	2	-	2	-	-
13. ANGKUTAN DARAT	3	-	-	3	-
14. LOGISTIK	3	2	-	1	-
15. PERDAGANGAN	5	5	-	-	-
16. Pengerukan	1	1	-	-	-
18. PARIWISATA	3	3	-	-	-
19. KAWASAN INDUSTRI	7	7	-	-	-
20. USAHA PENERBANGAN	2	2	-	-	-
21. DOK & PERKAPALAN	4	4	-	-	-
22. PERKEBUNAN	15	15	-	-	-
23. PERTANIAN	2	2	-	-	-
24. PERIKANAN	4	4	-	-	-
25. PUPUK	2	2	-	-	-
26. KEHUTANAN	6	6	-	-	-
27. KERTAS	2	2	-	-	-

Kelompok	Jumlah BUMN	Kompetitif	Monopoli	Kompetitif dan PSO	Monopoli dan Kompetitif
28. PERCETAKAN & PENERBITAN	4	4	-	-	-
29. PERTAMBANGAN	3	3	-	-	-
30. ENERGI	4	4	-	-	-
31. INDUSTRI BERBASIS TEKNOLOGI	5	5	-	-	-
32. BAJA & KONSTRUKSI BAJA	3	3	-	-	-
33. TELEKOMUNIKASI	5	3	-	-	-
34. INDUSTRI PERTAHANAN	2	2	-	-	-
35. SEMEN	3	3	-	-	-
36. INDUSTRI SANDANG	2	2	-	-	-
37. ANEKA INDUSTRI	3	3	-	-	-
JUMLAH	161	124	11	25	1

Sumber : Kementerian BUMN

### 3.3. Sasaran dan Strategi Utama Pengembangan BUMN.

#### 3.3.1. Sasaran Pengembangan.

Sasaran kualitatif yang ingin dicapai dalam kurun waktu 5 tahun (2002-2006) ke depan adalah menjadikan BUMN sebagai Badan Usaha berkarakteristik perusahaan kelas dunia, yaitu:

- a. Berorientasi pada penciptaan nilai dengan kinerja finansial dan operasional.
- b. Berorientasi pada pengembangan *core competencies* dengan fokus pada industri sekunder dan tersier (hilir).
- c. Skala usaha internasional dalam pendapatan, produksi, pemasaran dan kemampuan pendanaan dengan akses global.
- d. Usaha yang terfokus dan terintegrasi dalam satu sektor tertentu.
- e. Dipimpin oleh CEO dengan tim manajemen yang profesional dan mandiri serta bebas dari intervensi politik.
- f. Sebagian besar atau mayoritas Badan Usaha telah diprivatisasi, baik melalui IPO maupun strategic sales sehingga mampu menjadi Badan Usaha yang tangguh dan mempunyai pondasi yang kuat untuk bersaing secara global.

### 3.3.2. Strategi Utama Pengembangan

Untuk mencapai sasaran tersebut strategi pengembangan Badan Usaha dilakukan dalam 3 (tiga) tahap yaitu, pertama tahap konsolidasi (tahun 2002), kedua tahap revitalisasi bisnis (tahun 2003-2004) dan ketiga tahap pertumbuhan (tahun 2005-2006). Pentahapan dalam mencapai sasaran tersebut dimaksudkan untuk menciptakan landasan yang kuat dan merupakan pra-syarat yang harus dilakukan sebelum pelaksanaan tahap berikutnya. Oleh karena itu tahap awal pengembangan BUMN yaitu tahap konsolidasi mulai dilaksanakan pada tahun 2001.

#### a). Tahap Konsolidasi (Tahun 2002)

Dalam tahap ini terdapat 7 (tujuh) kebijakan yang akan diterapkan bagi Badan Usaha, yaitu ;

##### 1) Koordinasi dan Monitoring.

Konsolidasi ini dimaksudkan untuk menyamakan visi dan misi pada internal Badan Usaha baik dalam lingkungan Kementerian BUMN maupun antara Kementerian BUMN dengan masing-masing Badan Usaha, termasuk dengan seluruh stake holder. Penyamaan visi tersebut penting agar setiap unsur yang terkait dalam kegiatan Badan Usaha mempunyai persepsi yang sama tentang arah dan kebijakan pembinaan dan pengembangan usaha di masa depan.

Adapun langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk menyamakan persepsi tersebut adalah menyelenggarakan koordinasi internal Kementerian BUMN dan melakukan monitoring dan pertemuan antara manajemen dan Pemegang Saham secara periodic, sesuai dengan Sistem Perencanaan dan Pengendalian BUMN yang telah ditetapkan oleh Kementerian BUMN.

##### 2) Akselerasi Penyehatan

Terdapat indikasi bahwa upaya-upaya penyehatan atau restrukturisasi usaha oleh masing-masing Badan Usaha belum terlaksana secara optimal, baik karena kendala internal maupun eksternal. Menyadari bahwa upaya penyehatan merupakan salah satu langkah strategis dalam memperbaiki kinerja usaha dan keuangan Badan Usaha, maka perlu

dilakukan akselerasi atau percepatan terhadap upaya-upaya penyehatan Badan Usaha. Untuk itu dalam setiap Badan Usaha akan dibentuk Tim Akselerasi Penyehatan Badan Usaha yang melibatkan wakil-wakil dari Pemegang Saham maupun Badan Usaha itu sendiri.

Akselerasi penyehatan Badan Usaha tersebut dimaksudkan untuk mempercepat proses value creation melalui :

- restrukturisasi usaha/bisnis, keuangan, manajemen dan organisasi;
- merger dan akuisisi;
- kerjasama usaha antar Badan Usaha;
- likuidasi, divestasi dan privatisasi;
- *spin off* terhadap *non core competence business* dan *non-performance*.

### 3) Pelaksanaan *Good Corporate Governance*

Transparansi dalam pengelolaan Badan Usaha merupakan pra kondisi yang penting untuk meningkatkan kinerja Badan Usaha dan merupakan kunci keberhasilan dalam menciptakan lingkungan bisnis yang tepat bagi program privatisasi BUMN. Dengan penerapan prinsip-prinsip good corporate governance dalam pembinaan dan pengelolaan Badan Usaha diharapkan semua pihak akan memiliki acuan yang sama dalam pengelolaan usaha.

Prinsip-prinsip dasar *good corporate governance* adalah transparansi, kemandirian dan akuntabilitas :

a) Transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material dan relevan (*disclosure*) mengenai perusahaan.

Dalam kaitan ini akan diperkenalkan program BUMN *On Line* sehingga pengungkapan informasi-informasi akan menjamin bahwa Badan Usaha memberikan informasi yang akurat dan aktual mengenai kinerja perusahaan kepada Pemegang Saham dan Publik.

b) Kemandirian diartikan sebagai keadaan dimana Badan Usaha bebas dari pengaruh/tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan

mekanisme korporasi, sehingga dalam menjalankan tugasnya Komisaris dan Direksi Badan Usaha akan terbebas dari tekanan maupun pengaruh, baik dari dalam maupun luar perusahaan.

c) Akuntabilitas diartikan sebagai adanya sistem pertanggungjawaban dan wewenang yang jelas yang dimiliki oleh organ persero yaitu Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing.

4) *Transparansi dalam Pembinaan dan Pengelolaan Badan Usaha Melalui Program BUMN On Line*

Seiring dengan kemajuan teknologi telekomunikasi yang memungkinkan penyajian informasi secara *on line*, dokumen dapat pula diakses secara langsung oleh publik dan stakeholder lainnya melalui media elektronika.

Kemajuan teknologi telekomunikasi yang besar pengaruhnya terhadap informasi aktual belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal oleh sebagian Badan Usaha. Pembangunan website [www.bumn-ri.com](http://www.bumn-ri.com) merupakan salah satu terobosan dalam penyajian informasi kepada masyarakat, baik calon investor, pasar, pemerhati Badan Usaha maupun stakeholder. Informasi yang secara langsung dapat diakses oleh publik tanpa ada hambatan dimensi waktu dan tempat, akan lebih memotivasi Badan Usaha dalam penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, serta meningkatkan fungsi pengawasan publik.

Program *BUMN On Line* juga dimaksudkan untuk membangun kepercayaan publik (*building trust and acceptance*) atas kebijakan yang ditempuh Kementerian BUMN dalam membina Badan Usaha.

Pembuatan website [www.bumn-ri.com](http://www.bumn-ri.com) bertujuan membangun suatu sistem informasi berupa aplikasi pelaporan dari BUMN kepada Menteri Negara BUMN. Untuk mencapai sasaran tersebut, rencana tindak (*action plan*) yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- Menerapkan suatu konsep Local Area Network;

- Membangun intranet Kementerian BUMN dan menerapkan sistem kolaborasi penghitungan untuk meningkatkan produktivitas penyajian data dan informasi dalam menunjang pengambilan keputusan;
- Membangun suatu aplikasi pelaporan melalui internet dari Badan Usaha ke Kementerian BUMN yang handal, fleksibel dan dapat diaplikasikan secara cepat;
- Menyusun Website untuk penyampaian informasi Badan Usaha kepada publik.

#### 5) Kebijakan Otonomi Daerah

Pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, berdampak terhadap peningkatan semangat otonomi daerah berupa keinginan beberapa Pemerintah Daerah untuk ikut serta dalam pengelolaan, kepemilikan atau bagian pendapatan dari Badan Usaha yang beroperasi di wilayahnya.

Menghadapi tuntutan atau aspirasi beberapa Pemerintah Daerah tersebut, Pemerintah selaku Pemegang Saham BUMN pada prinsipnya menerapkan kebijaksanaan korporasi yang lazim berlaku yaitu penentuan pengelolaan atau manajemen perusahaan dan pembagian pendapatan hanya dapat dilakukan berdasarkan skema kepemilikan saham. Dengan kata lain, keterlibatan pihak-pihak lain, termasuk Pemerintah Daerah dalam mengelola Badan Usaha melalui wakil-wakilnya dalam manajemen/Direksi dan pembagian pendapatan atau laba Badan Usaha dimungkinkan apabila pihak-pihak tersebut memiliki sebagian saham pada Badan Usaha yang bersangkutan.

#### 6) Reformasi Pengelolaan Badan Usaha

Reformasi Pengelolaan Badan Usaha dimaksudkan untuk merubah paradigma para pengelola Badan Usaha agar berperilaku lebih terbuka, tanggap terhadap perubahan dan menyadari perlunya proses pembelajaran.

Strategi reformasi bisnis Badan Usaha dilakukan melalui 4 (empat) kegiatan yaitu Reformasi Budaya, Reformasi Manajemen, Reformasi Strategi dan Reformasi Pengelolaan Usaha.

- a) Reformasi Budaya meliputi penanaman budaya kerja keras, rasa malu, peduli dan memiliki rasa ingin tahu, berkeinginan untuk maju, tidak berperilaku otoriter, memiliki rasa syukur dan keterbukaan dalam pengelolaan Badan Usaha.
- b) Reformasi Manajemen meliputi peningkatan kinerja dengan berbasis pada sistem manajemen modern, penerapan sistem reward and punishment serta peningkatan profesionalisme manajemen berbasis pada 5 (lima) tingkatan hirarki.
- c) Reformasi Strategi meliputi peningkatan nilai perusahaan, fokus pada usaha pokok atau core business, peningkatan pendapatan dan market share (untuk unit bisnis driving market) dan cost leadership (untuk unit bisnis market driven).
- d) Reformasi Pengelolaan Usaha meliputi penyederhanaan organisasi dan struktur usaha sejenis, penciptaan struktur organisasi yang flat tetapi efektif atau kaya fungsi dan hemat struktur.

#### 7) Kepedulian kepada masyarakat (*community development*)

Sebagai salah satu wujud kepedulian dan tanggung jawab sosial serta program kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menguntungkan dan menunjang antara koperasi, swasta dan Badan Usaha, Pemerintah akan terus melanjutkan dan meningkatkan Program Pengembangan Usaha Kecil Dan Koperasi (PUKK) serta kepedulian kepada masyarakat melalui penyisihan laba BUMN. Pelaksanaan program tersebut terus diperbaiki dan disempurnakan, terutama yang menyangkut proses penyaluran, penentuan sasaran, pengembalian bantuan/pinjaman dan evaluasinya.

#### 8) Penyusunan Undang-Undang BUMN.

Penyusunan Undang-Undang BUMN dimaksudkan untuk menciptakan landasan hukum yang kuat dan jelas bagi seluruh stake holder. Melalui Undang-Undang BUMN tersebut, dapat dirumuskan arah, sasaran, program, dan kebijakan Pemerintah terhadap BUMN dengan jelas sehingga menjadi pedoman bagi semua pihak yang terkait. Undang-Undang tentang BUMN merupakan kebutuhan mutlak karena landasan hukum tentang BUMN yang ada saat ini belum berbentuk Undang-Undang. Di samping masalah kepemilikan, peran dan fungsi BUMN, dalam perekonomian nasional, dalam Undang-Undang BUMN tersebut akan diatur pula ketentuan tentang privatisasi.

9) Sosialisasi Kebijakan Privatisasi.

Sebagai Badan Usaha, BUMN mempunyai *stake holder* yang lebih banyak dibandingkan Badan Usaha lainnya. Kepentingan dan harapan setiap stakeholder seringkali berbeda-beda bahkan ada yang bertolak belakang. Kondisi semacam ini menyebabkan setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah selaku Pemegang Saham BUMN seringkali tidak efektif, bahkan ditentang oleh *stake holder* yang lain, misalnya yang menyangkut program privatisasi BUMN.

Mengingat privatisasi BUMN merupakan salah satu program penting yang perlu didukung oleh seluruh *stakeholder*, penyamaan visi dan persepsi tentang privatisasi merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan kebijakan privatisasi BUMN. Penyamaan visi dan persepsi tersebut akan dicapai melalui pelaksanaan program sosialisasi privatisasi.

10) Restrukturisasi dan Privatisasi.

Pada tahun 2001, Pemerintah akan tetap melakukan restrukturisasi untuk penyehatan BUMN, terutama yang tengah dipersiapkan untuk privatisasi lanjutan dan melakukan privatisasi atas beberapa BUMN yang telah siap, terutama yang termasuk dalam kriteria :

- a. Pemilikan saham Pemerintah minoritas.
- b. Bergerak dalam bidang usaha yang kompetitif.

c. Menghasilkan produk dengan basis teknologi yang cepat usang.

b). Tahap Revitalisasi Bisnis (Tahun 2003-2004).

Dalam tahap ini terdapat 5 (lima) kebijakan yang akan diterapkan bagi Badan Usaha yaitu:

1) Peningkatan *Shareholder Value*

Kebijaksanaan peningkatan nilai perusahaan ditujukan untuk memenuhi keinginan para stakeholder terutama Pemegang Saham. Ada 3 (tiga) ukuran nilai yang digunakan yaitu tingkat pengembalian modal (*Return On Capital Employed*), *Earning Before Tax and Depreciation (EBITDA)* dan *Deviden*. Peningkatan ketiga ukuran nilai tersebut diupayakan melalui peningkatan pendapatan usaha dan atau penurunan biaya melalui *cost cutting* dan *cost reduction*.

2) Efektif Manajemen.

Memberikan kewenangan yang lebih luas kepada manajemen Badan Usaha serta secara bertahap mengurangi campur tangan Pemerintah. Dengan kebijakan tersebut diharapkan manajemen dapat lebih luwes dan aktif dalam mengelola bisnis Badan Usaha serta tidak hanya melaporkan rencana kerja maupun hasil kinerjanya kepada Pemegang Saham saja, namun juga disosialisasikan kepada seluruh unit termasuk karyawan Badan Usaha yang bersangkutan. Dengan kebijakan tersebut diharapkan agar setiap keputusan, baik yang diambil oleh Pemegang Saham maupun manajemen dapat dipahami dan didukung oleh karyawan, sehingga karyawan turut bertanggung jawab terhadap kemajuan perusahaan.

3) Peningkatan Operasi, Pelayanan dan Pendapatan

Memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada manajemen untuk meningkatkan operasi, pelayanan dan pendapatan (*revenue, service and operation enhancement*) baik melalui pengembangan strategi lini bisnis yang telah ada maupun diversifikasi usaha dengan cara kerjasama antara sesama Badan Usaha maupun dengan Koperasi/UKM serta pihak swasta.

Hal ini dimaksudkan agar manajemen mempunyai fleksibilitas dan kemandirian dalam pengelolaan bisnis perusahaan.

#### 4) Sistem Pengadaan Barang dan Jasa

Sistem pengadaan barang dan jasa (*procurement system*) oleh Badan Usaha merupakan salah satu proses yang perlu disempurnakan. Kebijakan yang akan diambil adalah menerapkan sistem pengadaan barang dan jasa Badan Usaha melalui *e-procurement*, sehingga transparansi proses penentuan vendor atau *supplier* dapat dilakukan secara terbuka sehingga dapat meminimalkan biaya transaksi.

#### 5) Restrukturisasi dan Privatisasi

##### a) Restrukturisasi

Sebagaimana mandat yang diberikan oleh MPR, pemerintah berkewajiban untuk menyetatkan Badan Usaha, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Upaya penyehatan Badan Usaha ini dapat dilaksanakan melalui restrukturisasi agar perusahaan dapat beroperasi secara lebih efisien, transparan dan profesional sehingga Badan Usaha-Badan Usaha ini dapat memberikan produk/layanan terbaik dengan harga yang kompetitif kepada konsumen, serta memberikan deviden dan pajak kepada negara.

Sebelum melaksanakan restrukturisasi, pemerintah akan mempertimbangkan biaya dan manfaat dari restrukturisasi tersebut. Restrukturisasi dapat meliputi :

- Restrukturisasi sektor usaha, terutama ditujukan kepada sektor-sektor yang mendapat proteksi di masa lalu atau terdapat monopoli alamiah. Restrukturisasi sektoral dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, sehingga terjadi kompetisi yang sehat, efisiensi dan pelayanan yang optimal. Restrukturisasi tersebut dipusatkan pada pembenahan regulasi, terutama di bidang infrastruktur, antara lain sektor telekomunikasi, listrik, jalan tol dan pupuk.
- Restrukturisasi perusahaan, dengan tiga kategori :

- peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor di mana terdapat monopoli baik yang diregulasi maupun alamiah.
- peningkatan hubungan antara perusahaan dengan pemerintah, termasuk penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dan restrukturisasi kewajiban layanan publik.
- restrukturisasi internal.

Sebuah perusahaan/sector industri dapat direstrukturisasi sebelum diprivatisasi apabila :

- Perusahaan/sector industri yang bersangkutan memiliki potensi untuk membentuk keuntungan kompetitif yang berkesinambungan, seperti industri telekomunikasi dan energi.
  - Perusahaan sedang dan berpotensi untuk menjadi perusahaan yang penting di dalam sector strategis dalam ekonomi nasional.
  - Perusahaan/sector industri berada dalam situasi krisis yang memerlukan tindakan segera dari pemerintah setelah menilai bahwa tindakan tersebut tidak dapat ditangani oleh investor baru
- Kemungkinan untuk menambah nilai secara signifikan.

#### b) Privatisasi

Privatisasi didefinisikan sebagai penyerahan kontrol efektif dari sebuah perseroan kepada manajer dan pemilik swasta dan biasanya terjadi apabila mayoritas saham perusahaan dialihkan kepemilikannya kepada swasta. Privatisasi mengandung makna sebagai berikut :

- Perubahan peranan Pemerintah dari peran sebagai pemilik dan pelaksana menjadi regulator dan promotor dari kebijakan, serta penetapan sasaran baik nasional maupun sektoral;
- Para manajer selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru. Diharapkan pemilik baru akan mengejar pencapaian sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja dan peraturan

lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.

- Pemilihan metode dan waktu privatisasi yang terbaik bagi Badan Usaha dan negara mengacu kepada kondisi pasar dan kebijakan regulasi sektoral.

Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam memilih metode privatisasi adalah :

- Penawaran Umum
- Penjualan Strategis
- Likuidasi
- *Employee Buyouts* (EBO)
- Saham Dwiwarna (*Golden Share*)
- Kewajiban Layanan Publik (PSO)

Salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada negara dan Badan Usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, membuka akses ke pasar internasional dan alih teknologi serta transfer best practice kepada Badan Usaha. Arah kebijakan privatisasi diklasifikasikan berdasarkan 3 (tiga) jenis struktur industri yaitu untuk Badan Usaha yang industrinya kompetitif dilakukan *Initial Public Offering (IPO) atau strategic sales*, untuk Badan Usaha yang industrinya sudah sunset dilakukan divestasi dan untuk Badan Usaha yang usahanya bersifat *natural resources base* tetap dipertahankan sebagai Badan Usaha.

Kriteria-kriteria yang digunakan untuk mengidentifikasi Badan Usaha yang termasuk dalam kelompok privatisasi jalur cepat (*fast track privatization*) dan privatisasi jangka menengah (*medium term privatization*).

Apakah Badan Usaha mempunyai peran yang penting dalam menyediakan barang dan jasa publik atau bergerak di bidang pertahanan dan keamanan atau memiliki aset yang strategis;

Apakah Badan Usaha bergerak di sektor yang telah kompetitif, atau pemerintah berperan sebagai pemegang saham minoritas;

Apakah Badan Usaha memiliki kewajiban menyediakan layanan publik (PSOs);

Ukuran besarnya perusahaan.

Privatisasi Jalur Cepat (*Fast Track Privatization*). Termasuk di dalam kategori ini, perusahaan-perusahaan di mana pemerintah berperan sebagai pemegang saham minoritas, atau Badan Usaha yang memiliki ukuran kecil sampai sedang bisnisnya sudah kompetitif dan sunset, sebagai kandidat yang paling tepat untuk segera diprivatisasi.

Privatisasi Jangka Menengah (*Medium Term Privatization*). Badan Usaha-Badan Usaha di luar sektor yang kompetitif memerlukan waktu yang lebih lama untuk diprivatisasi. Sebagai contoh, restrukturisasi terhadap Badan Usaha yang diwajibkan memberikan layanan publik harus dilakukan melalui komersialisasi layanan tersebut dan menentukan subsidi yang harus disediakan oleh Pemerintah. Segera setelah restrukturisasi tersebut dilaksanakan, maka privatisasi dapat dilaksanakan. Untuk jangka waktu tertentu, Pemerintah mendapat mandat melalui GBHN untuk sementara waktu mempertahankan Badan Usaha-Badan Usaha yang bergerak di dalam bidang infrastruktur publik, industri pertahanan dan keamanan serta yang mengelola aset strategis. Kajian-kajian untuk mengidentifikasi langkah-langkah pengaturan yang diperlukan untuk memprivatisasi perusahaan-perusahaan tersebut akan dilaksanakan dalam waktu dekat.

c. Tahap Pertumbuhan (Tahun 2005-2006)

Tahap ini terdiri dari 2 (dua) kebijakan yang akan diterapkan bagi Badan Usaha yaitu:

1) Pengembangan Bisnis

Pada tahap ini diharapkan sebagian besar atau mayoritas Badan Usaha telah diprivatisasi (baik melalui IPO atau *strategic sales*), tangguh, dan mempunyai pondasi yang kuat untuk bersaing secara global.

Terhadap Badan Usaha-Badan Usaha tersebut akan dilakukan pengembangan bisnis yang berkelanjutan (*sustainable business growth*) sehingga diharapkan pendapatan usaha (*turn over*) dapat tumbuh lebih besar dari rata-rata pertumbuhan industri sejenis.

## 2) Lanjutan Privatisasi

a) Program privatisasi lanjutan yang akan dikembangkan terutama di bidang legislasi dengan memperhatikan kondisi pasar masing-masing. Mekanisme privatisasi lain mungkin diperlukan oleh beberapa Badan Usaha apabila :

- Menggunakan sumber daya alam/mineral atau lahan, termasuk perkebunan, kawasan pariwisata dan kawasan industri.
- Badan Usaha terkait dengan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah sehingga memerlukan keterlibatan pemerintah daerah untuk memiliki sebagian saham Badan Usaha tersebut.
- Berminat untuk memiliki hubungan yang dekat dengan lingkungan usaha yang berpotensi untuk menjadi mitra strategis Badan Usaha yang bersangkutan, seperti koperasi atau petani plasma.

b) Beberapa Badan Usaha untuk sementara waktu mungkin masih akan dimiliki oleh Negara, karena menyediakan layanan publik, industri keamanan dan pertahanan dan aset strategis sebagaimana diamanatkan di dalam GBHN 1999. Pemerintah akan melakukan kajian untuk meningkatkan efisiensi dan profitabilitas perusahaan, termasuk di antaranya dengan partisipasi pihak swasta dalam bentuk kerjasama usaha dan lain sebagainya.

### 3.4. Proyeksi Kinerja dan Agenda Implementasi Program BUMN

Berdasarkan data diketahui bahwa kinerja dan target keuangan seluruh BUMN naik cukup signifikan. Total pendapatan seluruh BUMN ditargetkan naik-rata-rata 13 % per tahun selama periode 2002-2006 yaitu dari Rp. 237.567 miliar menjadi Rp. 378.668 miliar, laba sebelum pajak naik dari Rp. 30.573 miliar menjadi Rp. 49.734 miliar, total asset naik rata-rata 8 % per tahun dari Rp. 831.162 miliar menjadi Rp. 1.113.068 miliar, total ekuiti naik rata-rata 8 % per tahun dari Rp. 157.189 miliar menjadi Rp. 209.562 miliar pada periode yang sama. Sementara ROA dan ROE ditargetkan meningkat dari masing-masing 3,68 % dan 19,45 % menjadi 4,47 % dan 23,73 %. Sedangkan ROA dan ROE tidak termasuk kelompok perbankan dan pembiayaan ditargetkan meningkat dari masing-masing 7,21 % dan 18,93 % menjadi 9,97 % dan 24,15 % pada periode yang sama. Lambatnya target pertumbuhan ROA dan ROE BUMN kelompok perbankan dan pembiayaan dibandingkan kelompok lainnya diperkirakan terjadi karena industri perbankan dan keuangan belum sepenuhnya pulih dari krisis ekonomi.

Namun apabila kelompok perbankan dan pembiayaan tidak disertakan maka gambaran prosentase pertumbuhan rata-rata kinerja BUMN per tahun akan menjadi sebagai berikut, pendapatan 14 %, laba sebelum pajak 12 %, total asset 5 %, ekuiti 7 %, ROA 7 % dan ROE 4 %.

Restrukturisasi dan pengembangan usaha yang telah dilaksanakan mulai tahun 2002 diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional dan keuangan Badan Usaha pada tahun-tahun berikutnya. Untuk mencapai target kinerja keuangan tahun 2002-2006 tersebut, langkah-langkah strategis dan agenda implementasi yang akan diterapkan pada beberapa kelompok Badan Usaha Milik Negara.

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 (1) mampu meningkatkan kinerja BUMN, (2) mampu menerapkan prinsip-prinsip good governance dalam pengelolaan BUMN,

(3) mampu meningkatkan akses ke pasar internasional, (4) terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, (5) terjadinya perubahan budaya kerja, serta (6) mampu 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 tahun-tahun mendatang, BUMN akan menghadapi persaingan global, di mana batas wilayah suatu negara dapat dengan mudah dimasuki oleh produsen-produk 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. Dengan privatisasi, terutama dengan metode *strategic sale* kepada investor dari luar negeri, diharapkan 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 luar negeri.

Disadari bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi terus berkembang. Pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi baru dalam proses produksi menghasilkan produk dalam tempo yang lebih cepat, dengan kualitas yang lebih baik, serta harga pokok yang lebih kompetitif. Dibidang pemasaran teknologi baru, khususnya teknologi informasi, dapat dipakai sebagai sarana strategis untuk menjalin hubungan yang lebih baik dan berkualitas dengan customer serta para supplier. Privatisasi diharapkan dapat memperkenalkan ilmu pengetahuan dan teknologi baru kepada BUMN, sehingga BUMN akan mampu memberikan sarana

kepada para karyawan untuk terus melakukan pembelajaran dan terus mengembangkan diri, sehingga mampu menghasilkan produk yang berkualitas, dengan harga yang kompetitif.

Masuknya investor baru dari proses privatisasi diharapkan dapat menimbulkan suasana kerja baru yang lebih produktif, dengan visi, misi, dan strategi yang baru. Perubahan suasana kerja ini diharapkan menjadi pemicu adanya perubahan budaya kerja, perubahan proses bisnis internal yang lebih efisien, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi baru yang diadopsi BUMN setelah proses privatisasi.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya, privatisasi BUMN diharapkan dapat menutup defisit APBN. Hal ini berarti bahwa harga saham dan waktu merupakan dua variabel yang perlu mendapatkan perhatian besar dalam proses privatisasi BUMN. Harga saham harus diperhatikan dalam kaitannya untuk mengejar target perolehan dana dalam rangka menutup defisit APBN, namun di sisi lain terdapat kendala waktu, di mana privatisasi harus segera dilaksanakan.

### **3.5. Tujuan Privatisasi.**

#### **3.5.1. Pengalaman Internasional**

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa tujuan utama privatisasi ada dua, yaitu: pertama, untuk mengurangi defisit fiskal dan atau menutupi kewajiban-kewajiban (hutang-hutang) pemerintah yang jatuh tempo, dan kedua, untuk mendorong kinerja ekonomi makro atau efisiensi makro. Tujuan pertama umumnya diadopsi oleh negara-negara maju (industri) dan tujuan kedua umumnya diadopsi oleh negara-negara berkembang utamanya dalam kerangka tujuan jangka pendek

Negara-negara maju yang menggulirkan program privatisasi dengan tujuan utama adalah efisiensi makroekonomi termasuk: Inggris; Perancis dan Jepang. *State owned enterprises*, SOEs, yang mereka privatisasi umumnya dimulai dari sektor telekomunikasi: British Telecom (Inggris); French Telekom (Perancis); dan Nippon Telegraph and Telephone, NTT, (Jepang). Negara-negara berkembang yang mengadopsi program privatisasi dengan tujuan utama untuk menutupi defisit

fiskal dan atau untuk menutupi kewajiban-kewajiban (hutang-hutang) pemerintah yang jatuh tempo, termasuk: RRC (1999); Chile (Telefonos de Chile) (1990); Mexico (1982, 1992); Brazil (1998); Bolivia (1998); dan Afrika Selatan (1995). (Megginson dan Netter : 2001).

### **3.5.2. Privatisasi di Indonesia**

Pengalaman-pengalaman banyak negara berkembang yang terpaksa harus melakukan program privatisasi untuk tujuan menutupi defisit fiskal dan kewajiban pemerintah yang jatuh tempo juga terjadi di Indonesia dewasa ini. Walaupun demikian, Indonesia dalam perspektif jangka panjangnya menetapkan bahwa tujuan privatisasi adalah untuk tujuan efisiensi makro ekonomi, yang sejalan dengan prinsip yang diadopsi dari negara maju seperti Inggris, Perancis, dan Jepang, yang sudah dipaparkan terdahulu.