

# Privatisasi BUMN: Mengapa dan Beberapa Kunci Sukses

Mohamad Ikhsan

**Kata Kunci** : Kondisi ekonomi – Analisis ekonomi

**Key Word** : Economic conditions – Economic analysis

## *Abstract*

*While most of theoretical and empirical assessments of privatization considered as a success, it remains widely and increasingly un popular, partly because of the perception that it is fundamentally unfair both in conception and execution.*

*This article is a literature review of the debate over the ownership of public vis a vis private sectors both from micro and macro economic perspectives.*

*We find that in the context of Indonesia the economic rationale for privatization is very compelling. Therefore, the main reason for a slow the privatization process is more political rather than economic.*

*We then identify some key issues for a successful privatization. First, the design of privatization must be part of an integral economic policy aimed at achieving stability and sustainable growth. In this context, the opening the economy for foreign competition is of utmost importance; Privatization without increased international competition could lead to oligopolistic practices in th economy. This is particularly true for the sectors which have potential natural monopoly characteristic. For that case, adequate regulation should be put in place to insure an efficient pricing policy.*

*The second key important issue is the design of privatization modes. These are particularly important to overcome political. From example the objection of nationalist group who consider privatization as "foreignization". The reformist should be able to convince the public, that is privatization is an effective way for democratization of capital by allowing common people to own SOEs through capital market.*

*Finally, the third key issue is the establishment of a simple and transparent privatization process. This issue has two important objectives by broadening participation and to ensure there no "new corruption practices" during the process of ownership transfer.*

## 1. PENDAHULUAN

Eksistensi BUMN di banyak negara berkembang tidak terlepas dari proses evolusi dari peranan negara dalam perekonomian. Sejarah meningkatnya eksistensi BUMN di banyak negara (termasuk negara industrial) tidak luput dari pengalaman pahit depresi tahun 1930an. Tidak mengherankan kemudian muncul antitesis terhadap mekanisme pasar.

Setelah mengalami kejayaan pada periode 1940an hingga 1970an, ternyata dalam era 1980an peran pemerintah digugat kembali. Kegagalan pasar yang dianggap sebagai pembenaran teoritis bagi intervensi pemerintah berubah sejalan dengan kemajuan teknologi dan berkembangnya pendapatan per kapita. Di samping itu kegagalan pemerintah (*government failures*) pun telah menimbulkan beban yang luar biasa terhadap anggaran pemerintah, inefisiensi dan peningkatan korupsi. Asumsi bahwa pemerintah menjadi *honest broker* menjadi tidak terbukti dengan meningkatnya praktek korupsi pada perekonomian yang peranan pemerintah sangat menonjol. Literatur dalam akhir 1980an hingga dewasa ini didominasi oleh cerita program privatisasi – mulai dari argumen hingga cerita sukses dan kegagalannya yang dilakukan di banyak negara. Di samping itu privatisasi didorong pula dengan jatuhnya paham komunis dan beralihnya negara-negara Eropa Timur dan Asia menuju perekonomian pasar seperti yang kita amati di Rusia, Polandia, Ceko, Cina, Vietnam dan lain-lain.

Terlepas dari dampak yang positif yang dihasilkan, privatisasi – dimana pun – merupakan tindakan yang tidak populer. Privatisasi dipersepsikan sebagai kebijakan yang melukai orang miskin (rakyat kecil), buruh serta konsumen dan hanya menguntungkan kelompok pemilik modal dan jika dijual di pasar internasional – akan dapat merugikan kepentingan nasional. Privatisasi seringkali diinterpretasikan sebagai tindakan yang menyebabkan makin banyak orang menganggur, atau menyebabkan pekerja harus dipaksa untuk menerima pekerjaan dengan gaji lebih rendah – atau dengan kata lain “*less security and fewer benefit*”, dampak kenaikan harga bagi konsumen dan jika proses privatisasi tidak transparan memberikan ruang (*venue*) baru bagi para koruptor. Keluhan yang muncul meskipun menghasilkan *efficiency gain* dan perbaikan kinerja keuangan perusahaan, privatisasi menyebabkan pemburukan distribusi pendapatan.

Persepsi ini muncul hampir di seluruh belahan dunia. Misalnya majalah the Economist edisi July 28 – August 3, 2001 melaporkan bahwa 63 persen dari responden di 17 negara Amerika Latin tidak setuju dengan pandangan bahwa privatisasi telah memberikan dampak yang menguntungkan. Angka ini masih menunjukkan kecenderungan yang sama berdasarkan hasil survei yang dilakukan tahun 2002. Tetapi tampaknya hasil ini lebih berkaitan dengan kenyataan di banyak negara Amerika Latin proses privatisasi berlangsung dengan tidak transparan dan mempunyai asosiasi dengan praktek korupsi dan *sequencing* yang tidak tepat dengan perubahan dalam kerangka regulasi sehingga hanya memindahkan monopoli dari sektor publik kepada sektor swasta. Argumen ini didasari oleh jawaban dari mayoritas responden yang menghendaki agar negara melepaskan kendali ekonomi ke tangan swasta.

Proses privatisasi tidak bisa dilihat sekedar proses pergantian kepemilikan semata – dari sektor publik kepada sektor swasta melainkan memerlukan suatu komplemen berupa pembuatan suatu aturan main dalam pasar yang jelas, eliminasi semua hambatan kuantitatif baik hambatan masuk maupun keluar (*entry and exit barriers*) pada pasar yang kompetitif dan penciptaan mekanisme institusi regulasi dalam sektor yang mempunyai potensi monopoli alamiah (Larrain dan Lopez-Calva, 2001).

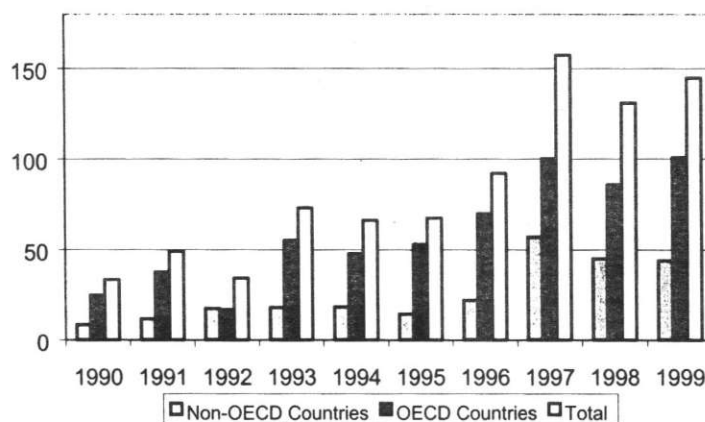
Tulisan ini merupakan tinjauan pustaka terhadap argumen teoritis dan bukti empiris dari proses privatisasi termasuk di dalamnya beberapa kunci sukses dari program privatisasi yang pernah dilakukan termasuk di Indonesia. Secara sistematis tulisan ini dibagi menjadi 4 bagian. Bagian kedua akan menjelaskan tentang perkembangan (*trend*) privatisasi di dunia dilanjutkan dengan bagian yang menjelaskan argumen masalah kepemilikan dan dampaknya terhadap perekonomian baik dilihat dari sisi ekonomi mikro maupun ekonomi makro. Bagian terakhir akan mengupas kunci sukses privatisasi.

## 2. TREND PRIVATISASI DI DUNIA

Privatisasi telah berkembang pesat selama 10 tahun terakhir baik dalam jumlah transaksi maupun nilai transaksinya. Jika pada tahun 1980an hanya terdapat beberapa transaksi saja, maka dalam dekade 1990an

jumlah ini meningkat menjadi sekitar 500an. Akibatnya nilai transaksi meningkat dari sekitar US\$ 30 milyar pada tahun 1990 menjadi US\$ 150 milyar pada tahun 1999. Nilai transaksi ini umumnya berasal dari negara-negara OECD. Sementara dari negara berkembang, diperkirakan akumulasi hasil privatisasi selama 1990-99 mencapai US\$ 250 milyar. Hasil privatisasi meningkat 4 kali lipat dari tahun 1990, mencapai US\$ 44 milyar pada tahun 1999 setelah mencapai puncaknya sebesar US\$ 66 milyar pada tahun 1997. Sebagian besar hasil berasal dari penjualan BUMN di sektor infrastruktur terutama sektor telekomunikasi dan listrik. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa privatisasi terjadi di sektor minyak dan gas bumi di Argentina, Brazil, India dan Polandia serta Rusia. Privatisasi di sektor manufaktur menghasilkan lebih kurang 16 persen dari total penerimaan privatisasi di negara berkembang (periode 1990-99) terutama dari negara transisi. (lihat **Gambar 2**)

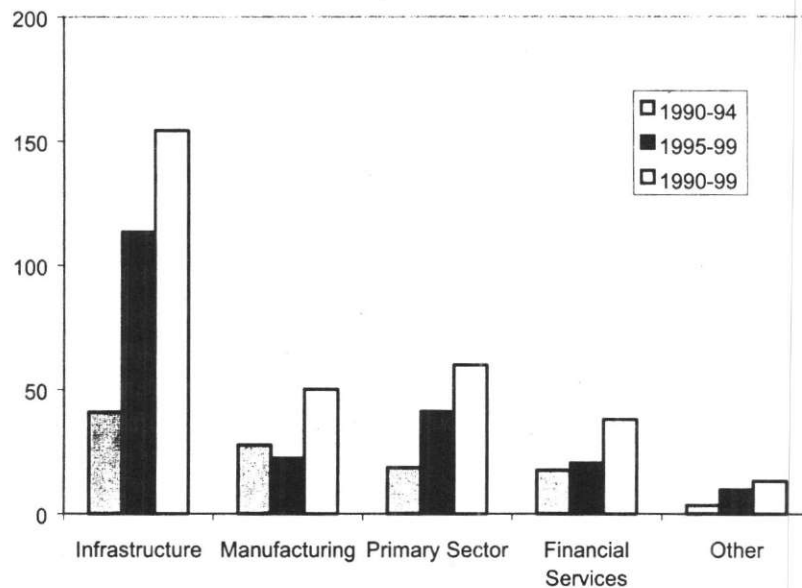
*Gambar 1*  
*Penerimaan Privatisasi Global (US\$ Billion)*



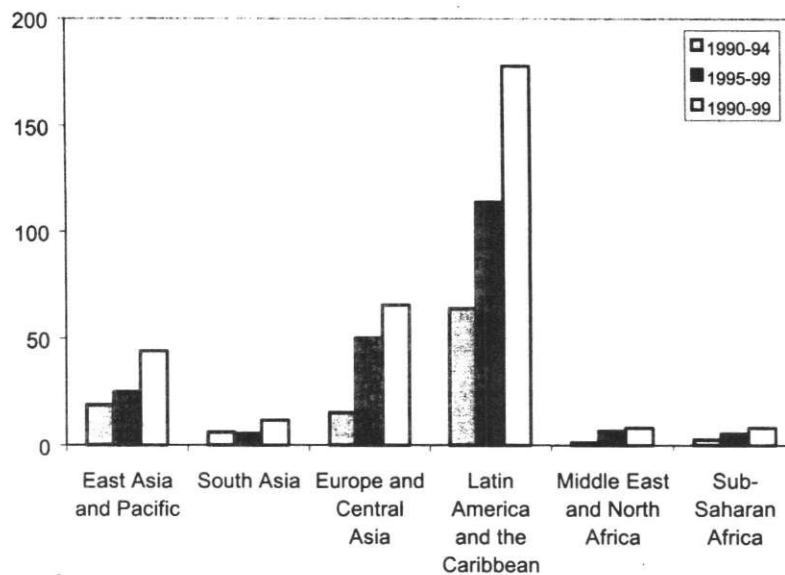
Sumber: Kikeri and Nellis (2001)

Negara-negara Amerika Latin mempunyai kontribusi terbesar terhadap hasil penjualan BUMN diikuti oleh negara-negara Transisi ekonomi dan negara Asia Pasifik (lihat **Gambar 3**). Terdapat perbedaan pola privatisasi di masing-masing regional. Di Amerika Latin, privatisasi di mulai dengan penjualan BUMN yang tergolong kecil dan diikuti dengan penjualan BUMN di sektor strategis sejalan dengan selesainya restrukturisasi sektor ekonomi (kerangka regulasi). Pola penjualan ini didasari tiga pemikiran penting (Aspe, 2000). *Pertama*, birokrat memerlukan *learning process* dalam melakukan proses privatisasi karena mereka tidak mempunyai pengalaman dalam menjual BUMN. *Kedua*, *sequencing* dalam proses perubahan kepemilikan penting untuk mencegah perubahan dalam monopoli dari tangan publik kepada swasta. Sementara persiapan penyusunan pembuatan regulasi memerlukan waktu. *Ketiga*, tekanan politis dalam melakukan privatisasi memerlukan *positive outcomes* terlebih sebelum dukungan politis dapat digalang.

**Gambar 2**  
*Privatization Proceeds by Sector, 1990-1999*  
*(US\$ Billions)*



**Gambar 3**  
**Privatization Proceeds by Region, 1990-1999**  
**(US\$ Billions)**



Sumber: Global Development Finance 2001

Di negara transisi ekonomi eks komunis, pendekatan *bigbang* yang digunakan terutama berkaitan dengan perubahan sistem ekonomi dari komunis menjadi ekonomi pasar. Hasil yang diperoleh relatif kecil karena menggunakan pendekatan *voucher* – untuk menghasilkan pemilikan yang lebih merata. Tetapi sejak tahun 1995 sejalan dengan perluasan privatisasi di sektor infrastruktur dan minyak dan gas, terjadi akselerasi pendapatan privatisasi.

Sementara negara-negara Asia Timur pola yang berbeda dengan mengandalkan pembukaan pasar (liberalisasi ekonomi) dan membiarkan BUMN bersaing dan mendorong sektor privat untuk mengambil alih kendali ekonomi. Strategi secara umum relatif sukses dalam mendorong pertumbuhan ekonomi walaupun pendapatan hasil privatisasi tergolong kalah banyak dibandingkan yang dihasilkan oleh negara-negara di kawasan lain.

Di kawasan lain Afrika, *poor governance* dan *macroeconomic policies* menyebabkan hasil privatisasi menjadi tidak optimum baik dilihat dari penerimaan hasil privatisasi atau dampak ekonominya. Keadaan yang sama juga terjadi di negara Asia Selatan. Tetapi liberalisasi ekonomi di India yang diikuti dengan percepatan privatisasi memberikan dampak yang signifikan terhadap perkembangan perekonomian di negara tersebut. Dalam lima tahun terakhir pertumbuhan ekonomi di India telah mencapai lebih dari 5 persen per tahun dibandingkan dalam dekade sebelumnya yang hanya mencapai 2-3 persen per tahun.

Perubahan pemilikan BUMN dan bersamaan dengan liberalisasi ekonomi telah peranan pemerintah dalam perekonomian. **Tabel 1** menunjukkan bahwa di Negara-negara Industri peranan BUMN mengalami penurunan dari 6 persen (1980) menjadi 5 persen (1997) sementara di negara berkembang penurunan peranan ini lebih signifikan yaitu dari 15 % hingga 3-5 persen. Di Indonesia *trend* ini kurang lebih sama dimana jika pada awal 1970an peranan pemerintah mencapai sekitar 40-45% maka pada akhir 1990an peranan ini telah menurun menjadi sekitar 10-12 persen. Dominannya peran pemerintah relatif dibandingkan dengan negara berkembang lain akibat masih dominannya peran pemerintah di sektor infrastruktur dan energi serta dalam sektor perindustrian dasar serta sektor finansial.

**Tabel 1**  
*Perubahan Aktivitas BUMN Dalam Persentase terhadap PDB*  
*(Penurunan dalam poin persentase dari PDB)*

Negara (by Income Groups)	1980 (%)	1997 (%)	Change (%)
Low Income Countries	15	3	-12
Lower Middle Income Countries	11	5	-6
Upper Middle Income Countries	10.5	5	-5.5
High Income Countries	6	5	-1

Source: Sheshinski and Lopez-Calva, 1998.

### 3. TEORI PRIVATISASI: APAKAH PEMILIKAN MEMPENGARUHI KINERJA?

Teori ekonomi klasik atau neoklasik sebetulnya tidak secara eksplisit berbicara tentang soal pemilikan.<sup>1</sup> Bagi pengikut teori ini bahwa yang paling penting adalah bagaimana membuat struktur pasar yang kompetitif ketimbang mengatur soal pemilikan.<sup>2</sup> Bahkan beberapa studi dari ekonomi-ekonom neoklasik menunjukkan bahwa secara teoritis, pengalihan pemilikan kepada sektor swasta dengan kondisi pasar yang tidak kompetitif justru akan menyebabkan *welfare reducing* karena secara potensial pelaku swasta akan mengeksploitasi kekuatan pasarnya menuju pasar monopoli (Vicker dan Jarrow, 1995) Adalah ekonom *public choice* dari kelompok disiplin *institutional economics* yang melihat pemilikan berperan (*ownership matters*) dalam menentukan kinerja perusahaan.

Secara umum pengaruh pemilikan dapat dilihat dari sisi perspektif mikroekonomi dan makroekonomi. Dari sisi mikroekonomi pemilikan akan berpengaruh pada efisiensi pada tingkat perusahaan; sementara dimensi makroekonomi memfokuskan pada pengaruh alokasi sumber daya akibat pemilikan pemerintah yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja perekonomian secara keseluruhan dan dampaknya terhadap anggaran pemerintah. Berikut ini akan didiskusikan kedua perspektif dari pemilikan.

#### Perspektif Mikroekonomi

Literatur menunjukkan terdapat dua alasan yang menyebabkan terjadi perbedaan kinerja perusahaan akibat pemilikan yaitu perspektif manajerial (*managerial perspective*) dan perspektif politik. Yang pertama berkaitan dengan masalah *corporate governance*: bagaimana perusahaan dikelola dan dimonitor dalam pemilikan yang berbeda dan ketiadaan

- 
- 1 Adam Smith dalam bukunya *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, menulis tentang argumen perbedaan produktivitas lahan di bawah monarki Eropa dan perubahan pemilikan tanah ke tangan swasta telah membuahkan hasil yang lebih baik.
  - 2 Laffont and Tirole (1993) menunjukkan dalam model teoritisnya *trade off* antara pemilikan pemerintah dan swasta tidak konklusif. Lagipula teori kesejahteraan dengan keseimbangan kompetitif hanya valid jika tidak ada eksternalitas dan barang publik, dimana yang terakhir dijumpai dalam dunia nyata.



ancaman terhadap ancaman pengambilan perusahaan (*take over threat*) yang terjadi dalam perusahaan negara. *Agency problem* tampaknya menjadi alasan utama dari masalah ini terutama menyangkut tidak adanya insentif untuk melakukan monitoring dalam kasus perusahaan negara. Pemilik perusahaan swasta mempunyai tujuan untuk memaksimalkan nilai perusahaan sehingga dengan segala upayanya akan mencoba untuk memonitor manajemen perusahaan dalam mencapai tujuannya. Sementara pemilik BUMN umumnya tidak jelas dan terdistribusikan lebih luas yang menyebabkan insentif untuk memonitor tingkah laku manajer menjadi berkurang. Alasan lain berkaitan *soft budget constraint* berkaitan dengan konsekuensi jika perusahaan swasta yang terus merugi akan menyebabkan pemilik harus menanggung kerugian atau keluar dari industri sementara bagi BUMN kerugian tidak punya arti yang besar bagi manajemen karena akan ditutupi dengan dana anggaran (uang publik)

Persoalan manajerial sebetulnya secara teoritis bisa diselesaikan – tanpa ada pengaruh dari pemilikan terhadap kinerja perusahaan – jika informasi sempurna dengan melakukan kontrak kinerja (*performance contract*). Manajemen BUMN akan diberikan kontrak manajemen dimana *rewards* dan *penalties* yang diberikan oleh pemerintah akan didasarkan pada kinerja BUMN yang bersangkutan tanpa harus melakukan perubahan pemilikan. Untuk memberikan standar pemerintah membuat *benchmark* dengan industri sejenis di tingkat internasional.

Ada dua persoalan yang fundamental dalam hal ini. Pertama, *benchmark* yang digunakan cenderung menitikberatkan pada aspek finansial, sehingga tidak banyak berbeda dengan kriteria keuangan yang pernah dipakai sebelumnya di Indonesia. Padahal dalam kenyataannya banyak BUMN yang dibentuk karena pasar swasta yang belum berkembang atau ada faktor eksternalitas yang kental dalam operasi perusahaan sehingga *benefit* yang dihasilkan tidak dapat diukur dengan kinerja keuangan perusahaan. Ambil contoh kasus Perumnas. BUMN ini dibentuk dengan tujuan untuk mempercepat proses penyediaan rumah sederhana yang harganya terjangkau. Dapat dipastikan bahwa harga rumah yang ditetapkan bukanlah harga kompetitif sehingga kinerja keuangan tidak sepenuhnya menggambarkan kondisi riil perusahaan. Contoh yang kedua adalah PT Garam dimana unsur eksternalitasnya sangat kental melalui usaha pengembangan garam beryodium untuk

mencegah penyakit gondok. Kasus yang lain adalah kasus PT Telkom. Dengan menggunakan standar finansial tentunya PT Telkom laksana perusahaan yang sangat sehat. Padahal kondisi ini dimungkinkan karena struktur monopoli dari pasar telekomunikasi di Indonesia; lagi-lagi memberikan contoh yang kurang benar tentang kondisi riil perusahaan. Solusi praktis yang dapat dilakukan adalah dengan memisahkan unit bisnis yang berdasarkan prinsip-prinsip komersial dengan unit bisnis yang dilandasi dengan pertimbangan non komersial (*public sector obligation*).<sup>3</sup>

Masalah kedua masalah efektifitas dari *performance contract*. Adalah benar sebelum adanya kontrak ini, pemerintah menjalankan BUMN ibarat pertandingan sepakbola tanpa aturan main, papan *score* dan wasit. *Performance contract* adalah solusi logis untuk mengatasi masalah tersebut. Dalam kenyataannya timbul berbagai masalah mulai dalam mendisain hingga dalam hal monitoring sehingga tidak mengherankan dalam studi Bank Dunia menunjukkan bahwa hanya sedikit saja BUMN di Korea, India, Ghana, Mexico dan Filipina yang mengalami perbaikan dalam pelbagai indikator produktifitasnya. Masalah yang pertama berkaitan dengan perbedaan tujuan antara politisi sebagai *stakeholder* yang mempunyai *multiple objectives* dengan pendisain kontrak tersebut. Masalah ini dapat diatasi dengan menetapkan target atau standar yang berbeda untuk masing-masing BUMN dan memberikan bobot yang berbeda untuk masing-masing tujuan.

Masalah kedua muncul sehubungan dengan masalah ketidaksempurnaan informasi. Teori kontrak (*contract theory*) untuk memperbaiki kinerja, *performance contract* mesti memenuhi tiga syarat berikut:

- Mengurangi *information advantage* yang dimiliki oleh manajer

---

3 Solusi ini sebetulnya bukan solusi yang optimal – sekurang-kurangnya belum teruji optimal. Jika pemerintah ingin supaya terdapat daerah yang pasarnya tidak eksis dilayani atau diciptakan pasarnya terdapat opsi lain dengan regulasi misalnya dengan prinsip *universal service* yang mensyaratkan perusahaan yang eksis dalam pasar tertentu – terutama yang mengandung potensi monopoli alamiah – untuk menyisihkan sebagian sumber daya untuk melayani daerah terpencil. Opsi lain adalah dengan melakukan *bidding* bagi para pelaku ekonomi swasta untuk melayani daerah tertentu dimana pemerintah sebagai regulator dan fasilitator akan membiayai kegiatan tersebut.

- Memotivasi manajemen BUMN untuk mencapai target melalui *rewards* dan *penalties*.
- Meyakinkan manajemen BUMN bahwa janji pemerintah tersebut adalah *credible*

Pengalaman di beberapa negara yang telah mempraktekkan *performance contract* menunjukkan dua sumber kegagalan *performance contract* yaitu: *pertama*, manajemen berhasil menggunakan *information advantage* yang dimilikinya untuk menegosiasi kontrak baik dengan cara membuat pihak independen sukar untuk melakukan evaluasi atau dengan cara membuat kontrak yang secara mudah dicapai oleh perusahaan. *Performance contract* menjadi sukar dievaluasi jika terlalu banyak tujuan yang akan dicapai. Misalkan perusahaan Telkom di Korea mempunyai 40 tujuan. Hal yang sama juga berlaku jika target ditetapkan berubah-ubah. *Benchmarking* dengan menggunakan standar internasional adalah solusi yang rasional untuk mengatasi masalah standar tetapi sangat tidak realistis untuk mengharapkan standar ini sehingga membuka ruang bagi manajemen BUMN menegosiasi kontrak yang menguntungkannya.

*Kedua*, sistem insentif yang diberikan gagal untuk memotivasi manajer BUMN untuk mengeluarkan segala upaya untuk mencapai target. Di samping itu insentif untuk melakukan tindakan terlarang seperti korupsi masih sangat besar dan tanpa *punishment* yang sepadan.

Yang *ketiga* berkaitan dengan kredibilitas pemerintah. Pemerintah gagal memenuhi janjinya dalam memproteksi BUMN dari tekanan politis. Ambil contoh kasus PLN dimana campur tangan pemerintah masih sangat kental. Pengalaman selama ini tekanan politik ini pun tidak berkurang yang dibuktikan melalui penggunaan pengaruhnya untuk kepentingan partai politik dalam masa kampanye seperti dalam kasus Bank Bali atau dana Bulog.

Argumen kelompok kedua memfokuskan masalah politik yang menunjukkan bahwa distorsi lebih disebabkan tujuan para politisi yang lebih mementingkan tujuan politis dibandingkan dengan tujuan ekonomi seperti dengan memperkerjakan tenaga kerja yang berlebihan (*overemployment*) dalam rangka mengejar kepentingan pribadi

(memperluas *votes*). Akibat distorsi ini – termasuk dalam pasar yang kompetitif sekalipun – BUMN menjadi tidak efisien (Sheifer dan Vishny (1994) dan Boycko, Sheifer dan Vishny (1996)). Nellis (1994) mendukung pandangan tersebut dengan menekankan bahwa justru kondisi-kondisi yang menjamin terjadinya kompetisi (dan efisiensi) seperti mekanisme pasar yang otonom dan manajer yang mempunyai tujuan memaksimalkan keuntungan justru sesuatu yang dihindari oleh para politisi. Stiglitz (1994) menambahkan niat politisi yang ingin menjadikan BUMN sebagai agenda politik menjadikan politisi tidak akan *credible* dan *commit* untuk mendorong kompetisi. Sappington dan Sidak (1995) memperluas argumen ini dengan menyatakan bahwa BUMN jarang memaksimalkan keuntungan dan BUMN mempunyai insentif dan kemampuan yang besar untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang anti kompetisi. Kasus Indonesia bisa dijadikan contoh. *World Bank* (1993) menunjukkan terdapat korelasi yang kuat antara tingkat proteksi dengan eksistensi BUMN. Artinya proteksi atau kegiatan anti kompetisi di Indonesia justru disebabkan oleh adanya kebutuhan atau permintaan terhadap perlindungan terhadap BUMN dibandingkan dengan adanya kepentingan dari kelompok kepentingan (*interest group*)<sup>4,5</sup> *Argument soft budget constraint* juga lebih kentara jika dikaitkan dengan argumen politis. Sheshinski dan Lopez-Calva (1998) mengembangkan suatu analisis *game theory* yang sederhana. Mereka menunjukkan sepanjang biaya politis untuk menutup perusahaan lebih besar dibandingkan dengan biaya untuk memberikan subsidi atau mem-“*bail out*”) manajer akan selalu melakukan investasi terlepas dari probabilitas kegagalan akan proyek besar.<sup>6</sup> Masih dalam agenda politis, BUMN atau BUMD di

- 
- 4 Basri dan Hill (*forthcoming*) menunjukkan bahwa kelompok *interest* merupakan faktor yang menentukan tingkat proteksi. Tetapi studi mereka tidak membedakan pemilikan perusahaan.
  - 5 Kasus proteksi industri gula merupakan hal yang menarik. PTPN yang tidak efisien justru diberikan hak monopoli impor gula karena pemerintah ingin mengejar tujuan politis ketimbang memperbaiki efisiensi sektor.
  - 6 Kasus Bank Internasional Indonesia merupakan contoh yang menarik. Cerita anekdot (*anecdotal story*) menyebutkan analisis menunjukkan bahwa BPPN akan lebih murah untuk menglikuidasi Bank tersebut ketimbang mem-*bail out*-nya. Tetapi karena biaya politis penutupan yang sangat besar menyebabkan pemerintah – dalam hal ini KKS – memutuskan mem-*bail out* dan menjadikan BII sebagai “BUMN” walaupun dalam beberapa bulan kemudian kerugian dan resiko fiskal yang dihadapi oleh Pemerintah bertambah besar. Kasus yang sama diperkirakan juga berlaku bagi

Indonesia sering dijadikan arena kepentingan birokrasi dalam "menyalurkan proyek dari APBN" walaupun seringkali investasi tersebut lebih sering membebankan BUMN. BUMN di banyak negara termasuk di Indonesia sering dijadikan media bagi penguasa untuk redistribusi kekayaan baik untuk kepentingan pribadi atau untuk mempertahankan kekuasaan. Compos dan Esfahani (1996). Pemilikan BUMN dan kendali penuh atas lapangan kerja di BUMN, upah, pembelian *input* dan sebagainya memudahkan akses bagi suatu rezim untuk memberikan balas jasa (*rewards*) bagi pendukungnya dan hukuman bagi pembangkang. Faktanya dapat kita lihat bahwa manajemen atau terutama komisaris BUMN umumnya diisi oleh birokrat atau jenderal sebagai "*rewards*" atas - entah "kejujuran" atau bahkan dukungan pada penguasa. Pendapat ini juga didukung Woo, Glassburner dan Nasution (1992) yang menambahkan BUMN juga dipakai oleh pengambil kebijakan di Indonesia sebagai media untuk menjalankan strategi industrialisasi. Adalah bukan rahasia lagi kepentingan politis pemerintah sangat mewarnai kebijaksanaan BUMN sehingga kita sukar untuk mengukur sejauh mana ketidakefisienan disebabkan oleh faktor internal atau eksternal. Contoh yang sangat aktual adalah penempatan saham BUMN-BUMN di PT. DSTP yang melanggar ketentuan Menteri Keuangan yang melarang BUMN untuk menempatkan sahamnya di luar *core business*-nya. Bagaimana kita bisa membenarkan penempatan dana PT Inhutani - yang berasal dari dana reboisasi- di industri pesawat terbang. Praktek-praktek seperti ini tidak hanya terjadi dalam kasus industri pesawat terbang atau BPIS tetapi juga menjalar pada hampir semua BUMN seperti pada kasus PT Telkom yang dipaksa harus membiayai pembangunan patung raksasa di Bali. Contoh lain adalah kasus penempatan dana PT Taspen pada sejumlah perusahaan swasta lainnya atau pengalihan dana konsesi batubara untuk keperluan dana taktis Departemen Pertambangan dan Energi.

Alasan tentang pengaruh *manajerial* dan *soft budget constraint* secara empiris terbukti dalam kasus Indonesia. Bartel dan Harrison (1999)

---

kasus PPD. BUMN ini setiap tahun memerlukan injeksi dana yang lebih besar ketimbang biaya likuidasinya. Tetapi biaya politis likuidasi yang besar menyebabkan pemerintah membiarkan PPD untuk terus eksis. Akibatnya tidak ada perubahan perilaku dalam bekerja dan perusahaan terus merugi dalam jumlah yang makin besar dari waktu ke waktu.

menunjukkan kepemilikan menjadi faktor yang penting dalam menentukan tingkat produktivitas suatu perusahaan di Indonesia. BUMN di Indonesia cenderung memiliki kinerja yang lebih buruk dibandingkan dengan perusahaan swasta.

Di sisi lain, seperti yang telah dikemukakan di atas, argumen terhadap eksistensi BUMN umumnya berkaitan dengan kegagalan pasar. Kasus ini menonjol dalam beberapa kegiatan ekonomi yang menunjukkan ciri monopoli alamiah<sup>7</sup>. Dalam kasus ini, mekanisme pasar sempurna (harga = biaya marjinal) tidak eksis dan melepaskan kepada mekanisme pasar akan menyebabkan kondisi-kondisi dalam pasar monopoli akan tercipta dimana harga yang terjadi akan sangat tinggi dan kuantitas yang diproduksi jauh lebih kecil dibandingkan dengan kuantitas yang seharusnya tercipta jika pasarnya sempurna. Solusi yang muncul dan disepakati kemudian adalah intervensi negara akan memungkinkan alokasi menurut *second best theory* dimana harga yang terjadi sama dengan biaya rata-rata jangka panjang dan lebih rendah dan kuantitas produksi lebih besar dari kuantitas pasar monopoli. Namun demikian literatur sejak akhir tahun 1980an menunjukkan argumen tersebut menjadi kurang tepat karena beberapa alasan. *Pertama*, perubahan teknologi telah menyebabkan banyak kegiatan ekonomi dimana faktor skala ekonomi menjadi kurang begitu penting. Kasus industri telekomunikasi merupakan contoh yang baik. Adanya satelit memungkinkan produser telepon seluler atau jarak jauh tidak memerlukan skala ekonomi dengan jaringan kabel (*fixed line*) yang memerlukan skala ekonomi yang besar untuk menekan biaya per unit. *Kedua*, sejalan dengan peningkatan pendapatan, pasar (dan permintaan) pun berkembang sehingga memungkinkan dua atau lebih pelaku ekonomi yang dapat bersaing satu sama lainnya. *Ketiga*, banyak kegiatan ekonomi yang bisa dipisahkan antara yang masih memiliki ciri monopoli dan pasar sempurna. Kasus industri listrik atau kereta api bisa menjadi contoh. Dalam kasus listrik, hanya transmisi yang memiliki ciri monopoli alamiah sementara baik pembangkit atau distribusi memiliki pasar yang sempurna. Begitu pula dengan kereta api. Jika pembangunan

---

7 Definisi yang paling umum dari monopoli alamiah adalah suatu industri yang memiliki biaya rata-rata menurun sejalan dengan peningkatan permintaan. Industri-industri berkaitan dengan besarnya porsi biaya tetap untuk memulai kegiatan perusahaan – atau yang dikenal dengan *sunk cost*.



dan pengelolaan stasiun dan jaringan kereta api dapat diperlakukan sebagai barang publik seperti halnya jalan raya dan stasiun atau terminal bis, maka perusahaan kereta api seharusnya dapat diperlakukan sebagai perusahaan yang dapat kompetitif yang tidak memiliki ciri monopoli alamiah. *Keempat*, jika tujuannya untuk menghasilkan *second best solution*, perangkat regulasi seharusnya sudah cukup untuk mendorong kegiatan di sektor tersebut terjadi.<sup>8</sup>

Argumen lain terhadap eksistensi BUMN adalah *missing market* dan banyak kasus berkaitan dengan masalah eksternalitas. Kasus ini terjadi dalam banyak jenis kegiatan terutama pada awal pembangunan. Katakanlah untuk jaringan pelayaran perintis. Tidak ada sektor swasta yang mau masuk karena permintaan (pasarnya) masih sangat kecil sehingga mau tidak mau negara harus mengambil alih hingga pasar terbentuk. Begitu pula dengan eksistensi eksternalitas. Tidak ada yang mau melayani listrik pedesaan karena berdasarkan analisis biaya manfaat secara finansial tidak layak dijalankan. Tetapi karena *second round benefit* yang dihasilkan sangat besar seperti pengurangan kemiskinan melalui penghematan biaya energi hingga penciptaan lapangan kerja. Serupa pula dengan eksistensi PT Sarinah sebagai *trading house* pada tahun 1960an atau hotel-hotel milik negara di bawah PT HII dan Natour pada tahun 1970an atau pabrik-pabrik pupuk yang didirikan karena tidak ada sektor swasta yang mampu atau bersedia membangun kegiatan-kegiatan tersebut. Namun yang perlu diingat bahwa eksistensi BUMN tersebut secara filosofi adalah mengisi kekosongan dalam pasar. Jadi jika sektor swasta telah berkembang maka pemerintah harus membubarkan BUMN karena akan menimbulkan persoalan *conflict of interest* dan bertentangan dengan fungsi pemerintah sebagai fasilitator

---

<sup>8</sup> Idenya adalah dengan melakukan *voucher* bagi perusahaan yang ingin melayani kegiatan tersebut. Namun demikian sangat mungkin terjadi jika *voucher* yang diberikan hanya mampu untuk menutupi biaya rata-rata tanpa ada keuntungan yang memadai, tidak ada satu pun sektor swasta yang tertarik untuk ikut serta. Dengan demikian *counter-argument* ini sebetulnya belum begitu kuat khususnya pada tahapan awal pengembangan pasar. Tetapi pada tahapan pertengahan (saat pasar berkembang) sangat mungkin banyak sektor swasta ingin berpartisipasi untuk mengambil manfaat sebagai *market leader* saat pasar berkembang.

atau regulator.<sup>9</sup>

Eksistensi BUMN masih dimungkinkan dalam kasus ketidak sempurnaan pasar (*imperfect competition*) seperti dalam kasus lembaga keuangan pedesaan. Tidak ada lembaga keuangan formal yang bersedia melakukan operasinya di daerah pedesaan karena tingginya resiko, rendahnya potensi pasar serta biaya transaksi per unit pinjaman. Solusi kedua terbaik (*the second best solution*) yang berkembang dewasa ini adalah dengan memberikan subsidi *start up cost* dan membiarkan bunga yang tercipta berdasarkan interaksi kurva permintaan dan penawaran. Tetapi pengalaman banyak negara menimbulkan beberapa pertanyaan : (i) meminjam sukses Bangladesh dengan Grameen Bank menunjukkan tanpa intervensi langsung pemerintah dalam bentuk BUMN segmen masyarakat paling miskin pun menjadi terladeni; (ii) pengalaman BRI yang memupuk keuntungan yang besar dari kegiatan pedesaan yang kemudian untungnya dipakai untuk keperluan anggaran sebetulnya bertentangan dengan tujuan pembentukan BUMN ini. Keuntungan BRI semestinya dipakai untuk mengembangkan *network* baru yang marjin keuntungannya lebih tipis.

Di luar hal tersebut di atas tidak ada alasan bagi negara untuk eksis karena peranan negara hanya akan menimbulkan dampak yang tidak baik bagi pengembangan sektor swasta dan efisiensi nasional. Runtuhnya sistem sosialis memberikan bukti tentang dampak yang luas akibat penguasaan negara yang berlebihan dalam perekonomian. Namun dalam kenyataannya di Indonesia, dominasi BUMN ternyata tidak hanya berada dalam sektor yang tergolong secara potensial tergolong monopoli alamiah atau memiliki dampak eksternalitas yang besar tetapi juga dalam struktur pasar yang kompetitif. Contohnya seperti dikemukakan di atas adalah bidang perhotelan dimana BUMN sudah lama tenggelam oleh dominasi perusahaan swasta baik swasta nasional maupun asing. Dalam bidang industri perkebunan, peran BUMN makin menurun akibat rendahnya produktivitas walaupun dilihat dari *endowment* yang dimiliki (kesuburan tanah atau pengalaman), BUMN

---

9 Eksistensi BUMN ini - pada kasus mulanya *missing market* dan kemudian berkembang dan telah mampu menimbulkan eksistensi swasta - ibarat seperti wasit merangkap pemain dalam pertandingan sepak bola. Baik fungsinya sebagai pelaku ekonomi dan wasit tidak akan pernah optimal karena potensi *conflict of interest* yang tinggi.



perkebunan seharusnya menjadi pelopor peningkatan produktivitas dalam produksi hasil perkebunan. Kegiatan-kegiatan yang masih tergolong sebagai strategis pun makin sukar didefinisikan karena perkembangan teknologi dan perubahan pasar yang dinamis yang menyebabkan fungsi pemilikan dalam mengendalikan pasar makin ditinggalkan dan digantikan dengan fungsi regulasi sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Proenas 2000-2004

#### **Perspektif Makroekonomi**

Ada beberapa dimensi dari eksistensi BUMN secara makroekonomi. Pertama, dampak dalam alokasi sumber daya yang akan mempengaruhi efisiensi perekonomian nasional. Eksistensi BUMN yang tidak efisien – yang biasanya diikuti dengan proteksi baik secara eksplisit maupun implisit – menyebabkan terjadi *crowding out* dana. Ambil contoh dalam kasus PT Perkebunan. PT Perkebunan selalu mendapatkan perlakuan khusus dalam memperoleh tanah yang berkualitas. Tetapi internal inefisiensi (dalam banyak hal menurut bukti anekdotal merupakan praktek korupsi) dalam PT Perkebunan menyebabkan efisiensi teknis tidak pernah tercapai. Akibatnya sumber daya yang langka (tanah) yang terbaik bukan jatuh pada operator terbaik dan alhasil tingkat produksi berada jauh di bawah tingkat yang optimal. Kasus yang sama juga terjadi dalam industri perbankan dimana jaminan implisit yang diberikan oleh pemerintah menyebabkan Bank BUMN yang umumnya relatif tidak efisien dibandingkan dengan bank milik swasta mendapatkan alokasi dana lebih besar dibandingkan partnernya Bank Swasta. Kasus ini khususnya terjadi pada masa sebelum deregulasi tahun 1988. Disalokasi sumber daya terjadi akibat pemerintah terpaksa harus melakukan proteksi baik dalam bentuk hambatan perdagangan atau investasi untuk melindungi BUMN yang tidak efisien. Tingkat konsentrasi industri cenderung lebih tinggi jika terdapat BUMN dalam cabang industri tertentu. (World Bank, 1993) Ketidakefisienan BUMN terjadi di hampir sektor ekonomi. Sebagai contoh, biaya produksi di pabrik kertas pemerintah lima kali lebih tinggi dibandingkan pabrik kertas swasta. Keadaan yang sama juga terjadi dalam industri semen dimana tingkat efisiensi BUMN jauh lebih rendah dibandingkan dengan pabrik semen swasta. Argumen di atas didukung oleh studi lain antara lain Indrawati et.al (1995) dan Siahaan (2000) yang menunjukkan tingkat efisiensi

BUMN kalah jauh dibandingkan dengan perusahaan swasta menengah dan besar, walaupun secara rata-rata upah di BUMN lebih tinggi dibandingkan dengan upah di perusahaan swasta. Lebih jauh lagi polusi udara yang diciptakan oleh BUMN lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan swasta karena mesin yang digunakan BUMN berumur lebih tua dan kurang modern (World Bank, 1993).

Dimensi kedua dari sisi makroekonomi menyangkut dampaknya terhadap anggaran. Eksistensi BUMN disertai dengan kendala *no exit policy* serta fakta bahwa BUMN tidak efisien menyebabkan *net transfer* yang negatif. Artinya penerimaan pajak plus deviden yang diterima oleh pemerintah dari pemerintah umumnya lebih kecil dari penempatan dana pemerintah. Estimasi yang dilakukan Bank Dunia (1998) menunjukkan bahwa pemerintah mengalami *negative net transfer* dari BUMN. Studi ini menunjukkan pula bahwa pemerintah mengalami kehilangan potensi penerimaan pajak penghasilan sebagai akibat kegagalan BUMN menjaga kinerja pada tingkat yang minimum. Sekurang-kurangnya Rp11 trilyun potensi pajak hilang setiap tahun sebagai akibat ketidakmampuan BUMN beroperasi pada tingkat efisiensi yang minimum.

Perkembangan lebih lanjut terutama akibat membengkaknya defisit anggaran pemerintah di banyak negara tidak memungkinkan lagi untuk memberikan subsidi kepada BUMN. Akibatnya dalam dekade 1990an ini, privatisasi BUMN -dalam berbagai bentuk- telah menjadi *trend* di banyak negara. Kebutuhan untuk melakukan peningkatan efisiensi untuk mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan serta menajamkan peranan pemerintah dalam perekonomian menyebabkan BUMN yang bergerak dalam pasar yang baik kompetitif maupun secara potensial kompetitif harus melakukan reformasi ke arah privatisasi.

#### **Alasan Privatisasi**

Secara umum privatisasi mempunyai empat tujuan yaitu (i) memperbaiki efisiensi alokasi dan produktif (*allocative and allocation efficiency*); (ii) memperkuat peran sektor swasta dalam perekonomian (fungsi fasilitator); (iii) memperbaiki kondisi kesehatan keuangan sektor publik; (iv) memfokuskan alokasi dana pemerintah pada kegiatan-kegiatan dimana mandat pemerintah dibentuk seperti penyediaan barang merit, barang publik atau pengurangan kemiskinan dan tujuan sosial lainnya.

Keempat tujuan di atas pada dasarnya saling berkaitan satu sama lainnya. Misalnya dua tujuan *pertama* adalah tujuan normatif dimana dengan memperbaiki efisiensi diharapkan peningkatan kapasitas produksi akan optimum sementara tujuan *kedua* merupakan syarat tercapainya tujuan pertama yaitu terciptanya *well functioning markets* yang akan memberikan *signal* yang tepat bagi terlaksananya alokasi sumber daya yang efisien. Kedua tujuan normatif di atas akan mewujudkan tujuan ketiga dan keempat. Peningkatan kapasitas produksi sebagai akibat privatisasi mempunyai dampak ganda yaitu pertama, akan meningkatkan basis pajak dan kedua, membebaskan beban pemerintah untuk mensubsidi BUMN yang merugi, dimana keduanya akan memperkuat kesehatan keuangan sektor publik dan sekaligus memperkuat kapasitas sektor publik membiayai pelbagai kegiatan-kegiatan sosial yang menjadi mandat utama dari tugas pemerintah.

Adalah menjadi tidak benar kemudian jika tujuan utama privatisasi untuk memaksimalkan penerimaan dari program privatisasi. Jika hal itu menjadi salah satu tujuan dalam banyak hal maka akan terjadi konflik antara satu tujuan dengan tujuan yang lain. Misalnya jika maksimisasi penerimaan bagi anggaran, maka secara rasional pemerintah harus mendahulukan privatisasi jenis-jenis kegiatan yang mempunyai ciri monopoli alamiah tanpa melakukan perubahan kerangka regulasi. Mengapa? Hal ini semata karena perusahaan swasta yang akan membeli BUMN ini mengintip keuntungan atau rente ekonomi yang besar sehingga bersedia membeli dengan harga mahal. Akibatnya maka tujuan pertama untuk memperbaiki alokasi sumber daya menjadi tidak tercapai. Tetapi persepsi yang demikian praktis tidak terhindari mengingat privatisasi di banyak negara justru terjadi pada saat kondisi fiskal mengalami tekanan yang kuat yang membuat tidak ada cara lain untuk menutupi defisit kecuali dengan menjual BUMN.

#### **Dampak Privatisasi : Bukti Empiris**

Dampak privatisasi sangat tergantung pada dua hal : *pertama*, metode privatisasi yang akan ditempuh oleh pemerintah; *kedua*, kerangka regulasi yang akan melengkapi pelaksanaan privatisasi. Metode privatisasi yang dipilih dengan melihat tujuan-tujuan spesifik dalam privatisasi dan juga kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah

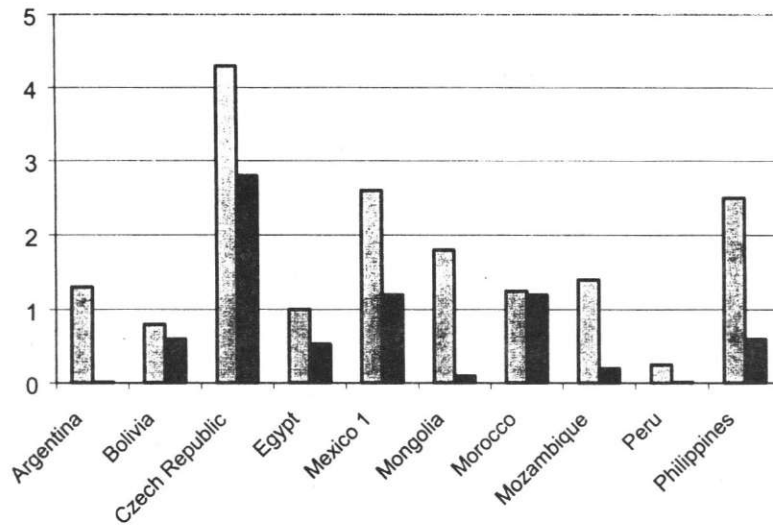
(baik politis maupun institusional) dan struktur pasar dimana perusahaan akan beroperasi setelah proses penjualan terjadi (Lopez-Calva, 1998) dan Kikeri dan Nellis (2001). Kedua aspek ini akan dibahas dalam bagian terakhir dari tulisan ini sehingga fokus dari bagian ini hanya melihat bukti empiris dari program privatisasi yang telah dijalankan oleh pemerintah.

Sejauh ini studi tentang dampak privatisasi telah dilakukan secara intensif. Mengikuti Kikeri dan Nellis (2001) studi-studi dapat dikelompokkan menjadi 5 kategori yaitu :

1. Sebagian besar studi menekankan pada dampak privatisasi terhadap kinerja finansial dan operasional pada tingkatan perusahaan (mikro), membandingkan produktivitas dan profitabilitas sebelum dan sesudah penjualan, dan perubahan *output*, investasi dan kapasitas utilisasi. Secara ringkas umumnya studi dalam kelompok ini menyimpulkan, jika dilakukan dalam cara yang benar (*proper*), privatisasi akan menghasilkan dampak yang positif seperti yang diharapkan. Meggitson dan Netter (2001) menunjukkan bahwa profitabilitas meningkat dari 8,6 persen dari total penjualan menjadi 12,36 persen. Efisiensi yang diukur dari penjualan riil per pekerja meningkat dari 96 persen menjadi 123,3 persen setelah privatisasi; dan terjadi peningkatan *output* per pekerja dari 79 persen menjadi 86 persen sebelum dan sesudah privatisasi. Umumnya studi-studi dalam kelompok ini menyimpulkan bahwa *output*, *capital spending* meningkat secara signifikan secara statistik. Tetapi dampak terhadap penyerapan tenaga kerja umumnya mendua. Masalah terakhir ini menjadi bagian yang *critical* dari proses privatisasi. Kunci sukses dari privatisasi umumnya berkaitan dengan perubahan insentif dan struktur manajemen yang diikuti dengan perbaikan dalam *corporate governance*.
2. Kelompok studi lain adalah mencoba melihat dampak fiskal dan makroekonomi dari privatisasi. Dua studi yang dilakukan Davis dkk (2000) dan Sheshinki dan Lopez-Calva (1998) menunjukkan dampak fiskal dan makroekonomi dari privatisasi. Studi yang dilakukan oleh Davis menunjukkan bahwa kondisi anggaran pemerintah mengalami perbaikan yang signifikan setelah privatisasi dilakukan. Terjadi penurunan yang signifikan dari transfer yang

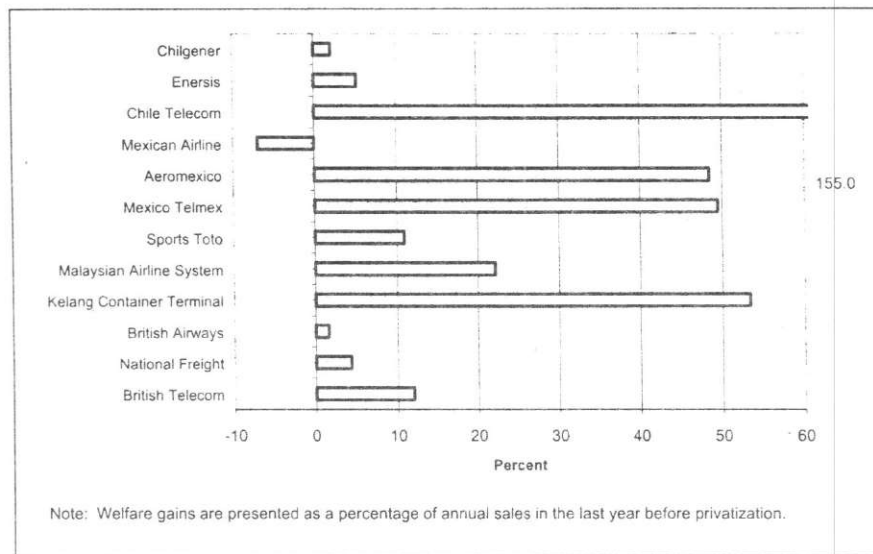
diberikan pemerintah kepada BUMN setelah privatisasi dilakukan. Penurunan transfer – bersamaan dengan penggunaan hasil privatisasi yang tepat memberikan perbaikan yang positif terhadap kesehatan anggaran (*fiscal sustainability*) sejalan dengan perbaikan efisiensi perekonomian – yang berarti pula peningkatan penerimaan pemerintah. Yang terakhir ini ditunjukkan oleh studi yang dilakukan oleh Sheshinki dan Lopez-Calva. Studi lain yang dilakukan oleh IMF menunjukkan terdapat korelasi yang positif antara pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi. Jelas privatisasi bukanlah satu-satunya faktor yang menyebabkan terjadinya pertumbuhan ekonomi tetapi merupakan proksi penting dalam menunjukkan kemajuan dalam reformasi ekonomi. Kunci penting lain dalam memperoleh dampak positif terhadap kondisi makroekonomi dan kesehatan anggaran adalah penggunaan penerimaan penerimaan. Jika penerimaan privatisasi digunakan untuk membayar atau *retiring* hutang (baik dalam negeri maupun luar negeri), maka dampaknya dapat menstimulasi perekonomian. Jika jumlahnya signifikan, tingkat suku bunga mengalami penurunan (dan perbedaan *spread* dengan utang luar negeri), menurunkan pinjaman serta inflasi dan pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengalaman yang dialami oleh Hungaria Meksiko dan Malaysia menunjukkan privatisasi berperan dalam penurunan stok utang negara dan memberikan kontribusi terhadap stabilitas perekonomian.

**Gambar 4**  
**Gross Budgetary Transfers and Subsidies to Public Enterprises for Selected Countries**  
**(in percent GDP)**



- Kelompok ketiga dari studi ini melihat dampak kesejahteraan (*welfare effect*) dari privatisasi. Analisis keseimbangan umum ini dilakukan oleh Galal dkk (1994) menunjukkan bahwa 7 dari 12 kasus privatisasi yang diteliti telah memberikan dampak positif terhadap *domestic welfare*. Produktivitas meningkat dalam 9 dari 12 kasus dan menunjukkan tidak ada penurunan dalam 3 kasus lainnya. Telah terjadi peningkatan investasi dan diversifikasi produksi pada sebagian besar kasus. Tenaga kerja secara keseluruhan mengalami perbaikan dalam kesejahteraan, walaupun sebagian menghadapi PHK. Yang paling diuntungkan adalah konsumen melalui peningkatan kuantitas produksi, harga serta kualitas jasa pelayanan.

**Gambar 5**  
**Dampak Kesejahteraan dari Privatisasi**



Sumber: Galal dkk (1994)

- Kelompok keempat yang menjadi studi yang makin populer dan kontroversi adalah dampak terhadap penyediaan lapangan kerja. Seperti yang dinyatakan di atas kelompok buruh melihat privatisasi selalu ekuivalen dengan pemutusan hubungan kerja dan hanya memberikan benefit bagi pembeli baru (*capitalist*). Dampak terhadap pengangguran ini menjadi salah kontroversi seperti yang dilihat oleh Stiglitz dimana tidak ada artinya terjadi peningkatan efisiensi jika diikuti dengan peningkatan pengangguran. Catatan penting yang perlu diberikan dalam hal ini yaitu bahwa salah satu penyebab BUMN tidak efisien adalah kelebihan tenaga kerja. Jadi jika *hard budget constraint* diberlakukan maka secara perlahan tapi pasti perusahaan akan mengalami kemunduran sehingga akan terjadi PHK secara masal pada saat semua *resources* yang dimiliki perusahaan (BUMN) telah digunakan untuk membiayai inefisiensi. Argumen ini menjawab tantangan Stiglitz, konsekuensi penurunan kesempatan kerja adalah persoalan restrukturisasi BUMN apakah perusahaan ini berada di tangan pemerintah atau dijual pada

swasta. Lagi pula jika dilakukan analisis *counterfactual*, dampak terhadap kesempatan kerja cenderung positif setelah privatisasi dilakukan.

5. Kelompok kelima yang menjadi perdebatan intensif dewasa ini adalah dampak distribusi pendapatan dari privatisasi. Sejauh ini belum ada studi analitikal yang meyakinkan yang menunjukkan dampak dari privatisasi terhadap distribusi pendapatan. Beberapa catatan penting yang menjadi agenda riset di masa mendatang yang berkaitan dengan ini adalah *pertama*, analisis dengan menggunakan *welfare analysis* terdahulu menunjukkan bahwa sumber daya yang tersedia cenderung meningkat setelah privatisasi dilakukan. *Kedua*, *winner and losers* dari privatisasi merupakan bagian tidak terhindarkan. Jika konsumen yang merupakan mayoritas dari yang diuntungkan maka dampak (negatif) distribusi pendapatan dapat dihindari dan akan positif secara agregat. *Ketiga*, dalam kasus tertentu khususnya dalam privatisasi infrastruktur, dampak distribusi pendapatan sangat tergantung pada *setting* dari kerangka regulasi (Chisari, Estache, dan Romero, 1999). *Keempat*, perbaikan akses setelah privatisasi menjadi penting. Misalnya studi yang dilakukan Ikhsan dan Usman (*forthcoming*) menunjukkan perbedaan yang signifikan antara biaya energi yang harus dikeluarkan kelompok rumah tangga yang mempunyai koneksi listrik dengan yang tidak memiliki koneksi listrik. Perluasan koneksi akan menurunkan biaya kelompok rumah tangga yang tidak memiliki akses yang umumnya kelompok rumah tangga miskin dan pada gilirannya akan memperbaiki distribusi pendapatan. Kasus yang sama juga berlaku untuk air minum dan telekomunikasi – dalam derajat yang lebih rendah. *Kelima*, privatisasi dapat dijadikan media untuk melakukan demokratisasi ekonomi seperti yang dilakukan Malaysia atau negara-negara eks Komunis. Perluasan pemilikan ini akan menjawab persoalan distribusi pendapatan walaupun pengalaman menunjukkan pola ini tidak selalu berhasil seperti yang diharapkan dan memiliki kecenderungan adanya *trade-off* dengan besarnya *proceed* dari privatisasi dengan dampak distribusi pendapatan ini.



## PENUTUP : KUNCI SUKSES PRIVATISASI

Secara umum kunci sukses dalam privatisasi tergantung dalam beberapa hal yaitu (i) masalah bagaimana mengatasi kendala politik ; (ii) penyiapan kerangka regulasi ; (iii) *sequencing* dari proses privatisasi tersebut dan (iv) metode privatisasi yang dipilih serta (v) transparansi proses privatisasi itu sendiri dan (vi) mekanisme kompensasi yang disiapkan.

Kendala politis menghambat privatisasi BUMN baru bisa dilonggarkan, jika tiga kondisi di bawah ini terpenuhi yaitu : pertama, reformasi BUMN harus secara politik diinginkan (*desirable*) - *net benefit* reformasi bagi penguasa harus positif; kedua, reformasi harus layak secara politik - penguasa harus mampu menjalankan reformasi dan mengatasi oposisi; ketiga, reformasi harus "*credible*" - janji-janji penguasa untuk mengkompensasi yang dirugikan dan proteksi terhadap *property right* investor mesti dapat dipercaya. Pengalaman di 12 negara yang menjadi obyek penelitian menyimpulkan bahwa suksesnya reformasi menuntut tiga kondisi ini terpenuhi. Jika salah satu tidak terpenuhi kemungkinan kegagalan reformasi akan menurun.

Kondisi *pertama*, biasanya akan terjadi jika terjadi pergantian rezim atau komposisi rezim, tetapi dengan syarat rezim baru tidak terlibat dalam bisnis BUMN. Faktor kedua yang memungkinkan perubahan ini adalah memburuknya kondisi perekonomian. Kriteria terhadap memburuknya kondisi ekonomi juga sangat relatif. Kalau biaya akibat reformasi besar (atau dengan kata lain, *status quo* lebih menguntungkan untuk penguasa) maka dibutuhkan kondisi ekonomi yang sangat buruk untuk membuat reformasi "*desirable*". Sebaliknya seperti yang terjadi di Korea Selatan, hanya resesi yang sementara saja telah memberikan dorongan yang kuat untuk reformasi.

Walaupun reformasi diinginkan secara politis, bisa saja tidak layak untuk dijalankan. Misalnya, adanya ganjalan dari pihak yang legislatif atau pelaksana di lapangan atau pemogokan dari pekerja BUMN. Karena itu sistem pemerintahan yang demokratik tidak selamanya menjamin reformasi. Sistem yang lebih otokratik akan lebih memuluskan proses reformasi jika kondisi pertama terpenuhi. Pengalaman Korea dan Chile di bawah rezim militer dan Mexico di bawah PRI yang mayoritas sebagai contoh reformasi BUMN yang berhasil, dan dapat dikontraskan dengan

kegagalan reformasi di India serta kasus privatisasi di era reformasi. Sistem kompensasi untuk pihak yang kalah, misalnya pekerja yang diberhentikan amat menentukan kesuksesan reformasi ini

Jika dua prasyarat terlewati maka kesuksesan tergantung pada kredibilitas pemerintah dalam menjalankan reformasi tidak hanya untuk mengurangi ganjalan dari pihak yang kalah tetapi juga menarik investor untuk membeli saham BUMN. Jika pihak yang kalah mampu diyakinkan bahwa kerugiannya akan dapat dikompensasikan dan investor melihat reformasi itu menjanjikan, niscaya proses reformasi akan berjalan sukses. Indikatornya biasanya adalah reputasi dari pemerintah, keengganan untuk melakukan *set-back* dari proses reformasi serta dukungan lembaga internasional pada proses reformasi ini.

Kalau kita lihat dari tiga syarat di atas, kita makin bingung karena sebetulnya kedua syarat awal telah terpenuhi. Syarat *political will* – sekurang-kurangnya di atas kertas – telah terpenuhi sebagaimana tercantum dalam TAP MPR No. IV/1999 tentang GBHN dan UU Proopenas yang telah mensyaratkan privatisasi harus segera dilakukan untuk menciptakan pembagian kerja yang sehat dalam pengaturan perekonomian. Syarat kedua, tentang perekonomian yang memburuk atau yang dikenal dengan "*crisis lead to reform*" – ini pun sudah terjadi. Utang dalam negeri yang jatuh tempo mulai tahun 2003 makin tidak terbayar karena penyusutan nilai pasar dalam aset BPPN – akibat kondisi makroekonomi yang makin memburuk dan *mark up* - dan adanya persetujuan pemotongan utang (*hair cut*) atas utang sektor UKM. Hanya dengan penjualan aset BUMN diharapkan beban utang tersebut dapat dibayar baik melalui *redemption* dari utang dengan hasil penjualan BUMN dan peningkatan basis pajak akibat perbaikan efisiensi BUMN.

Jadi sumber kegagalan pemerintah untuk menjalankan terletak pada kredibilitas pemerintah untuk mengimplementasikan program privatisasi ini akibat lemahnya wibawa dan rendahnya kemauan pemerintah pusat serta saratnya dan kuatnya kelompok kepentingan baik dalam lingkungan pemerintah baik pemerintah pusat dan daerah, BUMN serta anggota DPR. Kegagalan dalam mengimplementasikan proses *put option* PT Semen Gresik yang diikuti dengan ancaman pendudukan PT Semen Padang oleh maklumat bersama Pemerintah Daerah dan DPRD mencerminkan masalah kredibilitas di atas dan mengancam program privatisasi serta pemulihan perekonomian secara keseluruhan.

Kunci sukses *kedua* adalah menyangkut masalah disain dari kerangka regulasi dan reformasi pasar. Beberapa langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah mengingat privatisasi BUMN baru bisa efektif mencapai sarannya jika kondisi cukup (*necessary condition*) yaitu pembukaan terhadap akses pasar dilakukan sebelumnya. Tanpa perubahan struktur pasar, sebagaimana dibuktikan secara teoritis maupun kenyataan empiris, privatisasi BUMN hanya memindahkan ketidakefisienan dari tangan pemerintah ke tangan swasta. Akibatnya akan lebih buruk terutama dilihat dari aspek distribusi pendapatan. Jika sebelumnya rente dari kegiatan monopoli jatuh ke tangan negara, maka setelah pengalihan ke tangan swasta, rente itu hanya dinikmati oleh pemegang lisensi.

Berikutnya adalah mempersiapkan kembali *master plan* bersama-sama dengan kerangka regulasi yang kondusif. Langkah ini telah dilakukan dan mesti diikuti dengan implementasi secara konsisten. Langkah ini sangat penting dalam upaya memaksimalkan penerimaan pemerintah dari proses privatisasi. Stiglitz (1999) menunjukkan dua kasus kontras. Pertama, pengalaman Brazil yang menyiapkan proses privatisasi dengan menyiapkan kerangka regulasi terlebih dahulu sehingga dapat mendapatkan hasil yang maksimal yaitu US\$ 19 milyar dengan menjual sedikit BUMN-nya saja. Di pihak lain, Stiglitz juga menunjukkan kegagalan proses privatisasi karena yang terjadi hanya transfer pemilikan dari pemerintah kepada swasta berikut dengan kekuatan monopoli (dan inefisiensinya).

Pengalaman privatisasi di Indonesia sebetulnya juga merupakan contoh kongkrit dimana kegagalan privatisasi perkebunan milik negara disebabkan karena pemerintah tidak mampu menyediakan *platform* kerangka regulasi yang memadai. Singkatnya *sequenzing* dalam proses privatisasi merupakan elemen penting untuk mengoptimalkan penerimaan pemerintah dalam jangka pendek dan sekaligus peningkatan efisiensi dalam jangka panjang. Dalam tahapan ini pemerintah perlu mengklasifikasikan BUMN berdasarkan kelompok pasar atau industri dimana BUMN berkecimpung dan melakukan privatisasi menurut pendekatan *industrial organization* dengan menjual BUMN pada industri yang pasarnya telah kompetitif.

Pada saat yang bersamaan pemerintah menyiapkan kerangka regulasi untuk pasar non kompetitif jika sebagian dari saham akan

didivestasikan. **Tabel 2** merupakan ringkasan dari beberapa sektor ekonomi dimana BUMN berkecimpung dengan potensi persaingannya dan kaitannya dengan keempat tujuan privatisasi serta karakteristik barang atau jasa dalam sektor yang bersangkutan.

Kunci sukses *ketiga* adalah memberlakukan *corporate governance* bagi seluruh BUMN. Perberlakuan prinsip *corporate governance* ini akan membantu pemerintah dalam meningkatkan kinerja BUMN sehingga dapat mengoptimalkan penerimaan negara dan sekaligus akan mempertinggi *corporate valuation* dari calon BUMN yang akan didivestasikan.

Kunci sukses *keempat* adalah bagaimana memperbesar opsi mode atau cara privatisasi. Perluasan ini sangat penting mengingat terdapat persepsi yang kuat di antara *stakeholders* yang menganggap bahwa privatisasi sama dengan penjualan aset nasional pada pihak asing. Dengan memperluas opsi ini maka tantangan politis program privatisasi dapat dipersempit dan dapat meningkatkan penerimaan dari privatisasi yang lebih besar dari yang target dalam Propenas. Masing-masing opsi mempunyai kelebihan dan kekurangan yang akan memberikan plus dan minus terhadap pencapaian keempat tujuan umum dari privatisasi seperti yang telah diuraikan dalam bagian sebelumnya. Keterkaitan antara metode privatisasi dengan tujuan umum privatisasi dirangkum dalam **Tabel 3**.

Kunci sukses *kelima* adalah bagaimana memperbaiki proses privatisasi sendiri. Penolakan terhadap program privatisasi tampak berkaitan dengan ketidaktransparannya program privatisasi sebelumnya seperti kasus privatisasi Pelabuhan Tanjung Priok yang menyebabkan mantan Menteri BUMN Tanri Abeng diperiksa oleh Kejaksaan Agung. Proses ini dapat diperbaiki dengan menetapkan suatu komite privatisasi yang terdiri dari orang-orang yang kredibel dan nonpartisan yang bertugas "mengawal" proses privatisasi berjalan sesuai dengan aturan.

*Terakhir* adalah mempersiapkan mekanisme kompensasi terhadap kelompok yang dirugikan oleh proses privatisasi ini, khususnya karyawan BUMN. Kunci utama adalah bagaimana melibatkan karyawan sejak awal dari proses dan mendorong terjadinya *consensus* yang diterima oleh semua pihak. Salah satu pilihan yang bias dilakukan dengan pensiun dini dan pesangon untuk mendorong *voluntary departure* atau

pesangon untuk PHK. Mekanisme kompensasi mengandung biaya yang besar dalam jangka pendek tetapi pengalaman menunjukkan hal ini dapat dikompensasi dalam jangka panjang.

#### KEPUSTAKAAN

- Barberis, Nicholas, Maxim Boycko, Andrei Shleifer, and Natalia Tsukanova. 1996. "How Does Privatization Work? Evidence From the Russian Shop," *J. Polit. Econ.*, 104, pp. 764-790.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini, and Carlo Scarpa. 2000. "Why do Governments Sell Privatised Companies Abroad?," Working paper, Fondazione ENI-Enrico Mattei (FEEM): Milan.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini, and Domenico Siniscalco. 1999a. "Privatisation: Politics, Institutions, and Financial markets," Working paper, Fondazione ENI-Enrico Mattei (FEEM): Milan.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1996a. "A Theory of Privatisation," *Econ. Journal*, 106, pp. 309-319.
- Compos, J and Hadi Esfahani, 1996, "Why and When do Government Initiate Public Enterprise Reform", *World Bank Economic Review*, September
- Dewenter, Kathryn and Paul H. Malatesta. 2000. "State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity," *Amer. Econ. Review*.
- Haggarty, Luke and Mary M. Shirley. 1995. *Bureaucrats in Business*, Washington, D.C.: World Bank.
- Ikhsan, Mohamad, 2002, "Privatisasi: Mengapa Harus Dilakukan?" Dalam Mohamad Ikhsan, Chris Manning dan Hadi Soesastro (2002), *Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru: 80 Tahun Mohamad Sadli*, Jakarta; Kompas.
- Indrawati, Sri Mulyani et., al 1995, *The efficiency of State Owned Enterprise in Indonesia, processed*
- Jones, Leroy P. 1991, "Performance Evaluation for Public Enterprises," World Bank Discussion Paper No. 122, Washington D.C.: World Bank.
- La Porta, Rafael and Florencio Lopez-de-Silanes. 1999. "Benefits of Privatization-Evidence From Mexico," *Q.J. Econ.*, 114:4, pp. 1193-1242.

- Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole. 1993. *A. Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Majumdar, Sumit K. 1996. "Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned, Mixed, and Private Sector in Indian Industry," *Pub. Choice*, 96, pp. 1-24.
- Nellis, John. 1994. "Is Privatization Necessary?," *World Bank Viewpoint Note 17*, Washington D.C.: World Bank.
- Sappington, David E.M. and Joseph E. Stiglitz. 1987. "Privatization, Information and Incentives," *J. Policy Analysis Management*, 6, pp. 567-582.
- Sheshinski, Eytan and Luis Felipe Lopez-Calva. 1999. "Privatization and its Benefits: Theory and Evidence," HIID Development Discussion Paper 698, Harvard University, Cambridge, MA.
- Shirley, Mary and Patrick Walsh. 2000. "Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate," working paper, The World Bank: Washington, D.C.
- Shleifer, Andrei. 1998. "State Versus Private Ownership," *Journal Economic Perspective.*, 12, 133-150.
- Siahaan, Olan. 2000. *The Economic Performance of Indonesian SOEs, Unpublished Doctoral Dissertation*, Faculty of Economics University of Indonesia
- Stiglitz, J, 1999, "Promoting Competition and Regulatory Policy: With Example from Network Industries", *processed*
- Vickers, John and George Yarrow. 1991. "Economic Perspectives on Privatization," *J. Economic Perspectives*, 5, pp. 111-132.
- World Bank. 1993, "Indonesia: Industrial Policy, Shifting into High Gear," *Report No. 12153-Ind*. Washington D.C: The World Bank
- . 1998, "Indonesia: Public Expenditure Review", *Report No: 18691-Ind*, Washington D.C: The World Bank
- Woo, Wing Thye, Bruce Glassburner and Anwar Nasution, 1992, *Macroeconomic Policies, Crises and Longterm Growth in Indonesia*, Washington D.C. The World Bank
- Yarrow, George. 1986. "Privatization in Theory and Practice," *Econ. Pol.* 2, pp. 324-364. ■

## Contributors to This Issue

- Agus Salim*                      *Researcher*, Institute for Economic and Social Research, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Akhmad Bayhaqi*                *Researcher*, Institute for Economic and Social Research, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Ali Said*                              *Researcher*, BPS Statistics Indonesia
- Budy P. Resosudarmo*            *Researcher*, at BPPT and Lecturer at Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Djoni Hartono*                    *Past Graduate Student*, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Mohamad Ikhsan*                 *Researcher*, Institute for Economic and Social Research, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Socia Prihawantoro*               *Researcher*, at BPPT and Doctoral Student at Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Thia Jasmina*                    *Researcher*, Institute for Economic and Social Research, Faculty of Economics, University of Indonesia, Jakarta
- Wenefrida D. Widyanti*         *Researcher*, The SMERU Research Institute