

# PRIVATISASI BUMN DALAM PERSPEKTIF EKONOMI KELEMBAGAAN

Anton Agus Setyawan

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta

ABSTRAK

**Abstract**

*Indonesia's government has been encouraging privatization program for their corporation (BUMN). This program exists due to two main reasons. First, privatization could be a way to solve the fiscal deficit problem. Second, it proves to be one of the logical way to increase BUMN's performance. This articles tries to analyze privatization by using institutional economics approach. Institutional means a convention or an appropriate manner in human's behavior which results a predictability in human inter-relationship. The tools of analyses of institutional economics is The Hierarchy of Public Policy Model. This model could analyze the steps of public policy decisions in privatization paradigm, wether pro-privatization or contra-privatization. This article also shows a few empirical results of praivatization and how to buid an encouraging condition to improve the result of this program.*

**Keywords:** *privatization, BUMN, hierarchy of public policy model, institutional economics*

## PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia dalam empat tahun terakhir ini sedang melakukan privatisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini dilakukan dengan dua alasan, *pertama*, pemerintah membutuhkan dana segar untuk menutup defisit APBN. *Kedua*, adanya inefisiensi dalam BUMN yang akan diprivatisasi, sehingga pengalihan kepemilikan kepada pihak swasta diharapkan akan memperbaiki kondisi internal perusahaan-perusahaan negara tersebut. Program privatisasi ini dikelola sepenuhnya oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Akan tetapi, sampai dengan akhir tahun 2002 privatisasi yang dilakukan pemerintah belum mencapai hasil

memuaskan. Kendala utamanya adalah ketidakmampuan BPPN untuk mengusahakan *recovery rate* yang maksimal. *Recovery rate* yang ditargetkan pemerintah adalah 70 persen. Namun, untuk mencapai angka itu BPPN mengalami kesulitan. Masalah lain yang juga menjadi gangguan adalah aspek politik dalam privatisasi. Banyaknya pihak yang berkepentingan terhadap asset-asset milik pemerintah itu menyebabkan proses privatisasi berlarut-larut. Contohnya dalam penjualan Semen Padang, di mana proses privatisasi mendapat tantangan hebat dari karyawan dan pemerintah daerah.

Pro-kontra privatisasi ini disebabkan adanya dua pandangan yang berbeda mengenai program ini. Mereka yang pro privatisasi berpendapat bahwa, program ini adalah cara yang paling masuk akal untuk menutup defisit APBN. Pemerintah sudah tidak mungkin mengharapkan hutang luar negeri, karena nilai hutang luar negeri Indonesia yang rasionya sudah mencapai 110 persen dari PDB. Menutup defisit APBN dari peningkatan pajak, meskipun bisa dilakukan, tetapi tidak bisa dilaksanakan dalam waktu yang singkat. Penghitungan target pajak yang masuk akal, mekanisme pemungutan, serta pengaruhnya terhadap perekonomian secara keseluruhan adalah beberapa masalah yang harus diselesaikan sebelum pemerintah mengoptimalkan penerimaan pajak. Alasan lain mengapa privatisasi harus dilakukan adalah adanya pendapat dari para pemikir neo-klasik bahwa agar mekanisme pasar berjalan dengan baik, maka campur tangan pemerintah dalam perekonomian harus diminimalkan. Pemerintah tidak boleh ikut bersaing dalam pasar. Mereka seharusnya hanya bertindak sebagai "wasit" yang menyediakan seperangkat regulasi untuk dipatuhi. BUMN adalah sebuah bentuk keterlibatan langsung pemerintah di pasar. Hal ini harus dikurangi kalau tidak bisa dihilangkan sama sekali.

Mereka yang kontra terhadap privatisasi mempunyai pendapat bahwa program ini akan menyebabkan pemerintah kehilangan asset berharga dan berpindah ke tangan pengusaha asing. Asset negara yang berhubungan dengan kesejahteraan rakyat banyak seharusnya tetap dikuasai oleh negara, hal ini sesuai dengan pasal 34 UUD 1945. Pemindahan asset ke tangan swasta atau asing akan semakin menyebabkan terpuruknya perekonomian kecil-menengah, yang merupakan bagian terbesar dari bentuk usaha di Indonesia. Kedua pendapat yang berlawanan itu terjadi pada tingkat keputusan politik,

di mana tim-ekonomi pemerintah mewakili pendapat pertama, sedangkan sebagian anggota legislatif dan beberapa ekonom lebih setuju dengan pendapat kedua.

## PENGERTIAN EKONOMI KELEMBAGAAN

Mekanisme pasar akan berjalan dengan efisien apabila didukung oleh sistem pasar yang dibangun secara hati-hati dan dan terus menerus direkonstruksi dan direformasi oleh suatu negara yang koheren (*coherent state*)-*legitimate*, demokratis dan tidak bertumpu pada satu figur pemimpin saja (Arifin dan Rachbini, 2001). Menurut Thorstein Veblen (1926), kelembagaan adalah suatu konvensi atau keteraturan dalam tingkah laku manusia yang menghasilkan suatu tingkat kepastian prediksi (*predictability*) dalam hubungan antar manusia. Dalam pengertian umum seringkali terjadi kerancuan antara lembaga dengan organisasi. Lembaga dalam pengertian ekonomi kelembagaan adalah seperangkat aturan (*rules of the game*), sedangkan organisasi adalah kumpulan orang yang mempunyai kesamaan tujuan.

Pendekatan ekonomi kelembagaan sangat berbeda dengan pendekatan ekonomi neo-klasik. Ekonomi kelembagaan menganggap bahwa harmoni (ketidakseimbangan) tidak bisa diselesaikan hanya dengan persaingan, namun harus dengan persaingan dan kerjasama (Commons, 1934 seperti dikutip Mubyarto, 2002). Beberapa perbedaan ekonomi kelembagaan dengan ekonomi neo-klasik, adalah sebagai berikut:

**Tabel 1. Ringkasan Perbedaan Ekonomi Neo-Klasik dan Ekonomi Kelembagaan**

Uraian-Elemen	Ekonomi Neo-Klasik ( <i>Mainstream Economics</i> )	Ekonomi Kelembagaan ( <i>Institutional Economics</i> )
Pendekatan	Materialistik	Idealistik
Satuan Observasi	Komoditas dan Harga	Transaksi
Konsep nilai	Nilai dalam pertukaran	Nilai dalam penggunaan
Konsep ekonomi	Mirip ilmu alam	Pendekatan budaya
Postulat	Keseimbangan	Ketidakseimbangan
Metode Ilmiah	Hampir pasti positif	Normatif
Data	Kebanyakan Kuantitatif	Kebanyakan Kualitatif
Sistem	Terbuka	Tertutup
Ekonometrika	Dipakai secara baik	Tidak/kadang dipakai

Sumber : Arifin & Rachbini, 2001, h 41

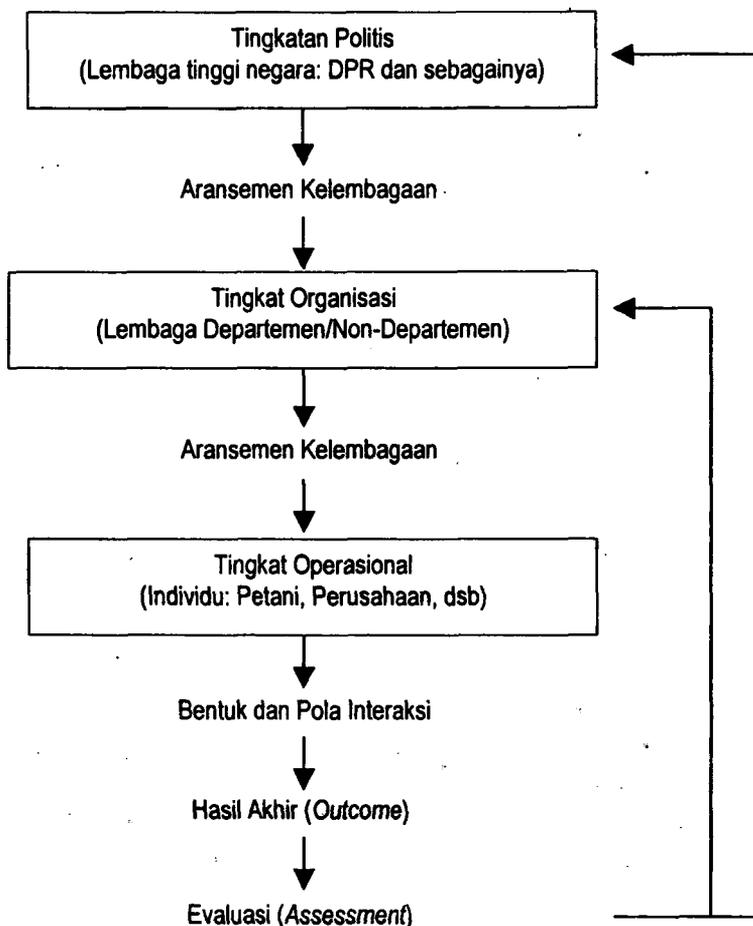
Dalam menganalisis privatisasi kita harus memperhatikan aspek pemerintah. Karena dalam proses ini terjadi pemindahan kepemilikan BUMN dari pemerintah kepada swasta. Tujuan ideal versi ekonom neo klasik adalah agar tercipta sebuah perekonomian yang kompetitif untuk mewujudkan pasar persaingan sempurna. Akan tetapi masalahnya tidak bisa sesederhana itu, mewujudkan pasar persaingan sempurna tidak bisa dilakukan hanya dengan proses privatisasi tanpa melihat struktur pasarnya. Misalnya dalam industri telekomunikasi di Indonesia, sebelumnya hanya ada satu pemain utama yaitu Telkom yang merupakan BUMN. Seandainya kepemilikan Telkom dikuasai sepenuhnya oleh swasta maka pemerintah justru menciptakan *market failure* karena adanya monopoli. Apabila hal ini terjadi, pihak yang paling dirugikan adalah konsumen karena mereka yang akan menanggung inefisiensi industri tersebut. Fakta yang ada industri telekomunikasi Indonesia mempunyai struktur pasar duopoli karena ada dua pemain besar yaitu Telkom dan Indosat. Struktur pasar ini masih mempunyai potensi untuk merugikan konsumen karena posisi tawar menawar perusahaan lebih kuat.

Negara diperkenankan untuk terlibat langsung dalam perekonomian apabila ada kegagalan pasar termasuk eksternalitas, ketidaksempurnaan informasi, *missing market* atau monopoli alamiah (Shehenki & Calva, 1999 seperti dikutip Ikhsan, 2002). Namun di Indonesia negara justru yang menyebabkan kegagalan pasar tersebut. Hal ini dikarenakan pemerintahan yang lemah dan korup sehingga tidak mampu menjalankan perannya sebagai “wasit” dalam perekonomian. Kita bisa melihat kebijakan pemerintah pada masa lalu di mana yang terjadi adalah kapitalisme dalam bentuknya yang paling primitif. Di mana sebuah regulasi dikeluarkan untuk melindungi pengusaha yang dekat dengan kekuasaan. Hal ini menimbulkan monopoli yang tidak produktif dan dalam jangka panjang akan mengakibatkan kegagalan pasar. Selain itu, BUMN seringkali digunakan untuk memenuhi kepentingan jangka pendek elite politik nasional. Mereka berusaha menguasai BUMN yang strategis untuk memperoleh dana bagi kepentingan parpol atau pribadi. Faktor-faktor ini yang menyebabkan terjadinya inefisiensi dalam tubuh BUMN yang pada gilirannya akan merusak pasar dalam industri bersangkutan. Oleh karena itu dalam program privatisasi, logika yang kita gunakan

tidak hanya pemindahan kepemilikan saja, namun bagaimana agar proses tersebut tidak mengakibatkan kegagalan pasar.

Salah satu model yang sering dikenal dalam ekonomi kelembagaan adalah model Hierarki Kebijakan Publik. Model ini mengenal tiga tingkatan yaitu: 1) tingkatan politis (kebijakan) 2) tingkatan organisasi (institusi dan aturan main) 3) tingkatan implementasi (evaluasi dan *feedback*). Penjelasan mengenai model ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

**Gambar 1. Model Hierarki Kebijakan Publik**



Diadopsi dari Arifin & Rachbini, 2001, h 44.

Model Hierarki Kebijakan Publik di atas akan digunakan untuk menganalisis privatisasi di Indonesia. Kita akan melihat dari dua pendapat utama yaitu mereka yang pro dan kontra terhadap privatisasi.

## **PRO DAN KONTRA PRIVATISASI**

Pendapat yang pro privatisasi beranggapan bahwa BUMN yang masuk dalam program ini diharapkan akan meningkatkan produktivitasnya dan hasil penjualan perusahaan negara tersebut akan menutup defisit APBN. Untuk menjelaskan hal ini, kita menggunakan contoh industri perkebunan. Idealnya BUMN perkebunan mempunyai daya saing lebih baik dibanding perusahaan swasta manapun baik asing maupun nasional di Indonesia. Hal ini dikarenakan mereka mempunyai pengalaman dalam mengelola usahanya, namun kenyataan di lapangan membuktikan BUMN ini justru mempunyai produktivitas rendah dan mengalami korupsi yang parah. Dengan menggunakan model Hierarki Kebijakan Publik, kita akan menganalisis kebijakan privatisasi BUMN perkebunan.

Apabila pada tingkat politis DPR dan pemerintah menyetujui kebijakan ini, maka mereka mendelegasikan kebijakan ini pada tingkatan organisasi, yaitu Departemen Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Keuangan, BPPN. Hubungan antara dua tingkatan ini diatur dengan aransemen kelembagaan, misalnya mekanisme pertanggungjawaban dan lain sebagainya. Selanjutnya tingkatan organisasi harus mampu menyusun dan mematuhi aturan main, misalnya mereka melakukan proses *due dilligence* secara transparan, mematuhi batas *recovery rate* termasuk mengusahakan maksimisasinya. Adapun organisasi non-departemen yang terlibat termasuk LSM atau Universitas yang bertindak sebagai pengawas dalam proses privatisasi ini.

Pada level operasional di mana di dalamnya termasuk petani dan perusahaan calon investor. Mereka juga mempunyai aturan main, misalnya apakah BUMN tersebut akan memberikan nilai tambah bagi petani apabila terjadi perpindahan kepemilikan dari pemerintah kepada swasta? Apakah para petani akan dijadikan mitra dalam BUMN tersebut? Bagi perusahaan, aturan main yang harus dipatuhi adalah adakah pertambahan nilai (*value*) perusahaan setelah berpindah kepemilikan? Apakah operasional mereka kelak akan mengganggu kelestarian lingkungan?

Hasil akhir dari proses privatisasi ini adalah BUMN perkebunan telah berhasil dijual kepada sebuah perusahaan asing misalnya. Proses evaluasinya adalah dengan melihat reaksi dari seluruh komponen model ini pasca proses privatisasi. Bila BUMN yang sudah menjadi milik swasta mampu bekerja secara efisien maka kebijakan privatisasi terhadap perusahaan itu dianggap berhasil.

Pendapat kedua, yaitu pendapat kontra privatisasi. Kita masih menggunakan contoh yang sama yaitu BUMN perkebunan. Alasan penolakan privatisasi terhadap BUMN perkebunan adalah prinsip pemerataan kesejahteraan dan keadilan dalam perekonomian. Apabila BUMN perkebunan dimiliki oleh swasta (nasional ataupun asing) dikhawatirkan akan mematikan petani kecil, karena mereka harus bersaing secara terbuka dengan perusahaan-perusahaan tersebut.

Pada level politis (DPR dan Pemerintah), apabila keputusan ini sudah menjadi kebijakan maka harus dilaksanakan oleh tingkatan organisasi. Pada level ini Dephutbun harus mempertahankan kepemilikan BUMN tersebut. Aturan main yang dipatuhi adalah program efisiensi dalam tubuh BUMN dan perbaikan kinerja secara keseluruhan. Lembaga non-departemen mempunyai fungsi yang sama yaitu pengawasan. Selanjutnya, pada tingkat operasional BUMN itu harus menyusun dan melaksanakan program efisiensi di semua bagian perusahaannya, serta pada jangka waktu tertentu, perusahaan harus mampu meningkatkan produktivitasnya. Individu yaitu petani juga dapat melihat apakah ada peningkatan kesejahteraan bagi mereka apabila BUMN perkebunan tetap menjadi milik pemerintah? Proses evaluasi yang dilakukan juga hampir sama yaitu melibatkan semua komponen dalam model tersebut.

## **BEBERAPA CONTOH EMPIRIS PRIVATISASI**

Privatisasi saat ini merupakan agenda politik utama di Asia. Beberapa negara Asia mengalami kegagalan dalam mengoptimalkan kinerja BUMN-nya. Di RRC perusahaan negara tidak berhasil mengoptimalkan penggunaan sumber daya secara efisien, selain itu terbukti bahwa dalam jangka panjang, privatisasi terhadap BUMN di negara ini akan meningkatkan produktivitas (Sonobe dan Otsuka, 2001). Di Korea, pemerintah telah mengambil alih sejumlah asset perbankan dengan mekanisme *bailout* dan mengalami kesulitan untuk menjual kembali asset tersebut. Di Malaysia sedang terjadi diskusi

besar tentang bagaimana menjalin hubungan antara pemerintah dengan perusahaan bekas BUMN yang kini dimiliki swasta. Di kalangan akademisi maupun praktisi di seluruh Asia sedang terjadi ketertarikan yang kuat terhadap pengaruh privatisasi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi sekaligus menjaga kelestarian pertumbuhan tersebut.

Menurut Johnson dan Shleifer (2001), ada beberapa poin penting yang perlu diperhatikan pemerintah sebelum melakukan privatisasi. Hal-hal tersebut adalah *pertama*, penegakan dan kejelasan hukum. Penegakan dan kejelasan hukum sangat diperlukan terutama untuk menjaga kepercayaan investor atau calon investor. Fakta di Indonesia menunjukkan buruknya penegakan hukum di negara ini. Aparat hukum di Indonesia masih mudah dibengkokkan dengan imbalan sejumlah uang. Satu kasus yang menunjukkan ketidakjelasan penegakan hukum di Indonesia adalah kasus Manulife beberapa waktu lalu. Kasus ini sampai harus melibatkan pemerintah Kanada. Meskipun akhirnya pengadilan membatalkan tuntutan kebangkrutan terhadap Manulife, namun ekse dari kasus ini semakin memperburuk citra penegakan hukum di Indonesia. Kejelasan hukum akan melindungi kepentingan investor di Indonesia. Kedua, penegakan paradigma *Corporate Governance*. Paradigma *corporate governance* adalah seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, manajer dan para *stakeholder* lainnya sehubungan dengan hak dan kewajibannya (Sidabutar, 2001). Di dalam praktek bisnis, paradigma ini kemudian berkembang menjadi *good corporate governance* (GCG), yaitu pelaksanaan dari CG harus berlangsung dengan baik. Berdasarkan kesepakatan dari *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), ada empat unsur penting dalam pelaksanaan GCG, yaitu pertama, *fairness* (keadilan) di mana ada jaminan perlindungan hak-hak dan kewajiban pemegang saham (*shareholder*), manajer dan para *stake holder* (termasuk rakyat). Kedua, *transparency* (keadilan) yang mewajibkan adanya keterbukaan dalam kebijakan yang diambil oleh pemerintah, DPR dan perusahaan. Keterbukaan ini termasuk mengizinkan semua *stake holder* untuk melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan.

Ketiga, *accountability* (akuntabilitas) yaitu adanya SDM dan lembaga yang berkompeten dalam pelaksanaan tugas-tugas operasional perusahaan. Kompetensi ini menjadi isu sentral dalam

bisnis, dan pada umumnya BUMN mengalami kesulitan dalam menyediakan SDM dan lembaga yang kompeten dalam menangani operasional perusahaan. Keempat, *responsibility* (tanggung jawab) yaitu memastikan bahwa semua aturan dan nilai-nilai sosial telah dipatuhi. Keterkaitan antara privatisasi dan penegakan CG ini sangat erat, bahkan ADB (Asian Development Bank) mensyaratkan hal ini dalam program privatisasi di Indonesia.

Kriegsmann (2000) mengemukakan beberapa pendekatan yang dipergunakan ADB dalam melaksanakan program privatisasi. Pendekatan versi ADB adalah salah satu pendekatan yang paling radikal dalam melakukan privatisasi BUMN. Secara ringkas pendekatan ini meliputi deregulasi dan membentuk sebuah lingkungan operasional yang lebih terbuka, di mana di dalamnya termasuk mengusahakan harga yang paling layak untuk asset yang akan dijual. Beberapa kunci penting dalam pendekatan ini adalah:

1. Melakukan transformasi perusahaan negara melalui swastanisasi termasuk melakukan perubahan kepemilikan dan menyusun lingkungan yang kompetitif.
2. Program privatisasi harus didasari dari ide-ide teori ekonomi modern dalam desain organisasi dan aturan main, termasuk di dalamnya teori tentang hak kepemilikan intelektual, *transaction costs* dan *agency theory*.
3. Deregulasi untuk mengizinkan pesaing masuk ke dalam pasar, adalah sebuah pemicu dari perubahan strategi, organisasional dan budaya dan akan meningkatkan kinerja BUMN. Perubahan lingkungan bisnis harus diperkenalkan sebelum atau bersamaan dengan swastanisasi, untuk mengurangi ketidakpastian dalam perencanaan privatisasi.
4. Pemisahan secara jelas antara aktivitas komersial dengan fungsi-fungsi kebijakan, regulasi dan sosial sangat diperlukan untuk menegakkan akuntabilitas dan meningkatkan kinerja perusahaan. BUMN perlu diberi tujuan komersial dan parameter kinerja yang jelas, di mana campur tangan birokrat (termasuk politikus) dalam manajemen sehari-hari harus dibatasi.
5. Review secara komprehensif terhadap industri, lembaga dan organisasi sebelum dan selama privatisasi sangat berguna untuk mengembangkan sebuah program privatisasi yang koheren, dan menghindari masalah-masalah dalam proses transaksi.

6. Persiapan yang matang selama proses transformasi atau swastanisasi termasuk kondisi pra-transisi, mekanisme persiapan, lingkungan kompetitif dan mekanisme manajemen.
7. Reorganisasi BUMN sangat diperlukan. Hal ini termasuk redefinisi *core businesses* dan strategi, menyesuaikan desain organisasi dengan arah strategi yang baru dan memperbaiki sistem perekrutan dan pengembangan SDM.
8. Proses transformasi ini harus terjadi secara cepat. Namun, perubahan secara cepat ini membutuhkan kepemimpinan yang mempunyai visi, sinergi manajemen, struktur organisasi yang tepat, reformasi dari praktik kerja dan sistem insentif, perubahan budaya, investasi manajemen yang terstruktur serta pengembangan dan training staff.

## PENUTUP

Proses privatisasi terhadap BUMN adalah salah satu cara yang paling masuk akal dalam menutup defisit fiskal. Selain itu, privatisasi akan meningkatkan produktivitas dan efisiensi dari perusahaan negara tersebut. Akan tetapi ada beberapa kondisi yang harus diperbaiki untuk mengoptimalkan hasil privatisasi tersebut. Ekonomi kelembagaan dapat digunakan sebagai alat analisis dari perbaikan kondisi ini. Perbaikan yang diperlukan adalah pada aransemen kelembagaannya yaitu aturan main (*rules of the game*), termasuk kepatuhan terhadap aturan main tersebut. Aransemen kelembagaan ini harus dipatuhi pada semua level organisasi. Ekonomi kelembagaan menunjukkan bahwa dalam proses privatisasi, institusi non-pasar (departemen, dan lembaga politis lainnya) mempunyai peran penting dalam proses privatisasi.

Dalam prakteknya, privatisasi harus bebas dari unsur-unsur politis dan korupsi. Seringkali kegagalan privatisasi BUMN dikarenakan kepentingan jangka pendek beberapa elite politik, yang menginginkan BUMN tersebut sebagai sumber dana kampanyenya kelak, atau bahkan sebagai sumber dana pribadi. Selain itu, program privatisasi juga akan "mengganggu" *status quo* dari manajemen lama yang korup sehingga mereka berusaha keras untuk menghalangi privatisasi terhadap perusahaan mereka. Namun, kepentingan jangka pendek ini seringkali disamakan dengan prinsip keadilan dalam perekonomian, membela kepentingan pengusaha kecil-menengah, dan

berbagai tujuan mulia lainnya. Hal ini membuktikan bahwa kesuksesan privatisasi juga terkait dengan penegakan hukum dan kejelasan peraturan perundang-undangan. Faktor-faktor non-ekonomi yang mengganggu proses privatisasi akan mempengaruhi pemulihan ekonomi nasional.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arifin, Bustanil dan Didik J. Rachbini (2001). *Ekonomi Politik Dan Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grasindo.
- Ikhsan Mohammad (2002). Privatisasi: Mengapa Harus Dilakukan? dalam *80 Tahun Mohammad Sadli Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*. Mohammad Ikhsan, Chris Manning dan Hadi Soesastro (eds). Jakarta: Kompas.
- Johnson, Simon dan Andrei Shleifer (2001). Privatization and Corporate Governance. *Makalah dalam The 12<sup>th</sup> Annual East Asian Seminar on Economics*. Hongkong.
- Kriegsmann (2000). Privatization In Asia. *Makalah*. Asian Development Bank.
- Mubyarto (2002). Reformasi Ekonomi: dari Orde Baru ke Indonesia Baru, dalam *80 Tahun Mohammad Sadli Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*. Mohammad Ikhsan, Chris Manning dan Hadi Soesastro (eds). Jakarta: Kompas.
- Sidabutar, Ria (2001). Mengimplementasikan Good Corporate Governance dalam Sistem Internal Perusahaan. *Majalah Manajemen* edisi Agustus. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Sonobe, Tetsushi dan Keijiro Otsuka (2001). Productivity Effects of TVE Privatization: The Case Study of Garment and Metal Casting Enterprises in the Greater Yangtze River Region. *Makalah dalam The Twelfth Annual East Asian Seminar on Economics*, Hong Kong.
- Veblen, Thorstein (1926). *The Theory of Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. New York: Vanguard Press.