

KONFLIK KEAGENAN DALAM PRIVATISASI BUMN

Ihwan Susila

Universitas Muhammadiyah Surakarta

One among many issues in BUMN privatisation is the conflict between manager and new owner of the company. Manager may reject the privatisation process due to their defence act to their position. This rejection by the manager emerges agency conflict in privatisation. The conflict happens between principal (i.e. new owner of BUMN) and manager or agent. This conflict could be settled in two ways, first, split the risk of the contract between manager and principal. Second, corporate governance enforcement. In addition, to minimize agency conflict shareholder needs to minimize agency cost.

Keywords: privatisation, agency theory, conflicts of interest, control mechanisms

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia saat ini sedang melakukan privatisasi terhadap BUMN yang dimilikinya secara masif. Hal ini dilakukan karena dua hal, pertama, pemerintah sangat membutuhkan tambahan penerimaan negara untuk menutup defisit APBN. Kedua, pemerintah mengharapkan agar BUMN yang diprivatisasi tersebut mengalami perbaikan kinerja. Akan tetapi, proses privatisasi tidak semudah yang kita bayangkan. Banyak kendala yang harus dilalui pemerintah, dalam hal ini BPPN sebelum melaksanakan program ini. Beberapa kasus yang seringkali terjadi dalam proses privatisasi adalah adanya penolakan dari manajer (dan karyawan) terhadap pemilik baru perusahaan. Secara teknis, privatisasi yang dilakukan pemerintah adalah dengan menjual saham kepemilikannya di BUMN atau perusahaan yang berada di bawah pengawasan BPPN kepada swasta, baik dari luar maupun dalam negeri. Pergantian

kepemilikan ini akan menimbulkan masalah bagi para manajer. Kemungkinan terburuk bagi mereka adalah kehilangan jabatan.

Adanya penolakan dari manajer ini yang kemudian memunculkan proposisi adanya konflik keagenan dalam proses privatisasi. Konflik keagenan yang terjadi adalah antara *principal*, yaitu pemilik baru BUMN dengan manajer atau agen. Konflik keagenan ini perlu diselesaikan karena hal ini akan menjadi kendala proses privatisasi. Paper ini akan membahas mengenai konflik keagenan dalam proses privatisasi. Proposisi yang kami ajukan adalah diperlukan kesepakatan-kesepakatan baru antara manajer BUMN dengan pemilik baru perusahaan (*shareholder*). Paper ini dapat digunakan sebagai dasar penelitian tentang *agency theory* dalam proses privatisasi.

AGENCY THEORY

Hubungan agensi merupakan suatu kontrak antara seseorang atau lebih (prinsipal) dengan orang lain (agen) untuk melakukan kegiatan berdasarkan kepentingan prinsipal yang membutuhkan pendelegasian otoritas pengambilan keputusan kepada agen. Spence dan Zeckhauser (1971) dan Ross (1973), seperti dikutip Jensen dan Smith, (2000), memberikan analisis yang menghubungkan pembentukan struktur kompensasi agen (melalui insentif) dengan kepentingan dari pihak prinsipal. Perhatian penting dalam mengembangkan teori keagenan dilakukan melalui dua pendekatan yaitu "*positive theory of agency*" dan "*principal-agent*". Walaupun keduanya berbeda dalam beberapa hal, namun keduanya bertujuan untuk mengatasi masalah antar individu dan menganggap bahwa dalam semua perjanjian kontrak haruslah menelan biaya yang seminimal mungkin.

Dalam teori keagenan dikenal istilah *agency cost* yaitu jumlah biaya yang dikeluarkan untuk kepentingan struktural, administrasi, dan pelaksanaan kontrak (baik formal maupun non-formal), ditambah *residual loss* (Jensen dan Meckling, 1976, seperti dikutip Jensen dan Smith, 2000). Biaya yang muncul tersebut bertujuan untuk mengurangi kerugian yang disebabkan karena ketidakpatuhan. Termasuk di dalam biaya ini antara lain *monitoring cost* dan *bonding cost*. *Residual loss* menggambarkan sisa dari kesempatan-kesempatan yang hilang ketika kontrak optimal tapi pelaksanaan tidak sempurna.

Dalam memahami masalah keagenan yang terpenting adalah adanya pemahaman bahwa semua pihak yang terlibat dalam kontrak

menanggung *agency cost*, sehingga semua pihak berkepentingan meminimalkannya. Adanya insentif dalam pembuatan kontrak yang memungkinkan *monitoring* dan pengikatan aktivitas sampai pada tahap di mana *marginal cost* seimbang dengan *marginal gain*. Keberadaan insentif dalam pembuatan kontrak akan menghasilkan penggunaan sumber daya yang efisien.

Agency theory ini dapat digunakan untuk menganalisis ketentuan kontrak dalam memonitor dan mengikat untuk membantu mengontrol konflik kepentingan antara kreditor dan *stockholder*.

KONFLIK KEAGENAN DAN MEKANISME KONTROL

penegang
saham

Dalam teori keagenan dikenal *conflict of interest* yang menimbulkan masalah keagenan antara manajer dan stockholders ketika penanggung risiko dipisahkan dari pengelolaan (manajemen). Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa masalah keagenan akan menimbulkan *agency cost* dan biaya yang timbul ini dapat dikurangi dengan cara prosedur kontrol yang melibatkan berbagai pihak. Terdapat tiga sumber *conflict of interest* yang muncul dalam teori keagenan. Konflik ini muncul karena manajer adalah individu yang tidak suka menanggung resiko. Manajer dapat menginvestasikan kapital perusahaan dengan konsekuensi yang harus dibayar melalui karirnya.

Sumber konflik tersebut adalah:

1. *Choice of effort*, bahwa usaha yang dilakukan oleh manajer dalam mengelola investasi bertujuan untuk meningkatkan nilai perusahaan, tetapi terkadang usaha yang dilakukannya tidak selalu berhasil.
2. *Differential risk exposure*, manajer tidak mau disepelkan kesejahteraannya sebagai *human capital* khusus dalam perusahaan dan mempunyai perhatian terhadap *variability* nilai perusahaan, termasuk mengeliminasi resiko perusahaan melalui diversifikasi oleh pemegang saham.
3. Perbedaan pandangan antara manajer dan *stockholder*, di mana manajer biasanya memiliki pandangan hanya sejauh masa jabatannya dalam organisasi, sedangkan *stockholder* akan berpikir tentang masa depan perusahaan selama dia masih memiliki investasi dalam perusahaan tersebut.

Smith dan Watts (1982,1983) sebagaimana dikutip Jensen dan Smith (2000) memberikan gambaran tentang perencanaan kompensasi untuk membantu mengendalikan kenaikan biaya akibat

adanya konflik kepentingan antara manajer dan *claim holder*. Mereka mengelompokkan perencanaan kompensasi yang diobservasi ke dalam tiga kategori:

1. Kompensasi yang tidak tergantung pada kinerja perusahaan yang salah satu bentuknya adalah gaji tetap. Kompensasi dalam bentuk gaji tetap ini akan mengurangi konflik jika ada negosiasi kembali terhadap nilai masa depan uang. Di sisi lain kompensasi dengan gaji tetap akan menimbulkan sumber konflik tambahan, yaitu:
 - a. *Asset substitution*, jika kondisi perusahaan *solvable* maka manajer akan mengecilkan *net cash flow* untuk meningkatkan kesejahteraannya. Manajer akan melakukan kegiatan tersebut selama perusahaan masih *solvable*, sehingga manajer tidak menanggung resiko begitu besar.
 - b. *Overretention*, manajer akan memenuhi tuntutan dengan menaikkan asuransi yang dimilikinya dengan menggunakan dana yang ada dalam perusahaan.
 - c. *Underleverage*, manajer akan merubah struktur modal dengan cara mengurangi hutang sehingga akan menurunkan risiko. Namun di sisi lain, akan menurunkan nilai perusahaan.
2. Kompensasi yang tergantung pada ukuran pasar. Manajer akan berusaha meningkatkan *return* dengan mengambil proyek beresiko. Dengan diambilnya proyek beresiko, perusahaan berharap mendapatkan *return* yang tinggi, sehingga akan menaikkan harga saham. Kenaikan ini akan meningkatkan kesejahteraan pemegang saham, termasuk manajer.
3. Kompensasi yang tergantung pada kinerja perusahaan berdasarkan pengukuran akuntansi. Manajer akan memperoleh bonus berdasarkan ukuran kinerja akuntansi yang mencerminkan peningkatan nilai perusahaan.

URGENSI PRIVATISASI

Eksistensi BUMN di banyak negara berkembang tidak terlepas dari proses evolusi dari peranan pemerintah dalam perekonomian. Pengalaman pahit depresi tahun 1930-an akibat kegagalan pasar memunculkan antitesis terhadap pasar sehingga memunculkan pembenaran teoritis atas intervensi pemerintah dalam mengatur laju perekonomian. Namun demikian pada tahun 1980-an mulai ada gugatan tentang peran pemerintah. Kegagalan pemerintah telah

menimbulkan beban yang berat terhadap anggaran pemerintah, inefisiensi dan maraknya korupsi. Praktik-praktik korupsi meningkat di banyak negara yang peranan pemerintahnya sangat menonjol pada perekonomian.

Dewasa ini program privatisasi telah menjadi alasan dan diandalkan dalam meningkatkan kinerja BUMN. Di banyak negara seperti Eropa Timur dan Asia, program privatisasi dinilai sebagai pilihan dalam meningkatkan perekonomian. Gambaran kesuksesan privatisasi di beberapa negara semakin memperkuat argumentasi tentang pentingnya membuka kesempatan bagi swasta untuk berperan lebih banyak dalam meningkatkan laju perekonomian. Hal ini menunjukkan keinginan negara-negara tersebut untuk mengikuti model perekonomian pasar.

Saat ini pemerintah Indonesia juga sedang melakukan program privatisasi pada beberapa BUMN termasuk pada perusahaan telekomunikasi. Program privatisasi yang dilakukan di Indonesia tergolong sangat lambat dibandingkan dengan proses privatisasi di negara berkembang lainnya. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor baik internal maupun eksternal. Alasan-alasan non-ekonomi bahkan lebih mendominasi dibanding faktor ekonomi. Peranan pemerintah dalam perekonomian dapat dibenarkan jika ada kegagalan pasar termasuk eksternalitas, ketidaksempurnaan informasi atau adanya *missing market* atau pasarnya tidak eksis atau adanya monopoli alamiah (Shehanki & Lopes-Calva, 1999). Akan tetapi penguasaan negara yang berlebihan dalam perekonomian justru akan menimbulkan dampak buruk sebagaimana penyebab runtuhnya sistem sosialis.

Privatisasi merupakan persoalan kepemilikan. Sedikitnya ada dua pandangan mengenai kepemilikan yaitu pandangan dari teori klasik atau neo klasik dan *public choice*. Pandangan dari teori klasik dan neoklasik yang menyatakan bahwa membuat struktur pasar yang kompetitif lebih penting dibanding mengatur kepemilikan (Laffont & Tirole, 1993). Beberapa studi menunjukkan bahwa secara teoritis, pengalihan kepemilikan kepada sektor swasta dengan kondisi pasar yang tidak kompetitif justru akan menyebabkan pengurangan kesejahteraan (*welfare reducing*) karena secara potensial pelaku swasta akan mengeksploitasi kekuatan pasarnya menuju pasar monopoli (Vikcer & Yarrow, 1991). Sedangkan pandangan dari ekonom *public choice* menyatakan bahwa kepemilikan berperan dalam menentukan kinerja perusahaan. Pandangan yang kedua ini didasari oleh dua alasan yaitu alasan dari

sudut tujuan perusahaan dan alasan *soft budget constraint*. Alasan pertama didasarkan pada argumentasi bahwa pemilik perusahaan swasta mempunyai tujuan untuk memaksimalkan nilai perusahaan sehingga dengan segala cara akan mencoba untuk memonitor manajemen perusahaan dalam mencapai tujuannya.

Dalam kasus BUMN, *shareholder* biasanya politisi atau birokrat yang cenderung tidak begitu peduli dengan nilai dari perusahaan. Jika memungkinkan BUMN akan ditumpangi sebagai media untuk menambah suara (*votes*) yang akan mereka peroleh. Tekanan bagi BUMN biasanya dalam bentuk mempekerjakan lebih banyak tenaga kerja. Hal ini tentu saja akan mengakibatkan inefisiensi. Alasan kedua tentang *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 mempunyai arti yang besar bagi manajemen karena akan ditutup dengan dana anggaran (uang publik)

Laporan Bank Dunia (1998) menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia mengalami *negative net transfer* dari BUMN. Studi ini juga menunjukkan bahwa pemerintah kehilangan potensi penerimaan pajak penghasilan akibat kegagalan BUMN menjaga kinerjanya. Disalokasi sumber daya terjadi akibat pemerintah terpaksa harus melakukan proteksi baik dalam bentuk hambatan perdagangan atau investasi untuk melindungi BUMN yang tidak efisien. Ketidakefisienan BUMN terjadi di hampir semua sektor ekonomi

Dalam perkembangannya inefisiensi yang terus-menerus terjadi mengakibatkan membengkaknya defisit anggaran pemerintah. Di banyak negara tidak memungkinkan lagi untuk memberikan subsidi kepada BUMN. Akibatnya sejak 1990-an, privatisasi BUMN dalam berbagai bentuk, dilakukan di berbagai negara termasuk di Indonesia. Privatisasi dianggap sebagai sebuah kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi dan mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan.

KINERJA MANAJER BUMN

BUMN di Indonesia cenderung memiliki kinerja yang lebih buruk dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan swasta. (Ikhsan, 2000) Studi yang dilakukan Indrawati, et. al. (1995) dan Siahaan (2000) seperti dikutip Ikhsan (2000) menunjukkan tingkat efisiensi BUMN jauh lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan swasta

menengah dan besar, walaupun secara rata-rata upah di BUMN lebih tinggi dibandingkan dengan upah di perusahaan swasta. Hal ini lebih disebabkan oleh kontrol yang lemah dari *shareholder*, dalam hal ini pemerintah, terhadap kinerja manajemen sehingga memunculkan penyalahgunaan wewenang yang dipicu oleh beberapa hal antara lain: *pertama*, manajemen berhasil menggunakan *information advantage* yang dimilikinya untuk menegosiasi kontrak, baik dengan cara membuat pihak independen sukar untuk melakukan evaluasi atau dengan cara memuat kontrak yang secara mudah dicapai oleh perusahaan. *Kedua*, sistem insentif yang diberikan gagal memotivasi manajer BUMN untuk bekerja secara optimal. Di samping itu sistem insentif yang diterapkan memungkinkan manajer untuk melakukan korupsi dan jika terbukti, *punishment* yang diberikan tidak sepadan. *Ketiga*, berkaitan dengan kredibilitas pemerintah. Pemerintah gagal memenuhi janjinya dalam memproteksi BUMN dari tekanan politis sehingga kinerja manajer BUMN lebih banyak tergantung atau sangat dipengaruhi oleh birokrat/ politisi bukan atas dasar pertimbangan ekonomi.

Kinerja buruk dari manajer BUMN ini menjadi salah satu dasar yang kuat untuk melakukan privatisasi. Pengalaman di banyak negara termasuk negara industri, privatisasi menunjukkan hasil yang memuaskan dalam arti mampu meningkatkan kinerja perusahaan dan berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Studi Bank Dunia di Chile, Malaysia, Mexico dan Inggris menunjukkan bahwa sebagian besar perusahaan yang diprivatisasi meningkat produktivitasnya dan memberikan dampak positif terhadap *domestic welfare*.

Peralihan kepemilikan pemerintah atas BUMN kepada pihak swasta tentu saja memerlukan proses yang panjang dan tidak jarang menimbulkan pro-kontra baik dari pihak internal (manajemen) maupun eksternal. Dari pihak internal, terutama manajer BUMN, privatisasi merupakan penentuan karirnya. Jika pemilik baru setuju dengan manajer lama maka situasi ini akan memberikan kesempatan dan peluang bagi manajer untuk meningkatkan kinerjanya. Tetapi apabila pemilik baru menganggap kinerja manajer lama buruk maka alternatif kebijakan yang paling ekstrim adalah memecat manajer lama dan menggantinya dengan manajer yang baru. Seorang manajer tentu akan berusaha mempertahankan posisinya untuk tidak dipecat walaupun kinerjanya dianggap buruk oleh pemilik perusahaan yang baru. Di sisi lain, pemilik baru memiliki kepentingan untuk memaksimalkan nilai perusahaan. Segala upaya akan ditempuh dalam rangka meningkatkan kinerja

perusahaan melalui manajernya. Konflik kepentingan ini jika tidak segera diselesaikan atau diminimalisir akan menimbulkan masalah keagenan (*agency problems*) dan biaya keagenan (*agency cost*) yang sangat besar.

KONFLIK KEAGENAN DAN UPAYA MEMINIMALISIR KONFLIK

Privatisasi dilakukan terhadap BUMN yang notabene dimiliki pemerintah. Dalam proses privatisasi sering terjadi penolakan manajemen terhadap upaya pengambilalihan perusahaan yang disebabkan oleh kekhawatiran kehilangan kekuasaan atau posisinya di perusahaan. Manajer BUMN tersebut terbiasa menikmati fasilitas dan insentif tinggi sementara kinerja mereka buruk. Ketika proses privatisasi dilakukan, perusahaan yang mengambil alih adalah perusahaan asing yang notabene mengedepankan paradigma profesionalitas. Hal inilah yang menyebabkan manajer yang lama, khawatir akan kehilangan posisi karena kemampuan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemilik baru. Manajer lama akan berupaya semaksimal mungkin untuk menghalangi masuknya pemegang saham baru. Ini merupakan inti konflik keagenan dalam privatisasi BUMN.

Kondisi ini tidak mendukung perubahan misi yang dibawa pemilik baru. Di sisi lain pemilik baru menghadapi kenyataan bahwa mereka tidak dapat begitu saja memberhentikan manajer lama. Hal ini dikarenakan manajer lama mempunyai pengetahuan tentang operasional perusahaan dan karyawan yang loyal terhadap mereka. Untuk itu pemilik baru seharusnya lebih hati-hati dalam mengambil kebijakan untuk mengganti manajemen.

Pemilik baru harus melakukan beberapa upaya untuk meminimalisir konflik keagenan dalam proses privatisasi. Upaya tersebut ditempuh dengan melakukan kesepakatan-kesepakatan baru dengan pihak manajemen.

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 eksekusi 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 *stakeholder* (termasuk rakyat). Kedua, *transparency* (keadilan) yang mewajibkan adanya keterbukaan dalam kebijakan yang diambil oleh pemerintah, DPR dan perusahaan. Keterbukaan ini termasuk mengizinkan semua *stakeholder* 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 aset 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*.

Sejalan dengan proses privatisasi dan masalah-masalah yang ditimbulkannya, Cornet et al, (2002) mengemukakan bahwa dalam akuisisi diperlukan kehati-hatian dalam menentukan perusahaan

yang akan diakuisisi. Akuisisi sebaiknya dilakukan pada perusahaan yang sejenis karena calon pemilik memiliki pengetahuan tentang bisnis yang akan diakuisisi. Salah satu tujuannya adalah untuk meminimalkan konflik keagenan. Menurut Coff (2002) konflik keagenan cenderung terjadi pada industri-industri yang padat tenaga kerja. Kasus di Indonesia terjadi pada BUMN perkebunan. Industri ini adalah salah satu industri padat tenaga kerja. Proses privatisasi BUMN tersebut mengalami penolakan dari karyawan dan pihak manajemen. Jumlah karyawan yang banyak serta tergabung dalam serikat pekerja menyebabkan kuatnya posisi tawar menawar mereka (Ikhsan, 2002). Dalam hal ini, penetapan tentang prosedur kontrol menjadi sangat penting dalam rangka meminimalisir konflik.

KESIMPULAN

Privatisasi atas BUMN seringkali menimbulkan kontroversi dalam pelaksanaannya. Hal ini dikarenakan privatisasi tidak dianggap sebagai upaya peningkatan kinerja BUMN melainkan hanya sebuah usaha untuk menutup defisit APBN. Selain itu privatisasi menimbulkan berbagai masalah antara lain penjualan asset dengan harga murah di bawah *recovery rate* yang ditentukan. Pergantian kepemilikan dari negara kepada investor asing juga menjadi isu politis privatisasi. Kedua hal di atas merupakan masalah dari sisi makro.

Dari sisi mikro, pergantian kepemilikan ini menimbulkan masalah bagi para manajer karena mereka mungkin tidak akan dipertahankan lagi di perusahaan tersebut. Adanya penolakan dari manajer ini yang kemudian memunculkan proposisi adanya konflik keagenan dalam proses privatisasi. Konflik keagenan yang terjadi adalah antara *principal*, yaitu pemilik baru BUMN dengan manajer atau agen. Konflik keagenan ini perlu diselesaikan dengan, *pertama*, membagi resiko kontrak antara prinsipal dengan agen. Misalnya perjanjian kompensasi untuk manajer. Apabila manajer mempunyai kinerja yang baik maka ia berhak menerima kompensasi dari *shareholder*. Akan tetapi bila kinerjanya memburuk, ia harus bersedia untuk diberhentikan. *Kedua*, penegakan *corporate governance*. Paradigma ini akan menjamin efektifitas dan efisiensi operasional perusahaan. Perlunya dipahami bahwa untuk memecahkan atau paling tidak meminimalisir konflik memerlukan biaya (biaya keagenan) yang harus diupayakan seminimal mungkin.

DAFTAR PUSTAKA

- Cornett, Marcia Millon, Gayane Hovakimian, Darius Palia dan Hassan Tehranian. (2003). The Impact of the Manager-Shareholder Conflict on Acquiring Bank Returns. *Journal of Banking & Finance* 27.
- Coff, Russell W. (2002), Human Capital, Shared Expertise, and the Likelihood of Impasse in Corporate Acquisitions. *Journal of Management* 28(1).
- 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.
- Jensen, Michael C dan Clifford W. Smith, Jr., (2000) Stockholder, Manager, and Creditor Interests: Applications of Agency Theory, *Harvard NOM Research Paper*.
- Johnson, Simon dan Andrei Shleifer (2001). Privatisation and Corporate Governance. *Makalah dalam The 12th Annual East Asian Seminar on Economics*. Hong Kong.
- Kriegsmann (2000). Privatisation in Asia. *Makalah*. Asian Development Bank.
- Laffont, Jean-Jacques and Jean Trole, (1993), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MA: MIT Press.
- Sidabutar, Ria (2001). Mengimplementasikan Good Corporate Governance dalam Sistem Internal Perusahaan. *Majalah Manajemen* edisi Agustus. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Sheshenski, Eytan and Luis Felipe Lopez-Calva (1999) Privatisation and Its Benefits: Theory and Evidence, HIID Development Discussion Paper 698, Harvard University, Cambridge, MA.
- Vickers, John and George Yarrow (1991). Economic Perspectives on Privatisation, *J. Economic Perspectives*, 5, pp.111-132
- World Bank, (1998), *Indonesia: Public Expenditure Review, Report No: 18691-Ind*, Washington D.F.C: The World Bank