

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Akibat krisis ekonomi yang melanda negara di kawasan Asia pada pertengahan tahun 1997, hampir semua perusahaan di Indonesia dapat dikatakan lumpuh tak berdaya ditelan hutang dan masalah tidak terkecuali BUMN. Data tahun 2000 menunjukkan bahwa hanya 78,10% (107 perusahaan) BUMN yang beroperasi dalam keadaan sehat. Sedangkan sisanya, 16,06% (22 perusahaan) dalam kondisi kurang sehat, dan 5,84% (8 perusahaan) dalam keadaan tidak sehat (—, “*Laporan Perkembangan Kinerja BUMN*”, Dirjen Pembinaan BUMN, Departemen Keuangan R.I., April 2001).

Tahun 2002 dari 300 BUMN yang tercatat dalam laporan keuangan tahun 2001, 145 BUMN memiliki hutang yang besar. Dari total asset senilai Rp.772 triliun rupiah dan total ekuitas Rp.139 triliun terdapat total kewajiban (asset dikurangi ekuitas) sebesar Rp.633 triliun, atau *ratio debt to equity* 4,5 (Jusman, 2003).

Dengan kondisi seperti diatas berkembang dua pola pikir, pertama paradigma yang dilandasi oleh kepercayaan terhadap *free market economy* dan liberalisasi perdagangan. Asas dari pola pikir ini adalah kesehatan, efisiensi dan produktivitas perusahaan terutama BUMN jika dilepaskan dari campur tangan negara, artinya campur tangan negara dari kepemilikan BUMN harus dipindah tangankan 100% kepada pengusaha swasta, baik nasional maupun asing.

Salah satu argumen penjualan aset negara adalah berkenaan dengan kata kepemilikan negara. Milik negara selalu menimbulkan masalah inefisiensi, salah urus dan ladang korupsi. Daya saing tinggi, manajer profesional, efisiensi dan peningkatan produktivitas akan dapat terjadi apabila berganti pemilik dari negara ke swasta.

Paradigma kedua meyakini arti penting pasar dalam negeri, perusahaan swasta dan BUMN sebagai pilar kedaulatan bangsa. Karena itu intervensi atau campur tangan negara adalah keharusan yang tidak dapat ditawar lagi. Kesadaran nasional dari golongan pola pikir ini melahirkan kepercayaan yang tak tergoyahkan atas integritas dan keterampilan manajerial anak bangsa dalam melakukan proses reorientasi dan restrukturisasi BUMN untuk menciptakan efisiensi dan peningkatan produktivitasnya.

Selain dari itu privatisasi BUMN mengundang pro dan kontra dikalangan masyarakat, sebagian masyarakat berpendapat bahwa BUMN adalah aset negara yang harus dipertahankan kepemilikannya oleh pemerintah walaupun tidak mendatangkan manfaat karena terus merugi. Misalnya kasus penjualan saham PT. Semen Gresik Group kepada Cemex, kebijakan ini ditolak oleh Serikat Pekerja Semen Gresik (SPSG) dengan melakukan mogok kerja (Harian Kompas, Januari 2002).

Program privatisasi BUMN dibanyak negara telah terbukti dapat meningkatkan efisiensi BUMN dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi terutama pada sektor infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Penelitian lapangan tahun 1902 yang dilakukan Simonetti, Martija Rojec dan Marko Rems (dalam Jusman, 2003) terhadap

kinerja operasi dan keuangan perusahaan berdasarkan kepemilikan, BUMN yang dijual ketangan swasta nasional melalui pasar bursa saham (*socially owned*) menunjukkan peningkatan kinerja.

Sementara itu penelitian literatur tahun 1994 yang dilakukan oleh Pankaj Tandon (dalam Jusman, 2003) salah seorang ekonom pendukung program privatisasi BUMN, menunjukkan *evidence* yang berbeda. Menurutny terdapat banyak kasus privatisasi BUMN yang memperlihatkan tidak adanya korelasi yang kuat antar kepemilikan negara dengan efisiensi, salah urus dan korupsi. Penelitian Tandon menunjukkan bahwa inefisiensi tidak tergantung pada kepemilikan melainkan pada situasi kompetisi yang tercipta oleh aturan – aturan yang berlaku. Jika pasar lebih terbuka, pesaing makin terbuka maka efisiensi akan lahir dengan sendirinya.

Berdasarkan fenomena masalah dari hasil penelitian tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan *apakah privatisasi dapat meningkatkan kinerja keuangan BUMN*. Penelitian ini sebagian besar menggunakan desain penelitian seperti yang dilakukan oleh Megginson, Nash dan Van Randenborgh (1994) dengan beberapa modifikasi sesuai dengan konteks privatisasi di Indonesia.

## **B. Batasan Penelitian**

Alasan utama suatu badan usaha milik negara diprivatisasi adalah demi menopang penerimaan negara dan membantu pemerintah mengurangi defisit anggaran, menciptakan efisiensi ekonomi, mengurangi intervensi pemerintah pada perekonomian serta membuka pintu persaingan yang sehat dalam perekonomian. Meskipun perbaikan kinerja keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri mungkin bukanlah satu – satunya alasan utama dilakukannya privatisasi tetapi idealnya privatisasi membuahakan perbaikan kinerja keuangan.

Karena itu dalam penelitian ini peneliti hanya memfokuskan pada masalah kinerja keuangan BUMN sebelum dan setelah privatisasi. Hal ini bukan berarti aspek lain tidak penting, pemilihan kinerja keuangan sebagai objek penelitian semata untuk kemudahan fokus penelitian sehingga memudahkan analisis masalah yang diteliti.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang mempunyai fakta bahwa hampir seluruh perusahaan yang dimiliki dan dikelola negara atau BUMN tidak memberikan kinerja finansial yang baik, pengembangan pasar yang memadai dan secara keseluruhan tidak mampu menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi. Laporan Bank Dunia tentang *public sector* di Indonesia tahun 1999 menunjukkan fenomena tersebut, yaitu : (1) kebanyakan BUMN menyedot anggaran pemerintah yang sebenarnya dapat dialokasikan untuk pelayanan sosial; (2) kebanyakan BUMN mengambil kredit untuk investasi yang tidak tepat; (3) kebanyakan BUMN tidak efisien dibanding perusahaan swasta; (4) diharapkan dengan dengan perbaikan

manajemen BUMN menghasilkan efisiensi. Proyeksi hasil penelitian PSPK BAF menunjukkan bahwa tahun 2004, 2005 dan 2006 jumlah BUMN yang kinerjanya mengalami kerugian 70 BUMN (45% dari 154 BUMN) dengan nilai total kerugian lebih besar dari total keuntungan yaitu sebesar Rp. 33,376 triliun (tahun 2004), Rp. 35,150 triliun dan Rp. 37,971 triliun (Pandu dan Purwoko, 2003).

Fenomena penolakan privatisasi di Indonesia telah membuktikan bahwa privatisasi tidak selalu merupakan pilihan terbaik untuk peningkatan kinerja BUMN karena kebijakan privatisasi akan dapat berjalan efisien dan efektif bila mendapat dukungan penuh dari masyarakat. Isu privatisasi memicu munculnya pro dan kontra masing – masing pihak mempunyai argumen dan pertimbangan yang memungkinkan pemerintah meneruskan atau membatalkan program privatisasi.

Seyogyanya privatisasi yang dilakukan pemerintah lebih menitikberatkan untuk mengatasi permasalahan – permasalahan diatas, namun pada kenyataannya privatisasi lebih ditekankan pada pemenuhan defisit anggaran belanja negara sehingga paska privatisasi masih banyak BUMN yang telah diprivatisasi tidak mengalami peningkatan kinerja keuangan.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah

1. Apakah privatisasi dapat meningkatkan kinerja keuangan BUMN secara signifikan ?
2. Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan BUMN yang diprivatisasi melalui metode *Initial Public Offering* dengan *Strategic Sale* ?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji apakah privatisasi BUMN yang dilakukan dapat meningkatkan *Return on Sales (ROS)*, *Return on Equity (ROE)*, *Return on Asset (ROA)*
2. Untuk menguji apakah privatisasi BUMN yang dilakukan dapat menurunkan *Debt to Assets*, *Debt to Equity*
3. Untuk menguji apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan setelah dan sebelum privatisasi antara BUMN yang diprivatisasi melalui metode *Initial Public Offering* dengan *Strategic Sale*.

## E. Manfaat Penelitian

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan

1. Menjadi masukan bagi para pengambil keputusan dan kebijaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia, baik di jajaran pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga mempunyai landasan *conceptual framework* dan *operational framework* dalam meningkatkan kualitas kebijakan program privatisasi BUMN di Indonesia.
2. Selain itu bagi para pengambil keputusan dan kebijakan, baik di pemerintahan maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia diharapkan *advantages* dan *disadvantages* kebijakan privatisasi BUMN di negara – negara lain dapat menjadi pertimbangan strategik bagi program kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia dimasa – masa mendatang.

Secara teoritis penelitian ini diharapkan

1. Menjadi *review of related literature* yang berguna bagi kalangan akademisi yang mencermati kebijakan privatisasi BUMN.
2. Karena studi kebijakan privatisasi BUMN merupakan studi yang sangat populer dan diminati banyak disiplin ilmu diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan konstruktif bagi pengembangan BUMN di Indonesia.