

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ada saat ini di Indonesia pada awalnya merupakan perusahaan-perusahaan milik Belanda yang kemudian di nasionalisasi sekitar tahun 1950-an. Jika dilihat dari namanya maka dapat kita ketahui bahwa badan usaha ini sepenuhnya dimiliki oleh negara. Maka tidak salah bila kemudian badan usaha ini memiliki fasilitas dan keistimewaan yang lebih dibanding badan usaha swasta.

Oleh karena keistimewaan tersebut maka sering sekali BUMN ini digunakan oleh para penguasanya untuk melakukan hal-hal yang menyimpang dari kegiatan usaha yang seharusnya. Hal tersebut membuat BUMN sangat sulit untuk berkembang, walaupun jika terlihat suatu BUMN itu menjadi besar itu hanya tampilan fisiknya saja namun tidak dengan manajemennya. Manajemen BUMN pada umumnya tidak menjalankan prinsip efektifitas dan efisiensi secara semestinya. Mereka cenderung digunakan oleh negara sebagai alat untuk menambah pendapatan negara saja.

Namun seiring dengan tuntutan dunia usaha saat ini, setiap perusahaan harus mampu bersaing dengan pesaing lainya dalam melakukan usaha dengan membuat suatu keunggulan usaha. Maka sistem manajemen BUMN yang dahulu hanya mencari sekedar mencari pendapatan untuk negara harus segera diubah. Pemerintah menyadarinya dan kemudian mulai merubah sudut pandanganya mengenai BUMN. Pemerintah merasa BUMN memiliki potensi yang lebih dalam menghasilkan pendapatan bila manajemen atau tata kelola BUMN juga dirubah.

Privatisasi adalah salah satu jalan keluar yang dipilih oleh pemerintah. Menurut William L. Megginson yang telah melakukan penelitian pada 18 negara yang melakukan privatisasi terhadap perusahaan milik negara. Dari studi yang telah dilakukan pada 32 sektor industri, menunjukkan bukti bahwa privatisasi perusahaan milik negara (BUMN) di negara-negara tersebut dapat meningkatkan kinerja perusahaan. Peningkatan tersebut ditandai dengan meningkatnya efisiensi, tingkat investasi yang dilakukan serta bertambahnya laba yang dihasilkan.

Privatisasi dinilai sebagai salah satu cara yang tepat untuk memperbaiki kinerja BUMN karena dengan privatisasi akan terjadi pergeseran pengendalian terhadap manajemen BUMN. Lemahnya pengendalian serta monopoli di berbagai sektor dan ditambah dengan adanya subsidi dari pemerintah menurut banyak pengamat perekonomian dianggap sebagai inti permasalahan mengapa kinerja BUMN menjadi rendah. Untuk itu negara harus mau untuk melepas BUMN untuk mandiri dan bersaing secara sehat dengan kompetitornya. Hal ini harus dilakukan untuk kebaikan BUMN itu sendiri dan pada akhirnya negara pun nantinya akan sangat terbantu dengan adanya BUMN yang sehat dengan kinerja yang sangat baik.

Langkah tersebut mulai terlihat ketika mulai dipisahkannya urusan BUMN dari Departemen Keuangan untuk kemudian dipimpin oleh seorang menteri negara. Keadaan perekonomian saat ini yang belum juga membaik sepenuhnya menjadi alasan lain mengapa privatisasi sangat diperlukan. Dengan adanya privatisasi diharapkan akan ada tambahan dana lagi untuk melakukan perbaikan ekonomi negara.

Ukuran utama keberhasilan BUMN yang diprivatisasi adalah tidak semata-mata keberhasilan pemerintah menghemat dana untuk BUMN atau meningkatkan penerimaan pemerintah melalui penjualan saham kepada swasta. Akan tetapi harus diukur dengan kriteria bagaimana pelayan BUMN tersebut kepada masyarakat. Karena walaupun telah diprivatisasi tetap saja perusahaan tersebut memiliki basis pada pelayanan publik sehingga kepuasan masyarakat harus tetap diperhatikan, dalam arti jangan sampai nantinya harga jual layanan yang disediakan oleh BUMN yang telah di privatisasi justru berada diatas harga jual normal dan akan memberatkan masyarakat.

Namun terdapat beberapa perbedaan yang terjadi tentang hasil yang dicapai privatisasi yang telah dilakukan di Indonesia dengan penelitian yang dilakukan oleh William L. Megginson. Hal ini dikemukakan oleh Nurofik dlm penelitiannya pada tahun 2001 menyebutkan bahwa pada sektor industri yang telah *listing* di Bursa Efek Jakarta menunjukkan hasil bahwa sudut pandang perusahaan tidak terletak pada efisiensi. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan William L. Megginson privatisasi dilakukan untuk menaikkan efisiensi perusahaan.

Adapun penelitian yang penulis lakukan saat ini didasarkan pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Nini Sri Wahyuni (BXA 01057) pada tahun 2004

dengan judul “Analisis perbandingan kinerja keuangan BUMN sebelum dan setelah privatisasi” dengan kesimpulan bahwa tidak terjadi perbedaan yang signifikan terhadap kinerja keuangan BUMN sebelum dan sesudah privatisasi. Untuk penelitian saat ini penulis memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian sebelumnya diantaranya adalah perbedaan objek yang akan dipilih. Pada penelitian saat ini penulis memilih *PT. Perusahaan Gas Negara Tbk, PT. Tambang Batubara Bukit Asam Tbk*.

Alasan penulis memilih perusahaan tersebut dikarenakan penulis melihat perkembangan perusahaan tersebut cukup baik bila dibandingkan dengan BUMN lain yang telah dilakukan privatisasi. Itu dapat dilihat dengan stabilnya pergerakan nilai saham kedua perusahaan tersebut setelah dilakukan Penawaran Umum Perdana (IPO) di pasar modal, dengan stabilnya pergerakan nilai saham tersebut maka dapat penulis asumsikan bahwa kedua perusahaan tersebut sudah sangat dipercaya oleh para pemilik modal karena dinilai dapat mendatangkan keuntungan secara ekonomis bagi mereka dikemudian hari. Tingkat kepercayaan yang cukup tinggi tersebut merupakan salah satu faktor penulis melihat bahwa terdapat kemungkinan kondisi kinerja keuangan kedua perusahaan tersebut sudah baik. Selain itu penulis juga sengaja memilih kedua perusahaan ini karena keduanya berada pada satu jenis bidang yaitu bidang pertambangan dan energi

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul:

**“ANALISIS PERBANDINGAN KINERJA KEUANGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBELUM DAN SESUDAH PRIVATISASI (STUDI KASUS PADA DUA BUMN YANG TELAH DI PRIVATISASI).”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, penulis merumuskan lebih lanjut tentang masalah yang akan diteliti yaitu :

1. Bagaimana kinerja keuangan BUMN sebelum melakukan privatisasi
2. Bagaimana kinerja keuangan BUMN setelah melakukan privatisasi

3. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan pada kinerja keuangan BUMN sebelum dan setelah privatisasi

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan kurikulum pada akhir studi di Fakultas Ekonomi. Hasil penelitian ini dituangkan dalam bentuk skripsi.

Adapun tujuan penelitian ini ialah untuk memperoleh jawaban atas masalah-masalah yang diidentifikasi diatas, yaitu :

1. Untuk mengetahui kinerja keuangan BUMN sebelum privatisasi.
2. Untuk mengetahui kinerja keuangan BUMN setelah privatisasi.
3. Untuk membuktikan adanya perbedaan yang signifikan pada kinerja keuangan BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Dari penelitian ilmiah ini penulis berharap dapat memberikan sedikit kontribusi yang berguna bagi berbagai pihak diantaranya, yaitu :

1. Bagi penulis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai privatisasi terhadap BUMN serta pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pada BUMN tersebut dan juga untuk membuktikan kesesuaian antara teori yang ada dengan kenyataan di lapangan.
2. Bagi perusahaan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan privatisasi
3. Bagi pihak lain, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi untuk pengkajian lebih lanjut topik-topik dengan masalah yang dibahas pada penelitian ini.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Sejak awal para pendiri bangsa telah menyadari bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik tidak memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi, sehingga ditampung dalam pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat 2 yang menyatakan "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat

hidup orang banyak dikuasai oleh Negara", Secara eksplisit ayat ini menyatakan bahwa Negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Oleh karena itu selama pasal 33 UUD 1945 masih tercantum dalam konsitusi maka selama itu pula keterlibatan pemerintah (termasuk BUMN) dalam perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan. Bentuk keterlibatan negara dalam perekonomian adalah dengan cara mendirikan BUMN.

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian local dapat dicapai dengan jalan mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Namun dalam kurun waktu 50 tahun semenjak BUMN dibentuk, BUMN secara umum belum menunjukkan kinerja yang menggembirakan. Perolehan laba yang dihasilkan masih sangat rendah. Sebagai contoh, pada tahun 2000 BUMN memiliki total asset sebesar Rp. 861,52 trilyun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 Trilyun, atau dengan tingkat Return on Assets (ROA) sebesar 1,55%. Tingkat keuntungan BUMN terus mengalami penurunan yang cukup signifikan, untuk tahun 2006 saja pemerintah hanya menargetkan keuntungan BUMN hanya sebesar Rp. 12,3 Trilyun padahal dengan total asset yang sebesar itu, seharusnya BUMN harus mampu menghasilkan tingkat keuntungan yang lebih besar lagi. Dari angka-angka yang telah diperlihatkan tadi tentunya kita akan merasa heran mengapa BUMN dengan asset yang sangat besar tidak mampu menghasilkan tingkat keuntungan yang cukup tinggi.

Dari sisi kondisi perekonomian Indonesia secara makro kita juga mengetahui bahwa Indonesia masih belum mampu membebaskan diri dari lilitan krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997. Berbagai upaya sebagaimana yang disarankan IMF telah dijalankan, misalnya perubahan format APBN dari T-Account menjadi I-Account, yang memungkinkan adanya defisit pada APBN. Dengan format baru tersebut, jelas terlihat bahwa sejak tahun 2000 APBN Indonesia mengalami defisit anggaran.

Salah satu upaya yang ditempuh pemerintah untuk menutup defisit anggaran tersebut adalah melakukan privatisasi BUMN. Privatisasi berarti melakukan pengalihan sebagian atau keseluruhan asset dan kontrol pemerintah terhadap BUMN kepada pihak swasta. Namun tidak semua masyarakat setuju terhadap tindakan ini, yang kemudian memunculkan pro dan kontra. Pihak yang tidak setuju mengemukakan berbagai alasan untuk menolak privatisasi BUMN, antara lain (1) privatisasi dianggap merugikan negara, (2) privatisasi kepada pihak asing dianggap tidak nasionalis, (3) belum adanya bukti tentang manfaat yang diperoleh dari privatisasi. Disamping alasan-alasan tersebut, masing-masing pihak memiliki alasan yang spesifik. Direksi BUMN mengkhawatirkan, privatisasi akan menyebabkan hilangnya jabatan, fasilitas dan kemudahan yang mereka miliki selama ini, serta hilangnya peluang untuk melakukan korupsi. Pemerintah Daerah mengkhawatirkan privatisasi BUMN akan menyebabkan Pemerintah Daerah kehilangan sumber penerimaan pendapatan. Sementara anggota DPR dan elit politik ada yang memanfaatkan isu privatisasi untuk kepentingan pribadi atau golongan/partainya. Penolakan terhadap privatisasi BUMN, terutama privatisasi kepada investor asing, mengesankan bahwa mereka adalah kelompok nasionalis yang menentang penjualan aset negara. Mereka berharap tindakan mereka akan mendapat simpati dari masyarakat, yang merupakan modal untuk memenangkan pemilu nantinya

Namun di pihak lain yang menyetujui privatisasi harus dilakukan untuk mengatasi penyelewengan terhadap hak kontrol yang menjadi lepas kendali terhadap perusahaan negara. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintah tidak mampu menjalankan operasi perusahaan secara benar dan cenderung sebagai pihak yang selalu melakukan pemborosan. Maka diharapkan dengan ditangani oleh pihak swasta operasi perusahaan akan menjadi efektif dan efisien.

Secara garis besar terdapat beberapa keuntungan yang diperoleh dari privatisasi, yaitu:

1. BUMN menjadi lebih transparan
2. Memungkinkan manajemen menjadi independen, termasuk bebas dari intervensi birokrasi dan politik yang sangat mengganggu BUMN,
3. Memperoleh akses pemasaran lebih luas,
4. BUMN akan memperoleh ekuitas baru sehingga pengembangan usaha akan menjadi lebih baik,
5. Memungkinkan BUMN memperoleh pengalihan teknologi,
6. Jalan pintas untuk mengubah budaya BUMN, dari budaya birokratis yang lamban menjadi budaya korporasi yang lincah dan tunduk pada disiplin pasar.

Pemerintah tentu melihat keuntungan-keuntungan tersebut sebagai sebuah peluang. Selain dapat dijadikan sebagai alat untuk menutup defisit APBN, privatisasi juga diharapkan akan dapat menjadi sebuah pembelajaran jangka panjang khususnya untuk BUMN agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam melayani kebutuhan publik serta pada akhirnya nanti diharapkan akan menjadi pondasi yang kokoh untuk pembangunan ekonomi yang lebih maju di Indonesia. Karena itulah pemerintah terus-menerus mengusahakan untuk dapat memprivatisasi BUMN yang dikira dapat menghasilkan keuntungan setelah diprivatisasi nanti.

Selain itu kesungguhan pemerintah juga dapat dilihat dengan mulai dipisahkannya urusan BUMN yang tadinya berada di bawah naungan Departemen Keuangan kini berdiri sendiri dipimpin oleh seorang Menteri Negara. Hal ini dimaksudkan tentunya agar pemerintah dapat lebih fokus untuk mengelola BUMN yang memiliki asset yang sangat potensial itu agar dapat menghasilkan keuntungan bagi pemerintah nantinya. Pemerintah sebagai regulator juga membuat beberapa peraturan yang dapat mendukung terlaksananya pengelolaan BUMN secara efektif dan efisien. Dan salah satu peraturannya dituangkan dalam Kep-100/MBU/2002 tentang cara pengukuran kinerja keuangan BUMN. Dengan adanya peraturan yang baku diharapkan nantinya pemerintah khususnya dapat mengevaluasi tingkat kinerja keuangan BUMN nanti setelah privatisasi dan sebelum dilakukan privatisasi. Dan tentunya diharapkan tingkat kinerja keuangan BUMN

setelah privatisasi akan dapat lebih baik daripada sebelum dilakukan privatisasi. Dan untuk masyarakat juga merupakan sebuah pedoman baru untuk nantinya mengawasi praktek privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah, jangan sampai privatisasi yang dilakukan pemerintah nantinya justru akan memperburuk BUMN tersebut.

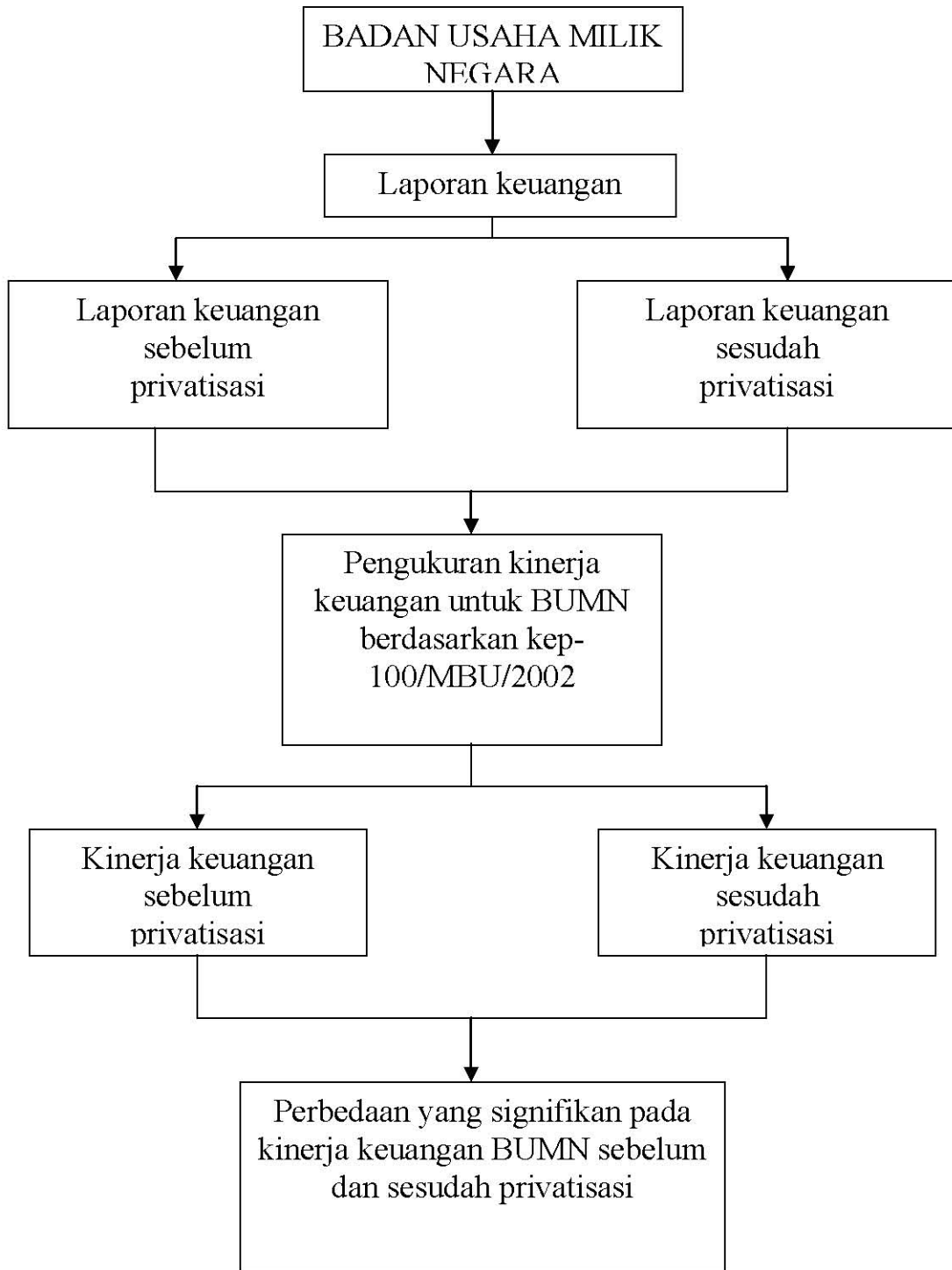
Tabel 1.1  
Indikator dan Bobot Penilaian  
Menurut Kep-100/MBU/2002

INDIKATOR	Bobot	
	Infra	Non Infra
<i>Return On Equity</i>	15	20
<i>Return On Investment</i>	10	15
<i>Cash Ratio</i>	3	5
<i>Current Ratio</i>	4	5
<i>Collection Period</i>	4	5
Perputaran Persediaan	4	5
Perputaran Total Asset	4	5
Total Modal Sendiri Terhadap Total Asset	6	10
Total Bobot	50	70

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut penulis membuat suatu hipotesis atau kesimpulan sementara bahwa:

**“Terdapat perbedaan yang signifikan terhadap kinerja keuangan BUMN sebelum dan sesudah privatisasi”**





Gambar 1.1  
Kerangka Pemikiran

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Metode yang digunakan**

Metode penelitian yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini adalah metode penelitian deskriptif komparatif dengan pendekatan studi kasus, dimana data yang diperoleh selama penelitian akan diolah, dianalisis, dan diproses lebih lanjut berdasarkan teori yang telah dipelajari. Untuk keperluan pengujian, diperlukan serangkaian langkah-langkah yang akan dimulai dengan operasional variabel dan teknik pengumpulan data.

Metode deskriptif komparatif menurut Nazir (1999:69) adalah

**“Metode deskriptif komparatif adalah metode penelitian yang bersifat *ex post facto*, artinya data dikumpulkan setelah semua kejadian telah selesai berlangsung. Peneliti dapat melihat akibat dari suatu fenomena dan menguji hubungan sebab akibat dari data-data yang tersedia”**

### **1.6.2 Teknik Pengumpulan Data**

Cara yang ditempuh untuk memperoleh data-data adalah sebagai berikut :

#### **1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)**

Studi lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer. Metode pengumpulan data ini dilakukan melalui observasi, yaitu kegiatan pengamatan secara langsung atas objek yang diteliti.

#### **2. Studi kepustakaan (*Library Research*)**

Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang digunakan sebagai landasan teoritis masalah yang akan diteliti.

### **1.6.3 Operasional Variabel**

Sesuai dengan judul skripsi yang dipilih, yaitu :

“Analisis perbandingan kinerja keuangan BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.”, maka terdapat dua variabel dalam penelitian ini, yaitu :

1. Variabel Analisis kinerja keuangan BUMN sebelum privatisasi.
2. Variabel Analisis kinerja keuangan BUMN setelah privatisasi.

### **1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Pusat Referensi Pasar Modal yang berada di gedung Bursa Efek Jakarta. Waktu pelaksanaan mulai bulan November 2006 sampai dengan selesai.