

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

BUMN merupakan bentuk usaha Negara yang sebagian atau keseluruhan modalnya dimiliki oleh Negara atau pemerintah. BUMN sebagai *public enterprise* berisikan dua elemen esensial, yakni unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). Artinya, bahwa BUMN tidak murni pemerintah dan tidak murni bisnis seratus persen. Persentase masing-masing elemen di suatu BUMN tergantung pada tipe atau jenis BUMN. Ada tiga makna yang terkandung dalam BUMN, yakni *public purpose*, *public ownership* dan *public control*. Dimana *public purpose* memiliki arti yang cukup luas sehingga BUMN mempunyai tujuan ganda yakni sosial, politik dan ekonomi (Anoraga, 2003).

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa pemerintah tidak mampu melaksanakan fungsi pengelolaan perusahaan secara maksimal, sehingga hampir seluruh perusahaan yang dikuasainya tidak mampu memberikan keuntungan finansial yang memadai, tidak mampu melakukan pengembangan pasar yang memadai, dan tidak mampu menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi bahkan sebagian besar BUMN tersebut mendatangkan permasalahan ekonomi yang cukup pelik bagi pemerintah.

Studi yang dilakukan *World Bank* menunjukkan fenomena-fenomena atau fakta-fakta tersebut (1997), antara lain :

1. Kebanyakan BUMN menyedot anggaran pemerintah yang sebenarnya bisa dialokasikan untuk pelayanan social.
2. Kebanyakan BUMN mengambil kredit untuk investasi yang tidak tepat.
3. Kebanyakan BUMN lebih polutif daripada industri swasta.
4. Kebanyakan perbaikan BUMN menghasilkan manfaat dalam mengurangi *deficit fiscal*.

Pada saat didirikan, sebagian besar BUMN Indonesia menitikberatkan usahanya dengan memanfaatkan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) berupa sumber daya yang dimiliki oleh Indonesia untuk memenuhi kebutuhan rakyat dan untuk menghasilkan devisa Negara. Tindakan pemerintah terkait hal tersebut yaitu meningkatkan nilai tambah dan penciptaan nilai dari sumber daya yang dimiliki oleh Negara melalui BUMN ternyata tidak dapat berjalan dengan lancar dan mengalami berbagai kendala. Kendala nyata yang menghadang upaya pemerintah tersebut antara lain adalah adanya perubahan tatanan perekonomian dunia yang semakin mengarah pada globalisasi pasar dan munculnya berbagai inovasi teknologi untuk produksi yang baru yang semakin efisien dan kompetitif. Kendala-kendala tersebut telah mengubah peta persaingan global, regional maupun domestik dan menuntut BUMN agar mempunyai daya saing yang lebih tinggi dan lebih profesional serta lebih transparan dalam pengelolaannya.

Pola-pola bisnis yang diterapkan oleh BUMN selama ini terbukti tidak mampu menghadapi persaingan yang semakin kompleks dalam dunia bisnis. Pola bisnis BUMN yang bersifat konvensional dalam bentuk monopoli, subsidi baik

pajak maupun tarif dan perlindungan industri seperti yang selama ini diterapkan oleh BUMN ternyata tidak dapat dipertahankan lagi.

Kendala BUMN selama ini banyak mendapatkan perlindungan dan campur tangan pemerintah, tidak mampu untuk berkompetisi secara bebas sehingga tidak kompetitif dan mulai ditinggalkan oleh pelanggan dan konsumennya.

Akibat yang ditimbulkan yaitu kerugian yang terus menerus dialami oleh perusahaan-perusahaan BUMN. Dalam rangka melaksanakan program reformasi terhadap BUMN, selaku pengelola aset produktif Negara agar menjadi badan usaha yang sehat yang mampu mengembangkan struktur perekonomian dari pasar monopolistik menjadi pasar bebas, mampu menciptakan efisiensi dan produktivitas yang tinggi sebagai konsekuensi logis dari adanya persaingan dan terutama untuk menciptakan *enterprise culture* sehingga BUMN dapat berperilaku sebagai *entrepreneur*, maka pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan BUMN melaksanakan privatisasi sejumlah BUMN dalam usahanya untuk mewujudkan visi BUMN sebagai perusahaan kelas dunia abad ke-21.

Fungsi BUMN antara lain sebagai pemasok dana bagi pemerintah melalui pajak dan dividen dan sebagai *agent of development*. Peran tersebut menyebabkan beberapa BUMN tidak efisien dalam bekerja yang berimbas pada kinerjanya. Seiring dengan ketatnya persaingan usaha, peningkatan kualitas pengelolaan BUMN akan membantu perusahaan dalam mencapai efisiensi dan produktivitas. Berdasarkan kelemahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian Negara BUMN memutuskan bahwa BUMN perlu melakukan peningkatan efisiensi dan

produktivitas melalui langkah restrukturisasi dan privatisasi. Tata cara privatisasi kemudian diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2005.

BUMN akan lebih fokus dalam pencapaian profit, jika pemerintah mulai melepas kepemilikan BUMN dan menyerahkannya kepada swasta melalui privatisasi, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas (Boycko, Shleifer dan Vishny, 1996).

Sesuai Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut, Kementerian BUMN memiliki visi tentang privatisasi yaitu mendorong BUMN untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan guna menjadi pemenang dalam industrinya serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan sahamnya. Program privatisasi didorong oleh kepercayaan bahwa dengan mengalihkan kepemilikan saham dari pemerintah kepada swasta akan tercipta perbaikan kinerja BUMN.

Privatisasi diarahkan bukan semata-mata untuk pemenuhan APBN, tetapi lebih diutamakan untuk mendukung pengembangan perusahaan dengan metode utama melalui penawaran umum di pasar modal. Di samping juga untuk lebih mendorong penerapan prinsip GCG (*Good Corporate Governance*).

Privatisasi melalui pasar modal akan terus dilakukan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan transparansi dan *control public*, independensi dan kinerja BUMN dengan tetap mempertahankan kepemilikan mayoritas pemerintah.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan privatisasi. Taylor dan Warrack, 1998 mengatakan terdapat empat faktor yang mempengaruhinya. Faktor pertama masalah ideologi yang pada intinya menitikberatkan bahwa semua aktivitas ekonomi harusnya diserahkan kepada sektor swasta. Ideologi dapat menjadi pendorong yang kuat untuk dilaksanakannya privatisasi. Faktor kedua adalah akuntabilitas yang dilandasi oleh gagasan bahwa sektor swasta lebih memiliki rasa tanggung jawab kepada publik, sebagai konsekuensi dari lebih diperhatikannya aspek kepercayaan dan kredibilitas, karena pola hubungan bisnis yang spesifik. Faktor ketiga adalah masalah efisiensi, di mana pada banyak kasus sektor publik lebih lamban dalam membuat keputusan dan sering kali menciptakan ketidakpastian. Kondisi ini berbeda dengan sektor swasta yang pembuatan keputusannya relatif harus lebih cepat dan lebih besar, meskipun dengan mempertimbangkan berbagai risiko. Faktor keempat adalah pembiayaan, yaitu privatisasi dimaksudkan oleh pemerintah untuk mendapatkan dana segar untuk memperbaiki fasilitas guna meningkatkan kinerja keuangan.

Pasal 2 Keputusan Menteri BUMN Nomor : KEP-100/MBU/2002. Penilaian tingkat kesehatan BUMN berlaku bagi seluruh BUMN non jasa keuangan maupun BUMN jasa keuangan kecuali Persero Terbuka dan BUMN yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri. BUMN non jasa keuangan adalah BUMN yang bergerak di bidang infrastruktur dan non infrastruktur. BUMN jasa keuangan

adalah BUMN yang bergerak dalam bidang usaha perbankan, asuransi, jasa pembiayaan dan jasa penjamin.

Saat *Initial Public Offering* (IPO) di pasar modal, yang merupakan saat penting bagi perusahaan BUMN dimana penilaian investor terhadap kondisi dan prospek perusahaan akan menentukan besarnya dana yang dapat diakumulasi oleh perusahaan dari pasar modal (Lilis Setiyawati, 2002). Informasi yang pasti tersedia bagi investor untuk menilai perusahaan pada saat melakukan IPO adalah laporan keuangan perusahaan. Laporan keuangan diharapkan mampu mencerminkan kondisi perusahaan yang riil.

Berdasarkan UU No. 19 tahun 2003 menetapkan bahwa privatisasi hanya dilakukan terhadap sektor kompetitif yaitu industri atau sektor usaha yang tidak diatur melalui peraturan pemerintah bahwa industri tersebut khusus atau hanya boleh diusahakan oleh BUMN saja dan sektor usaha yang memiliki unsur teknologi cepat berubah sehingga memerlukan investasi yang sangat besar untuk menggantinya. Sementara BUMN infrastruktur adalah BUMN yang bergerak di bidang penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan masyarakat luas. Pengecualian sektor jasa keuangan karena memiliki rasio keuangan tersendiri yang sulit untuk diperbandingkan dengan sektor lainnya.

Jangka waktu pada penelitian ini adalah dua tahun sebelum dan dua tahun sesudah dilakukan privatisasi. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan adanya pengaruh faktor lain terhadap kinerja keuangan perusahaan

sehingga memungkinkan untuk mengetahui pengaruh privatisasi dalam jangka pendek.

Perbaikan kinerja BUMN diharapkan akan tercapai setelah melakukan privatisasi dan merupakan salah satu motivasi perusahaan dalam melakukan privatisasi. Privatisasi adalah kebijakan yang paling populer yang dipromosikan pemerintah untuk memperbaiki kinerja BUMN, yaitu restrukturisasi dan profitisasi. Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengetahui dampak dari privatisasi. Berdasarkan penelitian terdapat perbedaan temuan tentang kinerja perusahaan setelah dilakukan privatisasi.

Dalam penelitian Megginson *et al* (1994) yang berjudul “*The Financial of Operating of Newly Privatized Firms : An Internasional Empirical Analysis*” menemukan bahwa privatisasi berhasil meningkatkan kinerja perusahaan dimana profitabilitas meningkat, tingkat hutang menurun dan meningkatnya tingkat pembayaran dividen. Penelitian yang dilakukan oleh Boubakri *et al* (1998) yang berjudul “*The Financial of Operating of Newly Privatized Firms : Evidence From Developing Countries*” menemukan hasil positif terhadap program privatisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat peningkatan yang signifikan pada *output (real sales), capital invesment spending, devidend payment, operating efficiency, employment, dan profitability*.

Sebaliknya, Qian dan Tang (2001) melakukan studi tentang privatisasi terhadap 24 BUMN Malaysia periode 1983-1997 menemukan bahwa dengan privatisasi tidak terdapat perbaikan dalam profitabilitas dan *dividend payment*.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu dilakukan penelitian mengenai “Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Sebelum dan Sesudah Privatisasi pada BUMN di Indonesia (Sektor Non-Infrastruktur dan Non-Jasa Keuangan yang *Go Public* tahun 2001-2012).”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat peningkatan *current ratio* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
2. Apakah terdapat peningkatan *cash ratio* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
3. Apakah terdapat peningkatan *total asset turn over* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
4. Apakah terdapat peningkatan *collection periods* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
5. Apakah terdapat peningkatan *return on equity* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
6. Apakah terdapat peningkatan *return on investment* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?
7. Apakah terdapat peningkatan *debt to equity ratio* sebelum dan sesudah dilakukan privatisasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *current ratio* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
2. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *cash ratio* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
3. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *total assets turn on* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
4. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *collection periods* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
5. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *return on equity* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
6. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *return on investment* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.
7. Mengetahui apakah terjadi peningkatan *debt to equity ratio* BUMN sebelum dan sesudah privatisasi.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi beberapa pihak :

1. Akademisi sebagai pengetahuan dan informasi mengenai privatisasi BUMN di Indonesia khususnya pengaruhnya terhadap kinerja keuangan perusahaan
2. Pemegang saham dan calon investor sebagai pertimbangan investasi pada BUMN

3. Pemerintah, khususnya Kementerian Negara BUMN dalam pertimbangan kebijakan praktik privatisasi BUMN di Indonesia

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang akan digunakan dalam mempermudah penyajian penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab 2 Kajian Pustaka

Bab ini berisi landasan teori dan pengertian variabel, penelitian terdahulu, hipotesis penelitian dan kerangka konsep penelitian.

Bab 3 Metode Penelitian

Bab ini berisi objek penelitian, jenis dan sumber data, variable penelitian, metode pengumpulan data dan metode analisis.

Bab 4 Analisis Data dan Pembahasan

Bab ini berisi uraian tentang hasil dari bahasan yaitu deskripsi dari obyek yang diteliti, penjelasan atau pembahasan mengenai hasil perhitungan atau analisis data dengan metode analisis yang dipakai, serta interpretasi hasil.

Bab 5 Penutup

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan penelitian dan saran yang hendak disampaikan kepada pihak yang berkepentingan dengan penelitian.