

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perusahaan merupakan suatu unit kegiatan ekonomi yang mengubah sumber daya menjadi produk atau jasa yang memiliki manfaat di masyarakat. Secara umum tujuan dari suatu perusahaan adalah menghasilkan laba dari barang atau jasa yang di tawarkan. Awal dari perusahaan dalam memulai usahanya adalah dengan pendanaan. Pendanaan dapat bersumber dari modal pemilik perusahaan sendiri dan utang. Kedua sumber tersebut dapat dilihat dari informasi keuangan perusahaan.

Bentuk paling umum informasi suatu perusahaan adalah seperangkat laporan keuangan yang dibuat berdasarkan pedoman. Laporan keuangan yang dibuat berdasarkan pedoman yang berlaku, mencerminkan keputusan yang dibuat manajemen pada masa lalu maupun sekarang. Perkembangan dunia usaha dalam situasi perekonomian yang semakin terbuka perlu dilandasi dengan sarana dan sistem penilaian kinerja yang dapat mendorong perusahaan ke arah peningkatan efisiensi dan daya saing.

Menurut Rudianto (2013:189) kinerja keuangan merupakan hasil atau prestasi yang telah dicapai oleh manajemen perusahaan dalam menjalankan fungsinya mengelola aset perusahaan secara efektif selama periode tertentu. Kinerja perusahaan merupakan suatu gambaran tentang kondisi keuangan suatu perusahaan yang dianalisis dengan alat-alat analisis keuangan, sehingga dapat

diketahui mengenai baik buruknya keadaan keuangan suatu perusahaan yang mencerminkan prestasi kerja dalam periode tertentu. Hasil dari kinerja tersebut harus dapat diukur dan menggambarkan kondisi empirik perusahaan. Perusahaan yang mempunyai kinerja yang bagus maka akan terjamin kelangsungan hidupnya karena akan mendapat kepercayaan dari publik, sehingga publik akan merasa nyaman untuk berinvestasi di perusahaan tersebut. Untuk mengetahui bagaimana kinerja yang dicapai oleh suatu perusahaan perlu dilakukan penilaian kinerja (Lingle dan Schiemann, 1996 dalam Pahlevi, 2011). Salah satu bentuk penilaiannya yaitu terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Namun demikian, kinerja BUMN tidak berkontribusi memadai bagi negara yang juga memiliki hutang dalam jumlah besar.

BUMN (Badan Usaha Milik Negara) menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN dapat berupa perusahaan nirlaba yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat. Dalam perekonomian Indonesia, BUMN memiliki fungsi sebagai penyedia barang ekonomis dan jasa yang tidak disediakan oleh swasta, alat pemerintah dalam menata kebijakan perekonomian, pengelola dari cabang-cabang produksi sumber daya alam untuk masyarakat banyak, penyedia layanan dalam kebutuhan masyarakat, penghasil barang dan jasa demi pemenuhan orang banyak, pelopor terhadap sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh pihak swasta, pembuka lapangan kerja, penghasil devisa negara, pembantu dalam pengembangan usaha

kecil koperasi serta pendorong aktivitas masyarakat terhadap di berbagai lapangan usaha.

Fungsi-fungsi BUMN pada pelaksanaannya dilakukan di berbagai sektor perekonomian Indonesia, seperti dalam hal pertambangan, perkebunan, perbankan, konstruksi dan lain sebagainya. BUMN bidang konstruksi adalah BUMN yang bergerak di bidang pekerjaan konstruksi. Menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan jasa konsultasi pengawasan pekerjaan konstruksi yang keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan tata lingkungan masing-masing beserta kelengkapannya untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lain. Dalam Masterplan Kementerian BUMN 2010-2014, pemerintah menjadikan BUMN bidang konstruksi menjadi bidang usaha prioritas demi mendorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri sejalan dengan Masterplan Percepatan Perluasan dan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) khususnya dalam peningkatan konektivitas antarpulau dan koridor ekonomi serta menyambut Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Hal ini menjadi tantangan bagi BUMN bidang konstruksi agar selalu meningkatkan kinerjanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia pada umumnya dan meningkatkan daya saing perusahaan pada khususnya.

Pangsa pasar perusahaan konstruksi di Indonesia sangat besar. Indonesia merupakan negara tertinggi di ASEAN dan negara keempat di Asia yang memiliki

pasar konstruksi terbesar menurut Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) tahun 2017. Namun perusahaan konstruksi di Indonesia sangat banyak. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2017, Indonesia memiliki 155.833 perusahaan yang bergerak di bidang konstruksi.

BUMN bidang konstruksi sangat bersaing untuk dapat mengerjakan suatu proyek karena keterbatasan yang diberikan oleh Menteri PUPR terhadap BUMN. Persaingan yang ketat ini dapat menimbulkan risiko persaingan usaha yang berdampak pada kinerja keuangan perusahaan. BUMN bidang konstruksi juga memiliki suatu tantangan utama yaitu dalam mencari sumber pembiayaan pembangunan yang relatif murah dan berkelanjutan. Tantangan tersebut tidak mudah mengingat besarnya jumlah pembiayaan yang dibutuhkan serta persaingan yang ketat antar negara untuk mendapatkan dana investasi yang murah.

Sumber dana utama BUMN adalah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada APBN 2017, jumlah dana yang dialokasikan untuk kebutuhan infrastruktur tercatat Rp 194,3 triliun. Adapun yang dialokasikan untuk belanja penyelenggaraan negara, baik yang bersifat belanja pegawai maupun pembelian barang, tercatat Rp 639 triliun. Sementara alokasi belanja sosial dan subsidi tercatat paling rendah, sekitar Rp 170 triliun, yang artinya kurang dari separuh jumlah Rp 400 triliun yang dialokasikan pada 2014. Dari postur kasar alokasi belanja pada APBN ini, tiga hal bisa penting diobservasi. Pertama, jumlah yang mampu dialokasikan negara untuk kebutuhan infrastruktur jauh lebih rendah dari pada kebutuhan. Pemerintah hanya mampu menyediakan 17,6 persen dari kebutuhan. Kedua, semakin membesarnya secara relatif kebutuhan pendanaan

untuk penyelenggaraan negara yang bersifat rutin. Ketiga, semakin rendahnya porsi belanja sosial dan subsidi yang dialokasikan pemerintah pada APBN (Modjo, 2017).

Disamping itu, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selama ini sering mendapat sorotan kritis dari masyarakat. BUMN dipandang sebagai badan usaha yang tidak efisien, karena boros dalam pemanfaatan sumber daya, sarat dengan korupsi, serta memiliki profitabilitas yang rendah. Kritik ini cukup beralasan apabila dilihat dari perkembangan kinerja banyak BUMN dari waktu ke waktu yang memang belum sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan, meskipun terdapat pula BUMN yang memiliki kinerja yang sangat baik. Argumen yang sering digunakan sebagai penjelasan atas belum optimalnya kinerja BUMN adalah tujuan pendiriannya yang lebih diprioritaskan pada pemberian pelayanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan perolehan laba.

Kinerja yang lemah dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti adanya hak monopoli oleh BUMN maupun lingkungan dan organisasi bisnis BUMN sehingga tidak menumbuhkan kompetisi terhadap kompetensi sebab struktur organisasi menjadi birokratis yang cenderung dikomando oleh pemerintah terutama dalam hal penentuan pejabat BUMN, sehingga manajemen menjadi lebih mengutamakan hubungan baik dengan departemen yang membawahnya dari pada berkonsentrasi pada kinerja perusahaan serta fokus terhadap pelayanan bagi pelanggan. Penyebab kedua adalah adanya kecenderungan BUMN dimanfaatkan bagi kepentingan politik. Penyebab ketiga adalah BUMN mengalami kekurangan dana untuk melakukan investasi.

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 triliun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 triliun, atau dengan tingkat *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,55%. Tabel berikut menunjukkan bahwa tingkat ROA BUMN Indonesia pada lima tahun terakhir hanya berkisar antara 1,55% sampai dengan 3,25%.

Tabel 1.1
Kinerja Bumn Dilihat Dari Perolehan Laba
(juta rupiah)

Tahun	Total Asset	Laba Bersih	ROA
1997	425,971,407	7,310,092	1.72%
1998	437,756,394	14,226,201	3.25%
1999	607,022,845	14,271,101	2.35%
2000	861,520,494	13,336,582	1.55%
2001	845,186,151	20,186,469	2.39%

Sumber: Laporan Perkembangan Kinerja BUMN – Dirjen Pembinaan BUMN, 2001

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. Agar dapat menjalankan fungsinya, BUMN yang ada dalam kondisi kurang sehat dan tidak sehat perlu dibantu oleh pemerintah, dalam bentuk penyertaan modal pemerintah.

Kendala yang dihadapi BUMN tidak terlepas dari intervensi berlebih dari pemerintah yang tidak memiliki kompetensi utama dalam berbisnis sehingga terjadi ketidakprofesionalan dalam pengelolaan BUMN, karena itu perlu dilakukan suatu

upaya untuk meningkatkan kinerja perusahaan salah satunya melalui privatisasi (Dwidjowijoto dan Wrihatnolo, 2008).

Sebagai satu konsep yang tren, privatisasi menggejala di tengah krisis yang terjadi di banyak negara. Sebagaimana penelitian World Bank pada tahun 1992, tercatat semenjak tahun 1980 sudah lebih dari 80 negara yang telah melaksanakan privatisasi dan melibatkan 6.800 badan usaha milik negara yang terjadi di seluruh dunia. Sementara itu, Pemerintah Indonesia sendiri masih harus berjuang untuk melunasi pinjaman luar negeri yang disebabkan oleh krisis ekonomi tahun 1997 lalu. Dan salah satu upaya yang ditempuh pemerintah untuk dapat meningkatkan pendapatannya adalah dengan melakukan privatisasi BUMN.

Namun demikian, privatisasi BUMN telah mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat. Sebagian masyarakat berpendapat bahwa BUMN adalah aset negara yang harus tetap dipertahankan kepemilikannya oleh pemerintah, walaupun tidak mendatangkan manfaat karena terus merugi. Namun ada pula kalangan masyarakat yang berpendapat bahwa pemerintah tidak perlu sepenuhnya memiliki BUMN, yang penting BUMN tersebut dapat mendatangkan manfaat yang lebih baik bagi negara dan masyarakat Indonesia.

Privatisasi BUMN merupakan fenomena yang terjadi di negara maju dan berkembang. Privatisasi BUMN yang banyak dijalankan terutama di negara berkembang sering menimbulkan kontroversi terkait dengan tujuan, motivasi, serta implementasi yang sering disertai dengan banyak distorsi. Beberapa pemikiran yang muncul mendukung privatisasi sebagai suatu konsep untuk menciptakan

perbaikan kinerja BUMN, sementara pemikiran lain melihat langkah restrukturisasi BUMN lebih tepat dilakukan untuk menghindarkan efek buruk privatisasi.

Privatisasi menurut Pasal 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah penjualan saham (perusahaan) persero baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat. Kebijakan privatisasi yang ditempuh oleh pemerintah sebagai upaya untuk mereformasi perusahaan publik dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas banyak mendapatkan perhatian publik. Berbagai pihak yang pro maupun yang kontra terhadap privatisasi mulai mempertanyakan bagaimana implementasi privatisasi di Indonesia. Kinerja BUMN merupakan faktor yang sangat menentukan penilaian keberhasilan pengelolaan BUMN. Untuk mengukur kinerja ini maka harus dibuat perbandingan antara kinerja sebelum privatisasi dan kinerja setelah privatisasi. Permasalahan pokok yang ada dalam privatisasi menurut kalangan adalah terletak pada pengalihan kepemilikan saham BUMN kepada pihak swasta atau asing. Dengan adanya privatisasi, memungkinkan cabang-cabang produksi yang penting bagi Indonesia akan beralih ke pihak swasta atau asing.

Berdasarkan banyak penelitian yang disarikan Megginson & Netters (2001) tentang studi kinerja privatisasi BUMN dapat disimpulkan bahwa BUMN pasca privatisasi umumnya mengalami perbaikan kinerja operasional. Konklusi studi tersebut terangkum seperti dalam tabel berikut ini.

No	Hipotesa yang Diuji	Peneliti yang Menguji Hipotesis	Indikator yang Dipakai
1	Privatisasi mempunyai dampak positif bagi perusahaan untuk menggerakkan pertumbuhan revenue.	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Grosfeld dan Nivet (1997); Frydman dkk (1997); Commander dkk (1996)	Penjualan (real sales)
2	Privatisasi meningkatkan profitabilitas	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Dewenter dan Malatesta (1998).	Profit Margin (return on sales) Dan Cost per Unit
3	Privatisasi menghasilkan perbaikan pada efisiensi operasional.	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Dewenter dan Malatesta (1998); Anderson dkk (1997)	Sales per Employee
4	Privatisasi tidak akan mengurangi jumlah karyawan	Meggison dkk (1994); La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Frydman dkk (1997); Earle dan estrin (1997); Commander (1996).	Number of Employee
5	Privatisasi berpengaruh positif terhadap tingkat upah pekerja	La Porta dan Lopez De Silanes (1997); Commander (1996).	Unit Labour Cost

Sumber: Megginson, 2001

Sementara itu, kinerja BUMN di Indonesia pada periode tahun 1999-2004 memberikan angka yang cukup memprihatinkan, seperti yang ditunjukkan tabel 1.3.

Tabel 1.3
Kinerja Finansial BUMN
(milyar rupiah)

	2001 (Audit)	2002 (Audit)	2003 (Audit)	2004 (Audit)	
<i>Secara umum, kinerja BUMN yang ada belum optimal walaupun upayaupaya</i>	Jumlah BUMN*	150	158	157	158
	Total Aset	810,419	935,587	1,163,644	1,177,755
	Total Kewajiban	678.783	662.539	761.507	695.831
	Total Ekuitas	131.636	273.048	402.137	481.924

<i>restrukturisasi terus dilakukan</i>	Total Pendapatan	215.467	238.048	464.205	495.214
	Total Laba BUMN yg memp. Laba	18.448 102	25.665 100	25.611 103	29.428 127
	Total Kerugian BUMN yg merugi	(2.222) 48*	(9.589) 58	(6.081) 54	(4.492) 31**
	ROA Rata-rata (%)	2,28	2,74	2,20	2,49
	ROE	14,00	9,40	6,40	6,10

Sumber: Revitalisasi Masterplan BUMN 2005-2009

Pada tahun 2001 menunjukkan nilai adalah total pendapatan Rp.199,6 triliun dibandingkan total aset Rp 843,2 triliun. Pada tahun tersebut, dari 145 BUMN memang masih menghasilkan keuntungan Rp.28,8 triliun. Namun kurang-lebih 80% keuntungan merupakan kontribusi dari 11 BUMN saja, sehingga praktis 134 BUMN yang lain belum menghasilkan kinerja optimal. Angka rata-rata return on asset berkisar diantara 2,2%-2,7% mengindikasikan betapa rendahnya produktivitas pengelolaan aset. Hal ini bisa disebabkan karena kesalahan dalam pemilihan /pembelian aset maupun kurangnya dana dalam rangka investasi aset produktif. Hingga tahun 2004, secara keseluruhan kinerja BUMN tetap kurang baik, karena kinerja keuntungan rata-rata sangat rendah dan banyak yang merugi.

Ukuran utama keberhasilan BUMN yang diprivatisasi adalah semata-mata keberhasilan pemerintah menghemat dana untuk BUMN atau meningkatkan penerimaan pemerintah melalui penjualan saham kepada swasta. Akan tetapi harus diukur dengan kriteria bagaimana pelayanan 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 diprivatisasi justru berada diatas harga jual normal dan akan memberatkan masyarakat.

Uraian-uraian di atas menunjukkan adanya pengaruh privatisasi terhadap kinerja keuangan yang masih bervariasi serta adanya berbagai permasalahan-permasalahan perusahaan BUMN terutama di bidang konstruksi yang terdaftar dalam Bursa Efek Indonesia, sehingga mendorong dilakukannya penelitian untuk memperoleh bukti empiris terhadap perbedaan kinerja keuangan sebelum dan setelah privatisasi di Indonesia. Pembatasan tahun penelitian 2002-2012 akan menunjukkan rata-rata perubahan kinerja perusahaan yang diprivatisasi dengan pertimbangan bahwa perusahaan yang diprivatisasi dengan cara IPO lebih mampu memastikan ketersediaan data dan informasi keuangan sehingga dapat dibandingkan. Dilakukan pembatasan periode penelitian atas kinerja keuangan perusahaan 2 tahun sebelum dan 2 tahun setelah privatisasi untuk melihat pengaruh privatisasi dalam jangka pendek dan menghindari pengaruh selain privatisasi. Penelitian ini mengecualikan sektor jasa keuangan sebab sektor tersebut memiliki rasio keuangan tersendiri dibandingkan dengan sektor lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut maka perlu dilakukan penelitian mengenai **“Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Sebelum dan Sesudah Privatisasi BUMN yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Bidang Konstruksi (Studi Empiris pada BUMN Sektor Non Jasa Keuangan yang *Go Public* Tahun 2004 - 2012)”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian dapat diformulasikan sebagai berikut:

Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan BUMN sebelum dan sesudah privatisasi BUMN sektor non jasa keuangan yang *go public* di Bursa Efek Indonesia Bidang Konstruksi.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui adanya perbedaan pada kinerja keuangan BUMN bidang konstruksi sebelum dan sesudah privatisasi BUMN khususnya bidang konstruksi sektor non jasa keuangan yang *go public* di Bursa Efek Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi perusahaan (*emiten*)

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi untuk pertimbangan investasi pada saham BUMN khususnya di bidang konstruksi.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan informasi mengenai privatisasi BUMN bidang konstruksi di Indonesia khususnya pengaruh terhadap kinerja keuangan dan menjadi referensi bagi pihak-pihak

yang membutuhkan dan berminat mengembangkannya dalam taraf yang lebih lanjut dengan topik sejenis.

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan dalam menentukan kebijakan praktik privatisasi BUMN bidang konstruksi di Indonesia khususnya bagi Kementerian Negara BUMN.

4. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai informasi terhadap masyarakat sehingga meningkatkan pemahaman mengenai privatisasi dan mampu memberikan respon terhadap privatisasi secara bijaksana dan memadai.

5. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bahan acuan dan informasi tambahan agar penelitian selanjutnya dapat memperoleh hasil yang lebih baik.