

## REFORMASI EKONOMI MIKRO DAN KORPORATISASI: SEBUAH KERANGKA PEMIKIRAN

D.H. Wibowo dan A.R. Karseno

### ABSTRAK

*Tolok ukur keberhasilan perusahaan dibedakan dalam keberhasilan total dan parsial. Di sisi lain, ukuran efisiensi dibedakan atas efisiensi produktif dan alokatif. Ukuran-ukuran tersebut akan bervariasi apabila struktur pasar menyimpang dari kondisi pasar persaingan sempurna. Dalam banyak kasus, perusahaan milik negara atau BUMN berada pada kondisi monopoli natural atau bentuk "market failure" yang lain.*

*Makalah ini membahas berbagai syarat tambahan atau alternatif untuk mengukur keberhasilan BUMN yang mengandung unsur kegagalan pasar (market failure) di dalamnya. Dalam pembahasan, makalah ini menggunakan berbagai contoh pembandingan di Australia dan Selandia Baru.*

### Pengantar

**Reformasi ekonomi mikro (*Microeconomic Reform*)** bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dari aktivitas pasar dan aktivitas sektor publik (*Brennan, 1990*). Inti dari reformasi ini ialah penciptaan kompetisi pasar yang efektif, yang dapat menghalangi kegiatan-kegiatan ekonomi yang mengarah kepada praktik-praktik monopoli dan inefisiensi. Melalui reformasi ini diharapkan dapat dihilangkan, atau setidaknya dikurangi, berbagai kebijakan dan perilaku ekonomi yang mengakibatkan sumber daya ekonomi (sumber daya alam, tenaga kerja, dan kapital) tidak dialokasikan ke dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang menghasilkan tingkat *social rate of return* yang tertinggi.

Reformasi ini dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk kebijakan seperti: penurunan tarif, subsidi dan berbagai bentuk kebijakan proteksionis yang lain; upaya-upaya untuk menjadikan pasar domestik lebih kompetitif; reformasi perpajakan; peningkatan efisiensi sektor publik melalui, antara lain, *competitive*

*tendering*; dan kor-poratisasi (*corporatisation*) serta swastanisasi perusahaan milik negara.

**Competitive Tendering.** Salah satu bentuk reformasi ekonomi mikro adalah *competitive tendering* terhadap jasa-jasa sektor publik seperti: jasa kesekretariatan dan komputer pada kantor-kantor pemerintah; pemeliharaan gedung dan inventaris pemerintah lainnya; penanganan sampah, sanitasi, drainase; pemeliharaan dan perbaikan jalan pemerintah; manajemen gedung/ruang pertemuan milik pemerintah; dan lain-lain. Praktik ini telah secara luas diterapkan di Amerika Serikat, Inggris dan Australia (*Rimmer and Webb*, 1990). Faktor yang terpenting bagi perusahaan swasta untuk memenangkan tender ialah harga bersaing dan kualitas tinggi. Dilaporkan bahwa sistem ini dapat menurunkan biaya pelayanan publik sebesar 20-96 persen di Amerika Serikat, rata-rata sebesar 20 persen di Inggris dan 10-54 persen di Australia. Penurunan biaya ini merupakan dampak dari meningkatnya efisiensi sebagai akibat diterapkannya kompetisi pasar. Tidak ditetukan bukti terjadinya penurunan kualitas pelayanan yang berkaitan dengan penurunan biaya. Namun, kegagalan untuk menjamin kompetisi pasar yang efektif dan untuk menyusun kontrak yang fair dapat meningkatkan biaya pelayanan publik (*Rimmer and Webb*, 1990).

**Korporatisasi (*Corporatisation*)** diartikan sebagai penciptaan lingkungan operasional bagi perusahaan milik negara (BUMN) sedemikian rupa sehingga lingkungan tersebut mencerminkan situasi internal dan eksternal perusahaan swasta yang secara finansial tergolong berhasil (*Allan*, 1989; *Nicholls*, 1989). Pada dasarnya, korporatisasi ada-lah sebuah upaya untuk menjadikan BUMN efisien secara komersial dan dapat memenuhi tujuan-tujuan nonkomersialnya. Secara ekonomik, dengan korporatisasi diharapkan alokasi sumber daya ekonomi untuk BUMN dapat mencapai efisiensi produktif (dalam arti barang-barang dan jasa diproduksi pada tingkat biaya yang minimum) dan efisiensi alokatif (dalam arti kombinasi barang-barang dan jasa yang diproduksi adalah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, di mana tingkat produksi/konsumsinya menghasilkan manfaat sosial yang maksimum).

Tulisan ini akan membahas secara garis besar mengenai reformasi ekonomi mikro, mengacu pada pengalaman Australia. Penekanan selanjutnya akan diberikan kepada korporatisasi BUMN sebagai salah satu unsur penting dari reformasi ini.

### **Reformasi Ekonomi Mikro: Pengalaman Australia**

Di Australia reformasi ekonomi mikro dite-rapkan pada 23 bidang ekonomi (*The Prime Minister, 1990*). Sektor transportasi merupakan salah satu sektor yang mendesak untuk diadakan reformasi mengingat jasa transportasi berperan vital terhadap efisiensi dan daya saing industri domestik, terutama yang berorientasi ekspor. Penurunan tariff secara bertahap juga diterapkan terhadap hampir seluruh barang dan jasa yang sebelumnya diproteksi.

Di samping itu, berbagai usaha untuk meningkatkan efisiensi BUMN dan mengurangi intervensi pemerintah terhadap kegiatan ekonomi juga dilaksa-nakan. Ini karena pengalaman di Inggris menunjuk-kan bahwa langkah tersebut dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar (*Cole, 1990*). Berda-sarkan pandangan ini, pemerintah Australia mengambil kebijaksanaan untuk melaksanakan swastanisasi dan korporatisasi terhadap BUMN. Kepemilikan pemerintah pada perusahaan-perusahaan penerbangan, listrik, telekomunikasi, dan perbankan secara bertahap dikurangi, walaupun pada perusahaan tertentu yang secara politis dipandang perlu, kepemilikan pemerintah masih tetap dipertahankan pada tingkat mayoritas. Di samping itu, kompetisi pasar mulai diperkenalkan terhadap perusahaan pemerintah yang semula bersifat monopoli. Pasar jasa telekomunikasi yang semula bersifat monopoli, misalnya, telah diubah menjadi duopoli, dan secara bertahap akan diubah menjadi oligopoli (*Brennan, 1990*).

Korporatisasi terhadap BUMN dipandang perlu karena tingkat *rate of return* BUMN dianggap terlalu rendah, yakni hanya sepertiga dari yang diperoleh perusahaan swasta yang bergerak di bidang yang sama (*Cole, 1990*). Perusahaan pemerintah tertentu seperti *Australia Post* dan *Telecom*, ditargetkan untuk

memperoleh keuntungan finansial yang setara dengan yang dihasilkan oleh perusahaan swasta yang sejenis.

Dalam jangka panjang diperkirakan reformasi ini akan meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 5 percent setiap tahunnya. Reformasi sektor transportasi, misalnya, diperkirakan dapat meningkatkan PDB sebesar AU\$ 9 miliar (*Brennan, 1990*). Evaluasi awal menunjukkan bahwa kebijaksanaan reformasi ini ternyata dapat meningkatkan efisiensi dan daya saing dari industri yang terkena reformasi, terutama industri yang berorientasi ekspor (*Brennan, 1990*). Namun demikian disadari bahwa reformasi ini membawa beberapa efek sampingan seperti:

- a. industri yang semula menikmati tingkat proteksi yang tinggi, baik berupa tarif maupun nontarif, dan industri yang terlambat dalam melakukan reformasi manajemen ternyata mengalami tingkat pertumbuhan yang lambat atau bahkan negatif.
- b. kesempatan kerja pada beberapa sektor ekonomi berkurang sebagai konsekuensi dari rasionalisasi tenaga kerja dan peningkatan produktivitas yang belum diimbangi oleh peningkatan volume pasar. '
- c. karena kedua hal tersebut di atas, terjadi redistribusi pendapatan di dalam masyarakat.

Efek-efek sampingan tersebut, hingga tahap tertentu, menimbulkan resistensi terhadap reformasi. Untuk meminimumkan resistensi tersebut, pemerintah Australia mengambil kebijaksanaan untuk menanggung sebagian dari biaya sosial yang timbul selama masa transisi, dalam bentuk antara lain jaminan sosial, bantuan terhadap pencari kerja (informasi pasar, pelatihan) dan subsidi terhadap usaha kecil.

Pada dasarnya reformasi ekonomi mikro ini merupakan suatu hal yang tak terelakkan mengingat kecenderungan globalisasi! perekonomian dunia. Reformasi ini sudah dijalankan oleh negara maju (misalnya US, UK, Kanada, dan Australia) maupun oleh negara yang sedang berkembang. Indonesia pun sebenarnya telah melaksanakan sebagian dari reformasi ini melalui serangkaian kebijakan deregulasi. Akan tetapi tampaknya skala reformasi di Indonesia masih sangat terbatas dan

lambat, karena masih banyak sektor riil yang belum tersentuh deregulasi. Dalam hal ini yang penting bukanlah **"seberapa jauh reformasi ini telah dilakukan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya"** akan tetapi justru **"sejauh mana reformasi ini telah dilakukan oleh negara-ne-gara kompetitor kita."**

### **Korporatisasi**

Di Australia dan Selandia Baru, korporatisasi merupakan sebuah kompromi antara swastanisasi, baik parsial maupun menyeluruh, dengan intervensi pemerintah melalui kepemilikan BUMN.

Berdasarkan pengalaman di New South Wales dan Selandia Baru (A//an, 1990), unsur-unsur korporatisasi dapat disarikan sebagai berikut:

- a. adanya tujuan BUMN yang jelas dan rinci
- b. otonomi yang lebih besar bagi manajemen BUMN
- c. evaluasi terhadap prestasi BUMN
- d. sistem penghargaan dan sanksi
- e. pasar yang kompetitif

Sementara itu prinsip-prinsip dasar korporatisasi di Australia meliputi:

- a. penekanan pada target-target komersial (fi-nansial)
- b. tujuan (komersial) BUMN dirumuskan secara jelas dan rinci oleh manajemen BUMN
- c. tujuan nonkomersial dirumuskan oleh depar-temen teknis, dan pada umumnya, pemerintah yang membiayai tujuan nonkomersial ini, bukannya BUMN ataupun konsumen (*Abel-son*, 1989).

Pembahasan yang lebih terinci mengenai unsur-unsur di atas disajikan sebagai berikut.

#### **1 Tujuan yang Jelas dan Rinci**

Dikarenakan oleh adanya kepemilikan pemerintah, pada umumnya BUMN memiliki tujuan yang ambiguous, yaitu tujuan komersial dan sekaligus tujuan sosial. Tujuan komersial berupa pencapaian keuntungan finansial yang semaksimal mungkin. Sementara itu dengan tujuan sosialnya BUMN menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam tugas-tugas seperti: penciptaan kesempatan kerja, penguasaan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, penyediaan barang-barang murah untuk golongan ekonomi lemah, stabilisasi harga, dan penyediaan pelayanan masyarakat. Di samping itu, tujuan yang harus dicapai oleh sebuah BUMN seringkali tidak bersifat dinamik dan spesifik, dalam arti masih belum disesuaikan dengan perubahan waktu, bidang usaha, dan wilayah usaha.

Pada dasarnya terdapat tiga alternatif bentuk tujuan dari sebuah BUMN: **Pertama** ialah pemberian prioritas terhadap tujuan komersial. Dalam hal ini tugas BUMN adalah untuk menghasilkan keuntungan finansial (*return on assets*) dan dividen (*return on equity*) yang tertentu bagi pemerintah. Ini merupakan pilihan yang ditempuh dalam korporatisasi di Australia dan Selandia Baru. Seandainya pemerintah meminta BUMN untuk melaksanakan suatu fungsi sosial, misalnya pelayanan masyarakat, maka pemerintah dapat mengontrak BUMN dengan membayar biaya jasa dengan nilai tertentu. Dengan demikian, ukuran keberhasilan kinerja BUMN pun menjadi jelas, yaitu pencapaian tingkat keuntungan finansial dan dividen tertentu, baik yang telah ditargetkan sebelumnya, ataupun yang disesuaikan dengan tingkat keuntungan perusahaan swasta yang sejenis (*Allan, 1989; Nicholls, 1989*).

**Kedua**, tujuan komersial dan tujuan sosial dilaksanakan secara bersama-sama. Biasanya ini merupakan pilihan bagi negara yang sedang berkembang, seperti misalnya India (*Kumar, 1991*). Pendukung dari argumen ini menilai bahwa keuntungan finansial tidak bisa digunakan sebagai dasar perbandingan kinerja antara BUMN dengan swasta. Alasannya ialah bahwa BUMN dibebani oleh tujuan sosial, sedangkan swasta hanya bertujuan untuk memperoleh keuntungan finansial. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan BUMN harus memasukkan prestasi BUMN dalam mencapai tujuan sosialnya.

**Ketiga**, tujuan BUMN disesuaikan dengan landasan ekonomik mengenai diperlukannya sebuah BUMN. Umumnya BUMN diperlukan sebagai koreksi terhadap kegagalan pasar (*market failure*) yang dapat berupa monopoli natural dan eksternalitas. Dengan landasan ini maka tujuan ekonomik dari sebuah BUMN adalah untuk memaksimalkan surplus sosial bersih (*net social surplus*) (Abelson, 1989). Surplus ini merupakan selisih antara manfaat sosial (*social benefit*), yaitu kesediaan konsumen untuk membayar barang dan jasa (*willingness to pay*), dengan biaya sosial (*social opportunity cost*), yaitu nilai barang dan jasa lain yang dikorbankan untuk mengkonsumsi barang dan jasa tertentu. Konsekuensinya, secara teoretis tingkat keuntungan finansial bukan merupakan ukuran yang paling tepat terhadap keberhasilan sebuah BUMN. Di dalam pasar yang bersaing sempurna, tingkat keuntungan finansial yang maksimum akan merupakan proksi yang tepat bagi efisiensi produktif dan efisiensi alokatif. Akan tetapi pada kenyataannya pasar sering bersifat tidak sempurna (*incomplete market*) sebagai akibat adanya faktor-faktor seperti: eksternalitas, sulitnya masa depan diprediksi secara akurat, dan *asymmetric information* (Laffont, 1989). Dalam kondisi ini tingkat keuntungan finansial yang maksimum hanya menjamin tercapainya efisiensi produktif, tapi belum tentu menjamin tercapainya efisiensi alokatif. Dengan alasan ini *Social Cost-Benefit Analysis* perlu digunakan sebagai suatu ukuran keberhasilan BUMN. Pada bagian 3 akan dibahas apakah ukuran ini bisa dengan mudah diterapkan.

Di samping ketiga tujuan di atas, tidak jarang suatu BUMN diperlukan untuk tujuan penguasaan industri yang secara ekonomik, politis, maupun militer dipandang strategis.

## **2. Otonomi yang Lebih Besar bagi Manajemen BUMN**

Salah satu faktor yang dapat meningkatkan efisiensi BUMN adalah pemberian otonomi yang lebih besar bagi manajemen BUMN, dalam arti pengurangan intervensi pemerintah (cq. departemen teknis) terhadap 3 manajemen sehari-hari (*The World Bank*, 1983, 1987).

Di New South Wales, Australia, pemberian otonomi ini diwujudkan dalam bentuk perjanjian kontrak komersial dan sosial antara manajemen BUMN dengan Menteri Keuangan dan Menteri Teknis yang berwenang (Allan, 1989; Nicholls, 1989). Kontrak komersial secara rinci menyebutkan tingkat keuntungan finansial (*rate of return on assets*) dan dividen (*rate of return on equity*) yang ditargetkan. Sementara itu kontrak sosial secara rinci menyebutkan jenis, target cakupan dan kualitas jasa sosial yang harus disediakan oleh BUMN, dilengkapi dengan nilai kontrak yang telah disepakati. Pengawasan sehari-hari oleh Departemen Teknis dikurangi hingga minimal, di mana manajemen BUMN berwenang dan keputusan mengenai: strategi perusahaan, produksi, distribusi, pemasaran, harga, ekspansi perusahaan, litbang dan sumber daya manusia. Evaluasi oleh Departemen Teknis dilakukan pada akhir tahun anggaran dengan tolok ukurnya: *pencapaian financial rate of return* sesuai dengan yang ditargetkan di dalam kontrak.

Model yang serupa juga telah diterapkan di India dalam bentuk Memorandum of Understanding (Kumar, 1991). Manajemen BUMN juga bebas untuk mengambil keputusan. Bedanya, karena pemerintah tidak harus membayar sejumlah nilai kontrak tertentu untuk jasa-jasa sosial yang diproduksi oleh BUMN maka *financial rate of return* tidak dijadikan tolok ukur yang utama. India merumuskan suatu kriteria sendiri, yang didasarkan pada pembobotan prestasi komersial dan sosial.

### **3. Evaluasi terhadap Prestasi BUMN**

Pada prinsipnya ukuran keberhasilan sebuah BUMN haruslah disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh sebuah BUMN. Di samping itu faktor bentuk pasar di mana BUMN tersebut beroperasi (monopoli, oligopoli, ataukah kompetitif) perlu juga untuk dipertimbangkan.

Kerangka pemikiran untuk evaluasi BUMN disajikan pada Tabel 1. Pendekatan yang dipakai di sini mengikuti rangkuman yang dilakukan oleh Vining (1989). Dua buah ukuran keberhasilan, yaitu Ukuran Keberhasilan Total (UKT) dan

Ukuran Keberhasilan Parsial (UKP), dikembangkan di sini, dengan tolok ukur Efisiensi Produktif dan Efisiensi Alokatif.

Apabila tujuan BUMN sudah ditetapkan murni komersial, maka evaluasi terhadap relatif lebih mudah. Kriteria-kriteria finansial bagi perusahaan swasta bisa digunakan di sini, meskipun dengan catatan bahwa BUMN, tidak seperti swasta, tidak terancam bahaya likuidasi dan akuisisi seandainya mengalami kebangkrutan. Pemerintah diasumsikan akan memberikan suntikan modal kepada BUMN yang mengalami kesulitan keuangan. Dengan tujuan komersial, berdasarkan pendekatan UKT, efisiensi alokatif dari BUMN yang monopoli natural dapat diukur dengan melihat *marginal cost-pricing*. Pada praktiknya sulit untuk memperkirakan biaya marginal suatu perusahaan. Untuk itu bisa digunakan *Ramsey pricing* bila elastisitas harga dari permintaan dan penawaran diketahui, atau *average cost-pricing* bila elastisitas tersebut tidak diketahui. Efisiensi produktif BUMN yang monopoli natural tidak bisa diukur dari indikator finansial (misalnya *return on equity*) mengingat absennya persaingan pasar. Untuk itu digunakan ukuran *total factor productivity*, terutama pada BUMN yang menghasilkan bermacam-macam produk. Dapat juga pemerintah membuat peraturan mengenai minimisasi biaya bagi BUMN yang monopoli natural, sebagaimana telah diterapkan di Inggris (Vining, 1989).

Pendekatan UKP hanya memperhitungkan tingkat produktifitas input (atau kombinasi input) berdasarkan suatu definisi yang 'sempit' mengenai output. Misalnya, output BUMN farmasi hanya dinyatakan dalam 'jumlah obat total yang diproduksi per unit waktu tertentu'. Oleh karena itu pendekatan UKP tidak dapat digunakan untuk memperkirakan efisiensi alokatif. Ukuran keberhasilan BUMN dengan pendekatan ini ialah *partial factor productivity*, misalnya penjualan per tenaga kerja dan penjualan per rupiah aset.

Apabila pasarnya kompetitif, dengan pendekatan UKT maka efisiensi alokatif bisa diestimasi dari tingkat *rate of return* perusahaan. Kriterianya antara lain *social opportunity cost of capital*, *return on assets*, *return on equity*, *return on sales*, dan laba bersih setelah pajak. Prestasi BUMN dapat dibandingkan dengan target yang

harus dicapainya ataupun dengan prestasi rata-rata perusahaan lain (BUMN dan Swasta) yang bergerak dalam industri yang sama. Sementara itu, efisiensi produktif dapat diestimasi dari *total factor productivity*. Sedangkan *partial factor productivity* dapat digunakan apabila pendekatan UKP yang dipilih.

Komplikasi akan timbul apabila tujuan BUMN ditetapkan komersial dan sosial seka-ligus. Di sini akan timbul masalah *cross-subsf-dies*. Dalam kondisi ini biasanya pemerintah memberikan bobot dan nilai terhadap penca-paian tujuan BUMN, baik yang bersifat komersial maupun sosial. "Bobot" menunjukkan urutan prioritas dari setiap tujuan yang harus dicapai oleh sebuah BUMN, sedangkan "nilai" mencerminkan penyimpangan antara prestasi BUMN dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian BUMN dievaluasi berdasarkan suatu indeks yang menggabung-kan bobot dan nilai tersebut. Sistem ini umum-nya diterapkan di negara sedang berkembang seperti Indonesia, Malaysia dan India.

Walaupun sistem evaluasi ini terlihat atraktif, namun terdapat setidaknya tiga kelemahan mendasar, yaitu:

- a. sistem ini disusun berdasarkan landasan birokratis, yaitu apakah BUMN dapat mencapai targetnya atau tidak. Tidak ada suatu kriteria di dalam sistem ini yang mencerminkan upaya pencapaian efisiensi produktif dan alokatif.
- b. sistem ini bersifat sangat subyektif. Tanpa adanya suatu standar yang terbuka dan disetujui bersama oleh pemerintah dan BUMN mengenai bagaimana memberikan bobot dan nilai, serta bagaimana menyusun indeks prestasi, sulit diharap-kan akan adanya suatu evaluasi yang fair. Di samping itu, pemberian bobot, nilai dan indeks ini sangat rawan terhadap intervensi dan lobby politis.
- c. sistem ini hanya memungkinkan pemban-dingan antar BUMN. Tanpa adanya suatu sistem perbandingan dengan perusahaan swasta, BUMN yang terus merugi akan bisa berlindung dibalik argumen 'tujuan sosial' nya sebagai pembenaran, walau-pun social opportunity cost dari peng-gunaan sumber daya oleh BUMN tersebut sebenarnya sangat tinggi.

**Tabel 1**  
**Model Evaluasi BUMN Berdasarkan Tujuan dan Bentuk Pasar**

	Monopoli Natural				Kompetitif Oligopoli			
	Efisiensi Produktif		Efisiensi Alokatif		Efisiensi Produktif		Efisiensi Alokatif	
	UKT	UKP	UKT	UKP	UKT	UKP	UKT	UKP
Komersial	- TFP - Minimisasi Biaya	- PFP, Misalnya: Sales per assets	- Marginal Cost Pricing - Ramsey pricing - Average cost pricing	N.A.	- TFP - Minimisasi Biaya	- PFP, Misalnya: Sales per assets	- Social Opportunity cost of capital - ROA, ROS ROE, ROK, laba bersih setelah pajak	N.A.
Komersial dan Sosial	- TFP - Minimisasi Biaya (minus cross subsidies)	- PFP, Misalnya: Sales per assets (minus cross-subsidies)	- Marginal cost pricing - Ramsey pricing - Average cost pricing (minus cross-subsidies)	N.A.	- TFP - Minimisasi Biaya (minus cross-subsidies)	- PFP, Misalnya: sales per assets (minus cross-subsidies)	- Social balance sheet	N.A.
Ekonomik	- TFP - Minimisasi Biaya	- PFP, Misalnya: sales per assets	- Marginal cost pricing - Ramsey pricing - Average cost pricing	N.A.	- TFP - Minimisasi Biaya	- PFP, Misalnya: Sales per assets	- Net social surplus (social rate of return) Metode: CBA, CEA	N.A.

Catatan:

- Kriteria-kriteria di atas bisa dibandingkan dengan target yang telah disepakati sebelumnya, ataupun dibandingkan dengan prestasi perusahaan swasta yang sebanding, ataupun dibandingkan dengan rata-rata prestasi industri di mana BUMN beroperasi. Untuk BUMN yang monopoli natural, bisa dilakukan perbandingan secara *time-series* prestasi BUMN tersebut, ataupun dibandingkan dengan *social opportunity cost of capital*.
- UKT = Ukuran Keberhasilan Total (*Total Performance Measures*)
- UKP = Ukuran Keberhasilan Parsial (*Partial Performance Measures*)
- TFP = *Total Factor Productivity*
- PFP = *Partial Factor Productivity*
- ROA = *Return on Assets*
- ROS = *Return on Sales*
- ROE = *Return on Equity*
- CBA = *Cost Benefit Analysis*
- CEA = *Cost Effectiveness Analysis*

Di samping kelemahan di atas, komplikasi di dalam pemberian bobot, nilai dan indeks akan muncul apabila unsur-unsur sifat pasar (monopoli natural, oligopoli dan kompetitif) serta jenis evaluasi (total atau partial *performance measures*) mulai diperhitungkan. Dengan demikian sistem pemberian bobot, nilai dan indeks dipandang inferior untuk digunakan dalam evaluasi keberhasilan BUMN. Untuk itu dikembangkan suatu *Social Balance Sheet* yang menggabungkan kriteria finansial dan kriteria ekonomik. *Social Balance Sheet* ini dibahas tersendiri.

Apabila tujuan BUMN bersifat ekonomik, maka tolok ukurnya adalah apakah BUMN tersebut menghasilkan surplus sosial bersih (*net social surplus*), yaitu selisih antara manfaat sosial dan biaya sosial, yang maksimum. Kon-disi ini menjamin tercapainya efisiensi alokatif, yang berarti juga efisiensi produktif. Metode yang bisa digunakan ialah *social cost-benefit analysis* dan *social cost effectiveness analysis*. Dalam hal ini perlu diperhatikan argumen Baumol (1968) dalam karya klasiknya mengenai *social opportunity cost of capital*. Baumol berpendapat bahwa masyarakat tidak akan memperoleh manfaat sosial (*social benefit*) seandainya sumber daya ekonomi yang semestinya dapat menghasilkan suatu *rate of return* yang tinggi dialokasikan ke alternatif penggunaan yang menghasilkan *rate of return* yang lebih rendah. Perlu dicatat bahwa asumsi yang digunakan adalah pasar yang kompetitif. Memperkirakan besarnya surplus sosial bersih merupakan suatu hal yang tidak mudah dan banyak memakan waktu dan dana. Manfaat sosial dari barang dan jasa yang diproduksi oleh sebuah BUMN, baik yang *tangible* maupun *intangible*, diestimasi berdasarkan metode ekonomi yang paling sesuai dengan jenis barang dan jasa tersebut, misalnya metode biaya transportasi, *willingness to pay*, dan *contingency valuation*. Secara teoretis landasan utamanya adalah *willingness to pay*, namun ini memerlukan estimasi mengenai kurva permintaan konsumen. Lihat *Pearce and Nash* (1981) dan *Mishan* (1988).

Disadari bahwa hingga saat ini belum ada satupun metode ekonomi yang dapat dianggap paling tepat untuk menghitung manfaat sosial dari suatu investasi. Oleh karena itu perlu ditandaskan di sini bahwa penggunaan metode-metode tersebut barulah pada kondisi the second best dan mungkin dapat mengundang kontroversi.

Biaya sosial (*social cost*) diestimasi berdasarkan social opportunity cost dari sumber daya yang digunakan oleh BUMN, bukan dari biaya finansial. Prinsip penghitungan opportunity cost ini dirumuskan secara jelas oleh Mishan (1988, p.287) yaitu "the relevant opportunity cost ... is not what public funds could earn in the private sector or elsewhere but what in fact they would earn" sehingga biaya sosial itu dapat diukur dari rate of return "which prevails in the actual private investment that is displaced". Social rate of return yang diperoleh dari estimasi di atas kemudian dibandingkan dengan social opportunity cost of capital (Baumol, 1968). Kriteria yang lain, yaitu social time preference rate (STPR) dengan rumus yang diberikan oleh Feldstein (1965), dianggap lemah dari segi metodologi, dan rawan terhadap vested interest dari birokrasi, [lihat Doessel (1979) dan Wibowo, 1993]. Metode STPR bisa dipakai apabila pendekatan kuesioner yang diusulkan oleh Mishan (1988) telah diterapkan.

Apabila pasar di mana BUMN beroperasi berbentuk monopoli natural, maka pendekatan net social surplus tersebut tidak dapat digunakan. Untuk itu dapat digunakan pendekatan marginal cost-pricing apabila memungkinkan, atau jika tidak, average cost-pricing ataupun Ramsey pricing. Peraturan mengenai minimisasi biaya (cost minimisation) mungkin perlu dipertimbangkan penyusunannya.

Mengingat komplikasi yang timbul, ditambah dengan besarnya biaya evaluasi yang diperlukan, maka pendekatan ekonomik ini dipandang belum saatnya dipakai untuk evaluasi tahunan. Pendekatan ini bisa digunakan secara periodik, terutama untuk mengevaluasi apakah social opportunity cost dari sumber daya yang dialokasikan kepada BUMN yang kerugian finansialnya kronis masih bisa ditolerir. Dengan kata lain, apakah BUMN yang terus merugi tersebut memang memberikan surplus sosial yang maksimum, sehingga kerugian finansialnya dapat dibenarkan.

### **Social Balance Sheet**

Landasan penyusunan konsep ini adalah tujuan finansial dan ekonomik BUMN sebagaimana dibahas sebelumnya. Jadi, seandainya suatu BUMN dibebani suatu tujuan sosial di samping tujuan finansial, maka perlu dievaluasi seberapa besar sumber daya yang dialokasikan untuk mencapai masing-masing dari kedua tujuan tersebut, termasuk yang melalui cross-subsidies. , ,

Selanjutnya, dievaluasi apakah pengalokasian sumber daya tersebut memberikan manfaat sosial yang terbesar bagi masyarakat.

Prinsip-prinsip dasar dari *social balance sheet* untuk BUMN ialah:

- a. produk-produk komersial harus dapat dipisahkan dari produk-produk sosial. Dengan demikian BUMN merupakan suatu *multi-product company* dengan *product lines* yang meliputi sekelompok barang dan jasa komersial dan/atau sekelompok barang dan jasa sosial.
- b. penggunaan sumber daya untuk setiap jenis produk tersebut bisa dihitung sesuai dengan *apportionment method* yang dipakai dalam penghitungan harga pokok produksi suatu produk tertentu.
- c. *rate of return* dari produk-produk komersial dihitung berdasarkan metode evaluasi finansial biasa, misalnya dihitung *return on assets*. Aset yang dimasukkan di sini adalah aset yang dialokasikan untuk produksi barang dan jasa komersial saja. Dengan demikian, aset ini 'bersih' dari .... , alokasi kapital untuk tujuan cross-;v.v subsidies. Penghitungan ini dilakukan setiap tahun.
- d. Sumber daya yang dialokasikan untuk memproduksi barang dan jasa sosial, termasuk yang dialokasikan melalui cross-subsidies, dihitung *social opportunity cost* nya. Manfaat sosial dari barang dan jasa ini, baik yang *tangible* maupun *Intangible* diestimasi berdasarkan metode ekonomi yang paling sesuai dengan jenis produk sosial yang dihasilkan oleh BUMN tersebut. Lihat Pearce and Nash, 1981

Mengingat prosesnya yang memakan biaya dan waktu, maka *social balance sheet* ini hanya diestimasi secara periodik, misalnya tiga tahunan. Lembaga yang independen diharapkan untuk melakukan estimasi ini. Penghitungan *total financial rate of return* (dihitung dari total aset ataupun modal sendiri) juga tetap dilakukan di samping penghitungan *partial financial rate of return* (atas dasar aset ataupun modal sendiri yang dialokasikan untuk tujuan komersial). Dari dua ukuran *financial rate of return*, ditambah dengan *partial social rate of return* (atas dasar aset ataupun modal sendiri yang dialokasikan untuk tujuan sosial), dapat dievaluasi apakah pengalokasian sumber daya untuk kegiatan BUMN menghasilkan manfaat sosial yang terbesar bagi masyarakat. Sebagai bahan perbandingan dapat diambil *financial rate of return* dari rata-rata per-usahaan sebanding/sejenis, atau lebih general lagi, diambil *social opportunity cost of capital*.

Sebagai penutup bagian ini, diakui bahwa evaluasi prestasi BUMN bukanlah suatu masalah yang mudah. Untuk itu penulis mengutip pendapat Vining (1989, p. 14) yang menyatakan "*Only an extremely brave (or foolish) analyst would claim that any extant methodology will capture all relevant outcomes in the public sector*"

#### **4 Sistem Penghargaan dan Sangsi**

Sistem penghargaan dan sangsi bagi manajemen BUMN disesuaikan dengan pasar tenaga kerja yang berlaku. Tingkat benefit manajemen dan karyawan sedapat mungkin mereplikasi sistem yang diterapkan di perusahaan swasta yang sebanding. Manajemen dan karyawan diberi imbalan sesuai dengan *value of marginal productivity* nya, atau sesuai dengan nilai pasarnya. Di New South Wales, sistem ini diterapkan secara bertahap dalam jangka waktu tiga tahun, di mana keberhasilan finansial dijadikan sebagai tolok ukur utama untuk pemberian imbalan bagi manajemen dan karyawan BUMN (Allan, 1989).

#### **5 Pasar yang Kompetitif**

Satu prinsip utama dalam korporatisasi di Australia dan Selandia Baru adalah penciptaan suatu mekanisme pasar yang lebih kompetitif. Berbagai bentuk proteksi dari pemerintah kepada BUMN mulai dihilangkan sejalan dengan pemberian otonomi yang lebih besar bagi manajemen BUMN. BUMN tidak lagi memperoleh berbagai kemudahan seperti: keringanan bea masuk untuk input-input impornya, ke-' ringanan pajak, dan bantuan modal investasi dan modal kerja. Dengan demikian proses penentuan harga, produksi, distribusi, dan ekspansi BUMN benar-benar dipengaruhi langsung oleh mekanisme pasar yang kompetitif. Walaupun demikian, BUMN masih diuntungkan oleh suatu pandangan bahwa, karena adanya kepemilikan pemerintah, BUMN terbebas dari ancaman likuidasi dan akuisisi. Kondisi ini, secara tidak langsung, bisa menghambat tercapainya efisiensi produktif dan efisiensi alokatif meskipun pasarnya sudah dibuat kompetitif.

Apabila BUMN bersifat monopoli natural, maka diperlukan suatu peraturan pemerintah yang dapat menjamin tercapainya biaya minimum (*cost minimisation*) dan diterapkannya penentuan harga yang didasarkan pada salah satu dari tiga kriteria berikut: *marginal cost-pricing*, *average cost-pricing*, atau *Ram-sey pricing*. Di samping itu bisa -ditetapkan suatu peraturan pemerintah mengenai minimisasi biaya. Walaupun demikian, kesemuanya itu adalah solusi *the second best*. Perlu dipertimbangkan untuk secara bertahap menciptakan pasar yang lebih kompetitif, yaitu duopoli, oligopoli ataupun pasar kompetitif.

## **Penutup**

Salah satu faktor kunci dalam korporatisasi adalah kesediaan birokrasi pemerintah untuk memberikan otonomi penuh kepada manajemen BUMN dalam kegiatan perusahaan sehari-hari. Tanpa adanya 'political will' dari birokrasi untuk mengurangi sebagian dari fungsi utilitasnya, yang antara lain berupa wewenang untuk mempengaruhi manajemen sehari-hari BUMN, maka korporatisasi akan berlangsung tidak secepat seperti yang diharapkan.

Penentuan BUMN mana yang akan dikor-poratisasikan juga merupakan salah satu hal yang perlu dipertimbangkan masak-masak. Dalam konteks ini, di luar pertimbangan ekonomik dan komersial, tidak jarang ikut pula pertimbangan politis, keamanan dan historis. Masalah yang akan timbul adalah dalam menentukan perusahaan mana yang dipandang strategis secara politis ataupun militer, sedemikian sehingga kerugian finansialnya dapat ditoleransi sebagai harga dari eksistensi strategisnya.

Masalah lain adalah penilaian aset perusahaan. Pengalaman di Australia dan Selandia Baru menunjukkan bahwa penilaian aset secara fair bukanlah sesuatu yang mudah (Allan, 1989). Prosesnya bisa berlarut-larut. Umumnya BUMN cenderung untuk menurunkan nilai asetnya dengan tujuan untuk mempermudah pencapaian target *rate of return* tertentu. Perkecualian terjadi apabila BUMN tersebut bermaksud untuk memperoleh kredit. Dalam hal ini aset BUMN akan diusahakan terlihat sebesar mungkin.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abelson, P. (1989), "*The Objectives of Government Business Enterprises*", **Economic Papers**, 8(3): 1-12.
- Allan, P. (1989), "*Corporatisation: The NSW Experience*", **Economic Papers**, 8(3): 34-43.
- Baumol, W.J. (1968), "*On the Social Rate of Discount*", **American Economic Review**, LVIII(4): 788-802.
- Brennan, P. (1990), "*Microeconomic Reform*", **Economic Papers**, 9(4): 34-50.
- Cole, T. (1990), "*Opportunities for Microeconomic Reform in the Australian Economy*", Address to Sydney Outlook Conference, Sydney, February 1990.
- Doessel, D.P. (1979), **Cost Benefit Analysis and Water Fluoridation: An Australian Study**.  
Canberra, The Australian University Press.

- Feldstein, M.S. (1965), "*The Derivation of Social Time Preference Rate*", **Kyklos**, XVIII: 277-287.
- Kumar, S. (1991), "*Public Enterprise Policy and Reform Measures - The Indian Experience*", **Public Enterprise**, 11 (4): 327-335.
- Laffont, Jean-Jacques. (1989), "*A Brief Overview of the Economics of Incomplete Markets*", **The Economic Record**, 65(188): 54-65.
- Mishan, E.J. (1988), **Cost-Benefit Analysis**, 4rd ed. London, Unwin Hyman.
- Nicholls, D. (1989), "*Corporatisation*", **Economic Papers**, 8(3): 27-33.
- Pearce, D. and Nash, C. (1981), **The Social Appraisal of Projects, A Text in Cost-Benefit Analysis**. London, MacMillan.
- Rimmer, S.J. and Webb, G.R. (1990), "*Greater Efficiency Through Competitive Tendering: Fact or Fiction*", **Economic Papers**, 9(4): 51 -60.
- The Prime Minister. (1990). **Microeconomic Reform: The Fourth Term Agenda**, speech by the Prime Minister, Sydney, 22 February 1990.
- The World Bank. (1983). **World Development Report 1983**, New York, Oxford University Press.
- The World Bank. (1987), **World Development Report 1987**, New York, Oxford University Press.
- Vining, A. (1989), "*Performance Measures for Government Business Enterprises*", **Economic Papers**, 8(3): 13-19.
- Wibowo, D. (1993), *A Microeconomic Analysis of Health, Safe Water and Sanitation*, An Unpublished Master of Economics Thesis. Brisbane, The University of Queensland.