

**PENYUSUNAN TOLOK UKUR EVALUASI
KINERJA BUMN BERDASAR ALTERNATIF PENGELOMPOKANNYA**

Faried Wijaya Mansoer

Sri Maemunah Soeharto

ABSTRACT

Public enterprise has two dimensions. As a business enterprise, it has to be profitable and grows. As a public organization, it has to be public oriented. Those two different interests could be in conflict with each other, however, it has to be kept in a balance, although it is difficult to be realized

This paper tries to group the public enterprises that can be used in the formulation of the performance criteria. By grouping them, it will simpler without reducing its uniqueness because of the differences in almost 200 public enterprises in Indonesia. The performance criteria is stressed on the evaluation of management effectiveness. The paper also tries to Identify the attitude of their executives on the objectives and the weight of the criteria by grouping them and to test how for similarity of their perceptions among them and the government official as focal point.

Public enterprises could be grouped based on their product and consumer approach into 4 categories Groups I consists of public enterprises which goal has In distribution, Group II concentrate on infrastructure, Group III has the task to accelerate economic development, and Group IV is acting more as a source of government revenue to finance economic development and improving the balance of payment. Referring to the executives responsibility on performance, our public enterprises can be grouped according to two approaches, namely the responsibility center and relative balance approach in relation to their public and business dimensions. Responsibility center approach consists of profit center group, expenditur center, social responsibility center, and standart cost center group. Meanwhile, relative balance approach regarding public and business dimensions,

which resulting a group that tends to be more public regulated by government and group that tends to be more business oriented market mechanism. Using statistical inference, it can be concluded that there is no significant difference in objectives and priority among the public groups with different goals. There is no correlation between objectives priority and the weight of criteria on group that has goal of distribution and infrastructure. However, within the group that has goal of accelerating economic development and source of government revenue, there is a clear correlation between objective priority and weight of criteria. Our study suggests that there is no significant difference in perception between the public enterprise executive and government official in determining objectives priority and the weight of criteria. This lack of difference may be caused by the fact that all are governed by the same regulation and all executive are evaluated on the same criteria.

Formulating performance criteria by using strategic business unit approach has resulted an illation formula for management effectiveness that can be used to evaluate all activities of each public enterprise taking into account commercial and non commercial performance and different ornament policy caused by the different market structure and supply condition.

GAMBARAN UMUM BUMN KITA

Pada tahun 1986 ada 215 BUMN di Indonesia. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 1988 membatasi pesertaan pemerintah minimum sebesar 51 persen pada usaha patungan. Ini mengakibatkan jumlahnya turun menjadi 192. Jumlah ini menurun lagi pada tahun 1992 menjadi 184, karena ada beberapa yang dilikuidir atau dijual kepada swasta. Sementara itu terjadi perubahan status dari Perjan menjadi Perum dan dari Perum menjadi Persero. Perubahan status hukum dimaksudkan agar mereka dapat lebih bertindak sebagai badan usaha dan memberi kelonggaran kepada manajemen untuk memperoleh dana dari sumber eksternal di luar pemerintah. Walaupun sering dikatakan mereka tidak efisien namun margin laba rata-rata selama 4 tahun (1988-1991) adalah 13,2 persen. Jumlah ini lebih tinggi daripada margin laba 68 perusahaan swasta yang go public.

Badan usaha milik negara merupakan sumber dana yang dapat diandalkan bagi pemerintah karena selama 5 (lima) tahun (1989-1992/1993) rata-rata telah dapat menyumbang sebesar 38 persen terhadap penghasilan negara yang berasal dari pajak penghasilan badan usaha dan 42,8 persen terhadap pendapatan nonpajak yang berasal dari dividen dan bagian laba pemerintah. Jumlah ini cukup besar mengingat jumlah BUMN hanya sebanyak 184 jika dibandingkan dengan jumlah perusahaan swasta sebanyak ribuan. Sumbangan nilai tambah bruto mereka terhadap PDB nasional tanpa Pertamina rata-rata selama 9 tahun (1978-1986) hanya sebesar 6,76 persen. Ini berarti peran mereka kecil dalam perekonomian kita.

Profil BUMN Kita

Untuk mengetahui sejauh mana dimensi publik dan dimensi badan usaha pada BUMN maka di sini dikemukakan profil mereka ditinjau dari aspek pemilikan, pengawasan, dan kepentingan masyarakat atas produk sebagai unsur publik serta otonomi dan pemasaran sebagai unsur badan usaha.

Agar dapat memperlihatkan profil mereka secara menyeluruh, maka digunakan notasi masing-masing unsur dimensi, hingga diperoleh berbagai tipenya.

Notasi yang digunakan adalah sebagai berikut.

Pemilikan (O)

O₁ adalah di mana penyertaan modal negara lebih daripada 50 persen.

O₂ adalah di mana penyertaan modal negara sebesar antara 50 sampai 100 persen.

O₃ adalah di mana penyertaan modal negara sebesar 100 persen.

Pengawasan (C)

C₁ adalah di mana pemerintah sepenuhnya turut campur tangan dalam pengambilan keputusan internal dan keputusan eksternal perusahaan.

C₂ adalah di mana pemerintah memberi kuasa kepada pimpinan BUMN untuk mengambil keputusan internal, sedangkan keputusan eksternal dilakukan oleh pemerintah.

C₃ adalah di mana pemerintah memberi kuasa kepada pimpinan untuk mengambil keputusan internal, sedangkan keputusan eksternal didasarkan pada mekanisme pasar.

Otonomi (A)

A₁ adalah di mana BUMN merupakan satuan produksi dan sebagai bagian dari badan pemerintah.

A₂ adalah di mana BUMN merupakan satuan, produksi yang merupakan badan usaha yang mempunyai budget tersendiri dan merupakan badan hukum.

Pemasaran (M)

M₁ adalah public goods yang nonexclusion dan hanya dijual kepada negara.

M₂ adalah public goods yang exclusion feasible dan hanya dijual kepada negara.

M₃ adalah private goods exclusion feasible dipasarkan dan harganya ditetapkan oleh pemerintah sama dengan biaya marginal yang mungkin lebih rendah daripada biaya rata-rata

M₄ adalah private goods exclusion feasible, dipasarkan dengan diskriminasi harga yang ditetapkan oleh pemerintah.

M₅ adalah private goods exclusion feasible, dipasarkan, dan harganya ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhitungkan margin laba.

M_6 adalah private goods exclusion feasible, dipasarkan dengan berorientasi pada keuntungan, harganya ditetapkan berdasarkan mekanisme pasar.

M_7 adalah barang yang dihasilkan oleh individu tetapi dapat memberikan manfaat secara kolektif. Tarif diatur oleh pemerintah.

M_8 adalah barang yang dihasilkan secara kolektif dinikmati oleh individu (common pool goods) berupa taman nasional. Tarif diatur oleh pemerintah.

Keperluan masyarakat atas produk barang/Jasa (P_i)

P_i adalah barang/jasa yang kebutuhan primer dan merit goods yang merupakan kebutuhan perorangan. Disini termasuk juga barang yang dapat memenuhi kebutuhan rekreasi individu. Taman nasional merupakan public good yang dapat dinikmati oleh individu karena memenuhi kebutuhan rekreasi.

P_{i2} adalah public goods yang penting bagi pertahanan negara.

P_{i3} adalah barang yang merupakan public utility.

P_{i4} adalah public goods yang dapat menciptakan eksternalitas positif.

P_{i5} adalah barang/jasa yang merupakan barang/ jasa untuk industri lain yang dapat menciptakan eksternalitas positif.

P_{i6} adalah barang yang merupakan sumber pendapatan negara yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Barang yang dihasilkan mempunyai pasar di luar negeri.

P_{i7} adalah jasa yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan dapat digunakan sebagai sarana mengendalikan inflasi dan stabilitas ekonomi.

\cap adalah merupakan Intersection yang menyatakan bahwa unsur O, C, A, M, dan P_i secara bersama-sama menentukan karakteristik BUMN.

Tipe BUMN kita dapat dikelompokkan dengan memperhatikan unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut :

1. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{i1}$
2. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{5;6} \cap P_{i1;5}$
3. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_4 \cap P_{i1}$

4. $O_3 \cap C_1 \cap A_1 \cap M_{3;5} \cap P_{1;1;5}$
5. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;1;5}$
6. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{5;6} \cap P_{1;1;5;6}$
7. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{4;6} \cap P_{1;1;5}$
8. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{1;1}$
9. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;1}$
10. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;1;5}$
11. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{1;1;7}$
12. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_4 \cap P_{1;1;3}$
13. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_{3;4} \cap P_{1;3}$
14. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_{1;6} \cap P_{1;1;4;5}$
15. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_7 \cap P_{1;4}$
16. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{7;6} \cap P_{1;4;5}$
17. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{1;5}$
18. $O_1 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;5}$
19. $O_2 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;5;6}$
20. $O_2 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{5;6} \cap P_{1;5;6}$
21. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;5;6}$
22. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_6 \cap P_{1;5}$
23. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{5;6} \cap P_{1;5;6}$
24. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{3;6} \cap P_{1;5}$
25. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_{2;6} \cap P_{1;5}$
26. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_{2;6} \cap P_{1;6}$
27. $O_3 \cap C_3 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{1;7}$
28. $O_3 \cap C_{2;3} \cap A_2 \cap M_{3;6} \cap P_{1;1;5;6}$
29. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_5 \cap P_{1;7}$
30. $O_3 \cap C_2 \cap A_2 \cap M_8 \cap P_{1;1}$

Dari berbagai tipe tersebut dapat disimpulkan bahwa negara tidak selalu merupakan pemilik tunggal karena BUMN dapat merupakan usaha patungan baik dengan pihak swasta nasional atau dengan asing. Hampir semuanya merupakan kesatuan produksi yang menjual produk, merupakan badan usaha yang mempunyai otonomi, dan merupakan badan hukum. Dua BUMN yang tidak mempunyai budget sendiri karena merupakan Perjan sudah berubah status menjadi Perum. Kondisi pasar dan tingkat kepentingan masyarakat atas produk akan mempengaruhi tingkat keterlibatan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Adanya multi produk yang dihasilkan dapat menyebabkan kebijaksanaan ganda atas BUMN yang bersangkutan.

Sistem Pengendalian Manajemen

Sistem pengendalian manajemen BUMN kita diatur dalam PP Nomor 3 Tahun 1983. Per-aturan ini merupakan kristalisasi dari peraturan-peraturan yang sebelumnya dalam rangka menyeragamkan pengendalian manajemennya. Peraturan ini mengalami penyempurnaan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1990 tentang struktur pengendalian BUMN yang go public dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740 Tahun 1989 dan Nomor 826 Tahun 1992 tentang evaluasi kinerja mereka.

Tujuan BUMN Kita

Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional yang menetapkan tujuan publiknya untuk mencapai kemakmuran masyarakat. Untuk itu maka ditetapkan tujuannya sebagai berikut.

Memberi sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara. Tujuan ini merupakan tujuan makro yang bersifat agregatif. Mereka diharapkan berfungsi sebagai sumber pendapatan negara. Karena • sumbangannya pada pendapatan negara berupa pajak dan bagian laba maka tujuan ini berorientasi pada keuntungan.

Dapat memupuk keuntungan/pendapatan. Tujuan ini jelas berorientasi pada keuntungan karena kemampuan memupuk dana tergantung pada tingkat keuntungan dan kebijakan deviden. Sedang kemampuan memperoleh keuntungan sangat dipengaruhi oleh efisiensi teknologi dan efisiensi managerial.

Dapat menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Tujuan ini meliputi jumlah, mutu dan harga barang-barang, dan jasa yang dihasilkan. Jumlah yang memadai, mutu yang baik, harga yang terjangkau oleh rakyat karena menyangkut hajat hidup orang banyak harus dipertimbangkan hingga tujuan ini bukan hanya menyangkut efisiensi teknologi tetapi juga distribusi pendapatan apabila pemerintah menetapkan harga di bawah harga pasar.

Menjadi perintis kegiatan yang belum dilaksanakan oleh usaha pihak swasta dan koperasi. Kegiatan yang belum dilaksanakan swasta dan koperasi adalah kegiatan yang membutuhkan modal besar dan kurang menguntungkan karena risiko yang dihadapi cukup besar, sedang kebijakannya secara nasional sangat dibutuhkan. BUMN diharapkan menjadi perintis dengan harapan akan mendorong para investor swasta dan untuk meratakan pembangunan di seluruh wilayah kita. Oleh karena itu tujuan ini erat kaitannya dengan efisiensi alokasi dan distribusi pendapatan.

Menyelenggarakan kegiatan usaha yang melengkapi kegiatan swasta dan koperasi antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat dalam bentuk barang dan jasa dengan memberi pelayanan yang memadai. Tujuan ini hampir sama dengan dua tujuan sebelumnya dan karena itu erat kaitannya dengan distribusi pendapatan dan efisiensi alokasi.

Turut aktif memberi bimbingan kegiatan kepada pihak swasta khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi. Tujuan ini jelas erat kaitannya dengan distribusi pendapatan, subsidi, dan pemerataan.

Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya. Ini sangat luas dan bersifat makro. Tujuan ini meliputi upaya memperluas kesempatan kerja, memperbaiki neraca pembayaran dengan meningkatkan penerimaan devisa atau menghemat devisa, menekan inflasi, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Di samping itu mereka juga dituntut ikut mengembangkan daerah di mana mereka berada.

Struktur dan Proses Pengendalian Manajemen BUMN

Ada 14 menteri bidang teknis dan BPIS dalam pelaksanaan pengendalian manajemen. Setiap menteri bidang teknis membina sejumlah BUMN sesuai dengan produk yang dihasilkan. Misalnya menteri perindustrian membina semua BUMN

rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas (RLS). Ketiganya merupakan tolok ukur finansial yang menilai pencapaian tujuan komersial.

Keputusan tersebut mengkategorikan mereka ke dalam 6 (enam) kelompok yang tidak ada kaitannya dengan tolok ukur yang ditetapkan dan berlaku bagi semuanya dengan ukuran (target) dan bobot yang sama, Keputusan menteri keuangan tersebut menetapkan standar keberhasilan yang dikaitkan dengan imbalan (ganjaran) sebagai insentif yang diharapkan dapat meningkatkan motivasi untuk memperbaiki kinerja. Namun penetapan target dan bobot serta standar keberhasilan yang sama bagi semua tanpa kecuali menyebabkan tolok ukurnya tidak merefleksikan tanggung jawab manajemen. Hal ini mengakibatkan sikap negatif terhadap sistem pengendalian manajemen hingga tujuan pemberian insentif tidak tercapai.

Badan usaha milik negara dipacu untuk meningkatkan efisiensi dengan ketentuan bobot rentabilitas sebesar 75 persen dalam evaluasi kinerja. Rentabilitas secara tidak langsung dapat merupakan indikator efisiensi. Tetapi ini dapat pula menyesatkan.

Penyempurnaan keputusan menteri keuangan tersebut dilakukan dengan keputusan Menteri Keuangan Nomor 826 Tahun 1992 yang menetapkan tolok ukur tambahan berupa tolok ukur efisiensi biaya, rasio operasi, dan pro-duktivitas dengan cara pengukuran yang disesuaikan dengan jenis usaha. Cara pengukuran ini mengakibatkan pengelompokan BUMN menjadi 47 kelompok. Dibandingkan dengan ketentuan pada keputusan menteri keuangan sebelumnya, yang terakhir ini lebih baik karena penetapan targetnya lebih realistis. Namun tolok ukur yang ditetapkan hanya meliputi tujuan komersial.

Padahal ini digunakan untuk menilai pencapaian seluruh tujuan BUMN.

PEMIKIRAN KRITERIA PENGELOMPOKAN BUMN DALAM RANGKA EVALUASI KINERJA

Kriteria Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penilaian Keberhasilan Organisasi

Dalam rangka menilai keberhasilan sebagai organisasi maka evaluasi kinerja dimaksudkan untuk menilai keberhasilan sebagai badan usaha dan keberhasilan sebagai alat kebijakan pemerintah. Tolok ukur yang digunakan harus dan dapat mengukur pencapaian tujuan komersial dan nonkomersial. Sebagai badan usaha, mereka mempunyai tujuan komersial yang sama dengan perusahaan swasta yaitu mencapai keuntungan pertumbuhan, dan menjaga kelangsungan usaha. Semua ini untuk meningkatkan nilai perusahaan. Sebagai alat kebijakan pemerintah, mereka bertujuan mencapai efisiensi ekonomi, sebagai sumber pendapatan negara, distribusi pendapatan, dan tujuan lain yang bersifat makro yaitu prasarana pelayanan umum, promotor/pendorong pembangunan atau bisnis yang bersifat komersial. Tujuan mana yang menjadi tugas BUMN berbeda dari waktu ke waktu karena keadaan berubah Tujuan ini juga berbeda karena bidang usahanya meliputi sektor ekonomi yang berbeda. Perbedaan tujuan disebabkan karena produk yang dihasilkan berbeda dan maksud didirikannya BUMN juga berbeda. Di antara keduanya ada yang condong pada maksud utama didirikannya apabila produk yang digunakan sebagai dasar yang membedakan, maka akan tumpang tindih.

Sasaran yang akan dicapai melalui sektor BUMN kita dinyatakan pada Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 yang menjadi landasan konstitusional, yaitu untuk mencapai kemakmuran masyarakat. Latar belakang didirikannya sangat beragam. Banyak perubahan keadaan yang sudah tidak sesuai lagi untuk dijadikan alasan keberadaan mereka pada saat ini. Misalnya PT Perikanan Samudra Besar merupakan BUMN yang didirikan sebagai perintis usaha penangkapan ikan samudra besar. Pemerintah dengan deregulasi ekonomi memberi kesempatan kepada usaha pihak swasta untuk berperan dalam perekonomian. Sekarang sudah banyak

perusahaan swasta yang berusaha di bidang penangkapan ikan samudra besar. Dengan adanya perubahan ini maka perusahaan tidak lagi diharapkan menjadi perintis tetapi sebagai perusahaan mandiri yang dapat bersaing dengan tidak menghilangkan eksistensinya sebagai agen pembangunan.

Apabila sektor ekonomi dijadikan kriteria pengelompokan maka akan terlalu luas karena produk yang berasal dari satu sektor belum tentu mempunyai konsumen yang sama. Misalnya gula dan karet merupakan produk yang dihasilkan oleh sektor pertanian yang mempunyai konsumen berbeda. Karena golongan konsumennya berbeda maka tanggung jawab sosialnya juga berbeda yang menyangkut golongan masyarakat berbeda. Oleh karena itu akan lebih tepat kalau digunakan pendekatan produk. Tetapi ada keberatan dengan pendekatan ini karena dapat mengakibatkan tumpang tindih. Dengan produk yang sama akan dicapai tujuan yang berbeda.

Berdasarkan pendekatan produk maka profil BUMN kita ada 7 macam produk dengan kepentingan yang berbeda seperti yang telah dikemukakan sebelumnya dengan menggunakan simbol P_i . Tujuh kelompok produk tersebut mempunyai konsumen yang merupakan golongan masyarakat yang berkepentingan atas hingga dapat diketahui sasaran yang akan dicapai

P_i mempunyai konsumen individu atau rumah tangga. Sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah terpenuhinya kebutuhan rakyat termasuk mereka yang berpenghasilan rendah. Ini merupakan sasaran pemerataan atau distribusi.

P_{i2}, P_{i3}, P_{i4} mempunyai konsumen masyarakat yang terdiri dari rumah tangga, perusahaan, dan pemerintah. Sasaran yang ingin dicapai adalah sebagai prasarana yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi.

$R_{i5_}$ dan $P_{i7_}$ mempunyai konsumen industri lain yang terkait (perusahaan). Sasaran yang ingin dicapai adalah mendorong pembangunan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi.

$P_{i6_}$ mempunyai konsumen utama pasar luar negeri. Sasaran yang ingin dicapai adalah sebagai sumber pendapatan negara untuk membiayai

pembangunan dan meningkatkan pendapatan devisa yang dapat mengatur rekening berjalan dalam neraca pembayaran.

Berdasarkan pendekatan produk dan konsumen yang merupakan golongan masyarakat yang berkepentingan atas produknya maka BUMN kita dapat dikelompokkan menjadi 4 sebagai berikut.

Kelompok I adalah yang mempunyai sasaran pemerataan. Contoh adalah Perum Perumnas

Kelompok II adalah yang mempunyai sasaran prasarana. Contoh adalah PT Telkom

Kelompok III adalah yang mempunyai sasaran mendorong pembangunan. Contoh adalah PT Semen Gresik

Kelompok IV adalah yang mempunyai sasaran sebagai sumber pendapatan negara. Contoh adalah PT Perkebunan III.

Kriteria Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penilaian Keberhasilan Manajemen

Dalam rangka penilaian keberhasilan manajemen maka dapat digunakan dua pendekatan pengelompokan yaitu pendekatan pusat pertanggungjawaban dan teori perimbangan relatif.

Pendekatan Pusat Pertanggungjawaban

Sebagaimana telah dikemukakan, struktur organisasi BUMN kita menyerupai bentuk organisasi divisional. Penetapan dalam satu departemen didasarkan pada produk seperti pembagian divisi pada suatu perusahaan. Setiap menteri membawahi beberapa BUMN yang dipimpin oleh direksi yang mempunyai otonomi dalam mengelola. Analog dengan organisasi divisional, departemen teknis merupakan satu perusahaan. Menteri merupakan pimpinan di kantor pusat. Sedangkan direksi adalah sebagai pimpinan yang merupakan manajer pusat pertanggungjawaban.

Berdasarkan karakteristik hubungan antara masukan dan keluaran, BUMN kita dapat dikelompokkan menjadi pusat laba, pusat pengeluaran, pusat biaya, dan pusat tanggung jawab sosial. Contohnya masing-masing berturut-turut adalah PT Amarta Karya, PT IPTN dan PT Inti, PLN, dan Perumka.

Sebagai organisasi yang mempunyai dua dimensi maka pengelompokan secara tegas kedalam kelompok seperti tersebut di atas sulit dilakukan karena kenyataannya unsur keuntungan dan tanggung jawab sosial akan selalu ada pada mereka, hanya perimbangannya yang berbeda.

Teori Perimbangan Relatif

Badan usaha milik negara sebagai organisasi yang terdiri dari dua dimensi kegiatan terletak dalam kombinasi keduanya. Namun perimbangannya selalu menjadi masalah. Terlalu menekankan pada dimensi salah satu akan mengorbankan dimensi lain.

Teori perimbangan relatif yang merupakan pendekatan pragmatis menyatakan bahwa kecondongan penekanan perimbangan ditentukan oleh keadaan lingkungan. Ini adalah sistem ekonomi-sosial di mana ia berada, proses pengambilan keputusan dalam sistem nasional, penetapan tujuan, dan posisinya dalam struktur pasar.

Badan usaha milik negara kita dapat dikelompokkan menjadi kelompok yang lebih condong pada dimensi publik yang diatur pemerintah, seperti PT PLN, dan kelompok yang lebih condong pada dimensi badan usaha yang diatur mekanisme pasar, seperti PT Perkebunan III.

Penyusunan Tolok Ukur

Penyusunan tolok ukur dimaksudkan untuk menilai keberhasilan manajemen dan menggunakannya untuk mengukur tujuan komersial dan nonkomersial. Dengan memperhatikan tujuannya maka untuk selanjutnya tolok ukur yang akan digunakan dalam analisis adalah

rentabilitas (ROI),

likuiditas dan solvabilitas,
 pertumbuhan,
 perbandingan pasokan (produksi) dengan kebutuhan nasional,
 produktifitas,
 sumbangan pada penerimaan negara, tingkat kesempatan kerja,
 peningkatan nilai tambah, dan
 pelaksanaan misi.

Karena ada perbedaan pada tingkat keterlibatan pemerintah pada satu kelompok BUMN maka penilaian keberhasilan manajemen akan dibedakan menjadi dua sub kelompok yaitu yang diatur oleh pemerintah dan kelompok yang diatur oleh mekanisme pasar. Dengan demikian maka dalam penyusunan tolok ukur akan terdapat 8 sub kelompok.

Pengaturan harga oleh pemerintah akan mengurangi kontrol pimpinan terhadap faktor yang selanjutnya mempengaruhi peluang untuk memperoleh keuntungan. Karena keberhasilan manajemen dikaitkan dengan imbalan maka keterbatasan ini perlu dipertimbangkan dalam penetapan target yang akan dicapai. Pelaksanaan misi merupakan tolok ukur yang tidak dapat dinyatakan secara kuantitatif, namun dapat dinyatakan peringkatnya hingga dimungkinkan menetapkan skor atas pencapaian tujuan.

Penetapan bobot akan sejalan dengan kepentingan relatif setiap tolok ukur dalam penilaian keberhasilan. Bobot tolok ukur tujuan komersial dan nonkomersial akan ditetapkan dengan mempertimbangkan golongan masyarakat dan kepentingan sebagai konsumen.

Dengan memperhatikan kelompok BUMN, tolok ukur tujuan komersial dan tujuan nonkomersial, bobot tolok ukur, serta skor maka dapat diajukan rumus keberhasilan manajemen sebagai berikut.

$$X_n \sum_{j=1}^3 X_{ij} S_{ij} + Y_n \sum_{j=1}^6 X_{ij} S_{i(j+3)} \quad (\text{Rumus 1})$$

X_n , adalah bobot tolok ukur tujuan komersial kelompok.

Y_n adalah bobot tolok ukur tujuan nonkomersial kelompok.

X_{ij} adalah bobot tolok ukur tujuan komersial masing-masing.

X_{ij} adalah bobot tolok ukur tujuan nonkomersial dari tiap tujuan nonkomersial masing-masing.

S_{ij} adalah skor setiap tolok ukur yang besarnya akan ditetapkan sesuai dengan peringkat suatu tolok ukur berdasarkan perbandingan antara target dan hasil yang dicapai.

$\sum_{j=1}^3 X_{ij} S_{ij}$ adalah jumlah skor tujuan komersial.

$\sum_{j=1}^6 X_{ij} S_{i(j+3)}$ adalah jumlah skor tujuan nonkomersial.

I dan j adalah nomor urut kelompok BUMN dan tolok ukur.

Jumlah skor yang dicapai merupakan tingkat keberhasilan manajemen/pimpinan sesuai standar keberhasilan yang ditetapkan pemerintah. Model penetapan tingkat keberhasilan dengan rumus I berlaku apabila semua BUMN kita dapat dikelompokkan menjadi 8 sub kelompok secara tegas. Hal ini dapat dilakukan apabila masing-masing hanya menghasilkan satu atau beberapa macam produk untuk kelompok konsumen yang sama dan mendapat pengaturan yang sama pula dari pemerintah. Namun dalam kenyataan, adanya multi produk yang dihasilkan oleh beberapa BUMN menyebabkan ditetapkan kebijakan ganda oleh pemerintah terhadap me-reka. Hal ini disebabkan karena produk yang dihasilkan untuk konsumen yang berbeda hingga sasaran yang akan dicapai juga berbeda. Ia mempunyai pasar utama yang berbeda yaitu di dalam negeri dan luar negeri.

Kebijakan ganda yang demikian tidak memungkinkan pengelompokan secara tegas apabila yang dikelompokkan adalah perusahaannya. Multi produk yang merupakan investment portfolio dari berbagai unit perusahaan strategik dapat menyebabkan kebijakan ganda atas suatu BUMN. Karena itu akan lebih tepat apabila yang dikelompokkan bukan perusahaannya tetapi unit perusahaan strategik.

Dengan pendekatan unit bisnis strategik dalam pengelompokan BUMN, maka rumus I akan diubah sebagai berikut:

$$W_n X_n \sum_{j=1}^3 X_{ij} S_{ij} + W_n Y_n \sum_{j=1}^6 X_{ij} S_{i(j+3)} \quad (\text{Rumus II})$$

W_n adalah proporsi kegiatan setiap unit bisnis strategik dalam kegiatan perusahaan.

Rumus ini digunakan untuk menghitung jumlah skor yang dicapai BUMN yang mempunyai unit bisnis strategis yang tergabung dalam beberapa kelompok berbeda. Tingkat keberhasilan manajemen akan ditentukan oleh standar keberhasilan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dengan rumus tersebut maka persyaratan evaluasi kinerja yang baik dapat dipenuhi karena terdapat relevansi antara cara penilaian dengan kinerja yang dinilai. Validitas tolok ukur telah diperhatikan karena ia menggunakan tolok ukur majemuk sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Rumus I dan II juga telah memenuhi harapan untuk penilaian yang mencerminkan lingkup per-tanggungjawaban manajemen atas kinerja.

Mengukur Keuntungan Publik

Menilai keberhasilan suatu badan usaha tidak dapat terlepas dari perhitungan rugi/laba finansial. Badan usaha milik negara merupakan alat kebijakan pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat. Karena itu perhitungan rugi/laba harus dilihat dari sudut pandang masyarakat berupa keuntungan publik Tabel 1 menunjukkan contohnya

Tabel 1:

Perhitungan Keuntungan Publik BUMN A dan BUMN B (dalam jutaan rupiah)

	BUMN A	BUMN B
Laba privat bersih serelah dipotong pajak		
+ Pajak penghasilan	5.000	3.200
Bunga pinjaman	0	1.000
Pengeluaran untuk pengembangan daerah	100	400
- Pendapatan Iain-Iain	8.000	0
+Depresiasi dan amortisasi	200	500
- Biaya oportunitas modal kerja	1.000	200
Keuntungan pubtik atas dasar biaya	6.700	10.900
- Subsidi setelah dipotong pajak tidak langsung	1.000	(2.000)
Keuntungan pubtik atas dasar biaya pasar	5.700	12.900

BUMN B dapat mencapai keuntungan publik yang lebih tinggi daripada BUMN A, walaupun keuntungan privatnya lebih rendah. Dari perhitungannya tersebut dapat disimpulkan bahwa BUMN B telah mengembangkan usahanya tanpa menerima subsidi dari pemerintah, beroperasi secara lebih efisien karena telah menggunakan modal kerjanya secara lebih intensif walaupun beban bunga pinjaman dan depresiasi serta amortisasi lebih tinggi sebagai akibat kegiatan perluasan usahanya.

Penilaian atas dasar keuntungan publik atau keuntungan privat merupakan penilaian kinerja pada satu saat, sedangkan BUMN merupakan organisasi yang hidup hingga perlu penilaian atas kinerja yang menunjukkan perkembangan selama beberapa tahun. Penilaian dilakukan atas dasar harga konstan. Trend keuntungan publik selama beberapa tahun merupakan indikator diagnostik yang menyatakan gerak keuntungan publik sebagai indikator statis. Menilai keberhasilan BUMN juga memerlukan penilaian atas indikator dinamis, seperti kegiatan penelitian dan

pengembangan, pelatihan, pemeliharaan dan perencanaan korporat yang menunjang pertumbuhan dan perkembangan mereka di masa mendatang.

UJI PENGARUH PERBEDAAN SASARAN PADA KELOMPOK BUMN TERHADAP TUJUAN PRIORITAS TUJUAN, DAN HUBUNGANNYA DENGAN BOBOT TOLOK UKUR

Uji Perbedaan Tujuan dan Prioritas Tujuan Antara Kelompok BUMN Dengan Sasaran Berbeda

Hasil pengamatan menunjukkan semi tujuan yang ditetapkan ingin dicapai adalah sama dan tanpa perbedaan prioritas hingga tidak perlu diadakan uji Kai kuadrat. Kesimpulannya tidak ada perbedaan tujuan antara kelompok BUMN dengan sasaran berbeda.

Model analisis Kruskal Wallis digunakan untuk membandingkan lebih dari 3 sampel. Dengan menggunakan tingkat signifikansi sebesar 5%, hasil uji ini nampak pada Tabel . Analisis ini menunjukkan bahwa pengelompokan BUMN tidak menyebabkan perbedaan yang berarti dalam penetapan prioritas tujuan.

Tuntutan peningkatan efisiensi dari pemerintah dan keadaan lingkungan menyebabkan pimpinan mereka lebih berorientasi pada tujuan sebagai badan usaha yang harus tumbuh. Saat ini bersifat dinamis dan terbuka terhadap perubahan yang disebabkan karena interaksi dengan lingkungan di sekitarnya. Sikap hanya menyalahi arti kalau dinyatakan dalam perbuatan. Perilaku dan perbuatan tidak selalu sesuai dengan prioritas tujuan yang telah ditetapkan tergantung pada keadaan dan situasi lingkungan tertentu. Demikian pula sikap dan perilaku pimpinan yang menghadapi keadaan lingkungan kompetitif dan tuntutan efisiensi serta deregulasi yang mengurangi segala fasilitas dan subsidi pemerintah menyebabkan mereka cenderung lebih mengutamakan tujuan sebagai badan usaha yang harus selalu meningkatkan efisiensi. Seba-

liknya tujuan yang bersifat misi seperti perintisan usaha, pembinaan golongan ekonomi lemah, dan pengembangan daerah mendapatkan prioritas rendah.

Tabel 2:
Uji Kniskal Walfis Niiai Skala Tujuan
Antara BUMN Kelompok I, II, 10, dan IV

Kriteria Pengambilan Keputusan	H	$X^2_{0,05}$ 4-1	Hasil	Kesimpulan Analisis
Ho diterima apabila: $H \leq X^2_{;k-1}$	6.089	7,815	Ho diterima	Tidak ada perbedaan signifikan dalam skala prioritas tujuan antara kelompok BUMN I, II, III dan IV
Ho ditolak apabila: $H > X^2_{;k-1}$				

Uji Korelasi Antara Prioritas Tujuan dengan Robot Tolok Ukur Pada Setiap Kelompok UMN Dengan Sasaran berbeda

Keeratan hubungan (korelasi) antara prioritas tujuan dan bobot tolok ukur pada setiap kelompok BUMN dianalisis dengan mengguuji korelasi jenjang Spearman. Analisis ini dipakai untuk mengukur keeratan hubungan antara 2 variabel yang tidak mempunyai *joint distribution* dan *condition variance* tidak diketahui hubungan nyata antara prioritas tujuan dan bobot tolok ukur.

Hasil uji korelasi jenjang Spearman dengan tingkat signifikansi 5% yang disajikan pada Tabel 3 menunjukkan tidak ada korelasi antara prioritas dan bobot tolok ukur pada kelompok BUMN dengan sasaran berbeda terbukti pada kelompok I dan II. Sedangkan pada kelompok III dan IV, korelasi tersebut ada. Ini berarti pada kelompok I dan II tidak ada hubungan nyata antara prioritas tujuan dan bobot tolok ukur. Sedangkan pada kelompok III dan IV terdapat hubungan nyata antara prioritas tjuan dan tolok ukur.

Untuk mengetahui apakah ada perbedaan penetapan bobot tolok ukur di antara empat kelompok BUMN maka diadakan analisis Kruskal Wallis yang hasilnya disajikan pada Tabel 4 yang menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan bobot tolok ukur. Rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas mempunyai nilai skala tertinggi pada setiap kelompok BUMN. Dengan demikian bobotnya juga tertinggi jika dibandingkan dengan tolok ukur lain. Ini berarti pemerintah telah berhasil mempengaruhi pimpinan dalam penetapan bobot tolok ukur. Hal ini juga menunjukkan bahwa sikap dan perbuatan dipengaruhi oleh keadaan. Ketetapan 70% pada tolok ukur RLS akan besar pengaruhnya terhadap keberhasilan yang dikaitkan dengan imbalan. Sebaliknya tolok ukur pelaksanaan misi yang mempunyai bobot 0% tidak akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan imbalan yang diterima. Oleh karena itu kelompok 1 dan II yang mempunyai tujuan nonkomer-sial lebih penting karena mempunyai sasaran pemerataan dan sebagai prasarana tetap menetapkan bobot yang tertinggi pada RLS, hingga hipotesis tidak terbukti pada dua kelompok BUMN tersebut.

UJI KESAMAAN PERSEPSI ANTARA PIMPINAN DENGAN PEJABAT PEMERINTAH DALAM PENETAPAN PRIORITAS TUJUAN DAN BOBOT TOLOK UKUR

Uji Kesamaan Persepsi Antara Pimpinan dengan Pejabat Pemerintah dalam Penetapan Prioritas Tujuan

Kesamaan persepsi antara pimpinan dengan pejabat pemerintah dalam penetapan prioritas tujuan dianalisis dengan menggunakan uji jumlah jenjang Wilcoxon. Analisis ini digunakan karena menyangkut 2 sampel yang berasal dari 2 populasi berbeda yang tidak diketahui distribusinya.

Tabel 3:
Korelasi Jenjang Spearman Skala Prioritas Tujuan dan Bobot Tolok Ukur
pada BUMN Kelompok I, II, III, IV

Kelompok BUMN	Kriteria Pengambilan Keputusan	t	$t_{0,625;11}$	Hasil Analisis	Kesimpulan
Satu	H_0 diterima apabila $-t_{/2;n-2} < t < t_{/2;n-2}$ H_0 ditolak apabila $t > t_{/2;n-2}$ atau $t < -t_{/2;n-2}$	0,02	2,201	H_0 diterima	Tidak ada korelasi nyata antara skala prioritas tujuan dengan bobot tolok ukur pada kelompok I.
Dua	H_0 diterima apabila $-t_{/2;n-2} < t < t_{/2;n-2}$ H_0 ditolak apabila $t > t_{/2;n-2}$ atau $t < -t_{/2;n-2}$	0,86	2,201	H_0 diterima	Tidak ada korelasi nyata antara skala prioritas tujuan dengan bobot tolok ukur pada kelompok II.
Tiga	H_0 diterima apabila $-t_{/2;n-2} < t < t_{/2;n-2}$ H_0 ditolak apabila $t > t_{/2;n-2}$ atau $t < -t_{/2;n-2}$	2,36	2,201	H_0 diterima	Ada korelasi nyata antara skala prioritas tujuan dengan bobot tolok ukur pada kelompok III.
Empat	H_0 diterima apabila $-t_{/2;n-2} < t < t_{/2;n-2}$ H_0 ditolak apabila $t > t_{/2;n-2}$ atau $t < -t_{/2;n-2}$	2,69	2,201	H_0 diterima	Ada korelasi nyata antara skala prioritas tujuan dengan bobot tolok ukur pada kelompok IV.

Tabel 4:
Uji Kruskal Wallis Bobot Tolok Ukur
Antara BUMN Kelompok I, II, III, IV

Kriteria Pengambilan Keputusan	H	$X^2_{0,05;4-1}$	Hasil Analisis	Kesimpulan
H_0 diterima apabila: $H < X^2_{;k-1}$	0,09	7,815	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan signifikan bobot tolok ukur antara kelompok BUMN I, II, III dan IV.
H_0 ditolak apabila: $H > X^2_{;k-1}$				

Sebelum diadakan analisis uji ini maka lebih dahulu diadakan pengukuran prioritas tujuan menggunakan *pair comparison forced* berdasarkan persepsi pimpinan dan pejabat pemerintah. Pengujian ini dilakukan pada tingkat signifikansi 5%.

Untuk menguji kesamaan persepsi antara pimpinan BUMN di lingkungan departemen perindustrian dengan pejabat departemen perindustrian dan departemen keuangan maka digunakan Kruskal Wallis. Pengujian ini menggunakan signifikansi 5%. Hasil analisisnya menyatakan tidak terbukti ada perbedaan persepsi tentang prioritas tujuan dan bobot tolok ukur antara pimpinan dengan pejabat pemerintah yang berkedudukan sebagai posisi kunci pada pengendalian manajemen. Lihat Tabel 5.

Tabel 5:
Uji Jumlah Jenjang Wilcoxon Nilai Skala Tujuan Menurut Persepsi Pimpinan dan Pejabat Departemen/BPIS

Pimpinan BUMN dan Pejabat Departemen	Kriteria Pengambilan Keputusan	R	R_5	Hasil Analisis	Kesimpulan
Perindustrian	H_0 diterima apabila $R > R_5$ H_0 ditolak apabila $R < R_5$	150	$R_{0,05} = 115$ $R_{0,01} = 105$	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen perindustrian dalam penetapan skala prioritas tujuan.
Pertanian	H_0 diterima apabila $R > R_5$ H_0 ditolak apabila $R < R_5$	136,5	$R_{0,05} = 115$ $R_{0,01} = 105$	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen pertanian dalam penetapan skala prioritas tujuan.
Pekerjaan Umum	H_0 diterima apabila $R > R_5$ H_0 ditolak apabila $R < R_5$	138	$R_{0,05} = 115$ $R_{0,01} = 105$	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen pekerjaan umum dalam penetapan skala prioritas tujuan.
BP6	H_0 diterima apabila $R > R_5$ H_0 ditolak apabila $R < R_5$	137	$R_{0,05} = 115$ $R_{0,01} = 105$	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat BPIS dalam penetapan skala prioritas tujuan.

Hal ini karena tidak ada perbedaan signifikan antara persepsi pimpinan dengan pejabat pada departemen perindustrian maupun pejabat departemen keuangan dalam menetapkan prioritas tujuan. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa pimpinan maupun pejabat pemerintah menempatkan prioritas 1 sampai dengan 5 berkisar pada tujuan pertumbuhan, kelangsungan usaha, peningkatan nilai tambah, alokasi sumber daya yang efisien, keuntungan, stabilitas dan peningkatan kesempatan kerja. Perbandingan pada setiap tingkat prioritas satu persatu menunjukkan ada perbedaan antara keduanya. Guna menghindarkan kerancuan maka sebaiknya disusun perencanaan korporat secara bersama antara pimpinan dan pejabat pemerintah. Perencanaan semacam ini merupakan pendekatan sistematis dalam memperjelas tujuan.

Tabel 6:

**Uji Kruskal Wallis Nilai Skala Tujuan Antara
Pimpinan dan Pejabat Departemen Keuangan Atas 8 BUMN
di Lingkungan Departemen Perindustrian**

Kriteria Pengambilan Keputusan	H	$X^2_{0,05; 3-1}$	Hasil Analisis	Kesimpulan
H_0 diterima apabila: $H < X^2_{;k-1}$	4,546	7,815	H_0 diterima	Tidak ada perbedaan signifikan prioritas tujuan antara pimpinan, pejabat departemen perindustrian dan pejabat departemen keuangan
H_0 ditolak apabila: $H > X^2_{;k-1}$				

Uji Kesamaan Persepsi Antara Pimpinan Dengan Pejabat Pemerintah dalam Penetapan Bobot Tolok Ukur

Dalam analisisnya akan digunakan uji jumlah jenjang Wilcoxon dan Kruskal Wallis. Sebelum dilakukan pengujian maka lebih dahulu diadakan pengukuran bobot tolok ukur dengan menggunakan *pair comparison forced choice* berdasarkan persepsi pimpinan dan pejabat pemerintah. Pengujian ini menggunakan tingkat signifikansi 5%. Hasil analisisnya Wilcoxon menunjukkan tidak ada perbedaan

signifikan antara pimpinan dan pejabat pemerintah dalam menetapkan bobot tolok ukur.

Khusus untuk menguji kesamaan persepsi antara pimpinan BUMN di lingkungan departemen perindustrian dengan pejabat departemen perindustrian dan departemen keuangan digunakan uji Kruskal Wallis. Pengujian menggunakan tingkat signifikansi 5%.

Hasil uji Kruskal Wallis yang disajikan pada Tabel 8 menunjukkan tidak ada perbedaan signifikan antara persepsi pimpinan dengan persepsi pejabat departemen perindustrian dan pejabat departemen keuangan.

Hasil analisis menunjukkan bahwa walaupun pimpinan dan pejabat pemerintah masing-masing menetapkan 5 tujuan terpenting pada tujuan yang sama dan menetapkan bobot tolok ukur yang sama, namun tingkat preferensi antara keduanya tidak selalu sama. Tingkat preferensi merupakan pernyataan sikap yang sangat dipengaruhi oleh sistem nilai, pengetahuan, dan pengalaman. Oleh karena itu sifatnya sangat subyektif. Sebagai usaha untuk menghilangkan kerancuan dalam penetapan tujuan dan bobot tolok ukur maka seyogyanya tujuan, prioritas tujuan, dan bobot tolok ukur ditetapkan bersama oleh pimpinan bersama pemerintah. Yang terakhir ini mempunyai pandangan dengan luas terhadap kepentingan nasional, sedangkan pimpinan BUMN mempunyai pengetahuan yang mendalam tentang perusahaan yang dipimpinnya hingga perencanaan yang disusun bersama akan merupakan rencana terpadu dan terkait dengan rencana pembangunan nasional tanpa mengabaikan kekhususan masing-masing.

Sebagaimana telah dikemukakan, struktu pengendalian BUMN kita menyerupai struktu divisional. Seorang menteri sebagai kuasa pemegang saham membawahi beberapa BUMN yang dipimpin oleh dewan direksi merupakan manajer pusat pertanggungjawaban. Menteri dan BPIS membina BUMN atas dasar program departemen yang dipimpinnya, seakan tidak ada keterkaitan antara dengan lain. Penyusunan perencanaan korpon mereka merupakan penjumlahan yang disusun.

Tabel 7:
Uji Jumlah Jenjang Wilcoxon Bobot Tolok Ukur Menurut Persepsi Pimpinan dan Pejabat Departemen/BPIS

Pimpinan BUMN dan Pejabat Departemen	Kriteria Pengambilan Keputusan	R	R5	Hasil Analisis	Kesimpulan
Perindustrian	H ₀ diterima apabila R > R ₅ H ₀ ditolak apabila R < R ₅	6 6	R _{0,05} = 49 R _{0,01} = 33	H ₀ diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen perindustrian dalam penetapan bobot tolok ukur.
Pertanian	H ₀ diterima apabila R > R ₅ H ₀ ditolak apabila R < R ₅	6 5	R _{0,05} = 49 R _{0,01} = 33	Ho diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen pertanian dalam penetapan bobot tolok ukur.
Pekerjaan Umum	H ₀ diterima apabila R > R ₅ H ₀ ditolak apabila R < R ₅	6 3	R _{0,05} = 49 R _{0,01} = 33	Ho diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat departemen pekerjaan umum dalam penetapan bobot tolok ukur.
BPB	H ₀ diterima apabila R > R ₅ H ₀ ditolak apabila R < R ₅	6 5	R _{0,05} = 49 R _{0,01} = 33	Ho diterima	Tidak ada perbedaan persepsi yang signifikan antara pimpinan dan pejabat BPIS dalam penetapan bobot tolok ukur.

Tabel 8:
Uji Kruskal Wallis Bobot Tolok Ukur Antara Pimpinan, dan Pejabat Departemen Perindustrian dan Departemen Keuangan Atas 8 BUMN di Lingkungan Departemen Perindustrian

Kriteria Pengambilan Keputusan	H	X ² _{0,05; 3-1}	Hasil Analisis	Kesimpulan
H ₀ diterima apabila: H X ² _{;k-1}	0,375	5,991	H ₀ diterima	Tidak ada perbedaan signifikan prioritas tujuan antara pimpinan, pejabat departemen perindustrian dan pejabat departemen keuangan
Ho ditolak apabila: H > X ² _{;k-1}				

masing-masing. Hal ini akan menyulitkan pemerintah dalam mengarahkan dan mengelola mereka tanpa adanya strategi sektor BUMN. Ini bersifat makro dan lebih menekankan pada pertimbangan sosial-ekonomi. Dengan adanya globalisasi ekonomi dan deregulasi maka mereka tetap mempunyai fungsi sosial sebagai agen pembangunan yang akan menunjang tercapainya pertumbuhan dan mengurangi kesenjangan ekonomi dalam masyarakat. Tetapi sebagai badan usaha mereka harus dapat menjaga kelangsungan usahanya dan meningkatkan daya saing.

Atas dasar konsep unit bisnis strategik maka sektor BUMN merupakan *portofolio* dari berbagai bisnis dimana masing-masing akan menyiapkan strategi berdasarkan kekuatan dan ancaman pada sektor ini. Mereka merupakan *portfolio investment* karena berbagai produk yang dihasilkan atau unit usaha yang ada mempunyai segmen pasar dan strategi sendiri. Strategi yang ditetapkan oleh setiap unit perusahaan strategik akan dilakukan berdasarkan kekuatan dan ancaman yang dihadapi mereka.

Implikasi dari konsep ini adalah bahwa penyusunan rencana jangka panjang terjadi secara bertingkat. Dengan demikian maka rencana tersebut merupakan kesatuan terpadu dan terkait seperti pada Gambar 2 dan 3. Dengan mempertimbangkan keterkaitan antar mereka secara sistemik maka akan terdapat sinergi pada sektornya. Sedangkan untuk pihak yang terlibat dalam pengelolaan baik pimpinan maupun pejabat pemerintah akan mempunyai satu kesamaan bahasa dalam penetapan tujuan yang akan dicapai. Kesamaan semacam ini bukan hanya antara pimpinan dengan pejabat pemerintah dalam satu departemen teknis tetapi juga antara menteri bidang teknis dengan menteri keuangan yang mewakili pemilik.

Dalam penyusunan tolok ukur, perencanaan korporat mempunyai peran penting karena akan berpengaruh terhadap penetapan target dan bobot tolok ukur, baik untuk kelompok BUMN atau kelompok unit bisnis strategik maupun untuk setiap unit perusahaan strategik. Pada penetapan target, tingkat hasil yang harus dicapai dalam 1 tahun akan disesuaikan dengan tujuan jangka panjang setiap perusahaan atau unit bisnis strategik sejalan dengan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan pada

perencanaan strategik sektoral. Penetapan bobot tolol ukur tujuan komersial dan tujuan nonkomersial pada setiap kelompok atau unit perusahaan strategik yang dilakukan pada tingkat pemerintal akan disesuaikan dengan kebijakan pemerintah mengenai berbagai macam produk yang dihasil oleh sektor ini . sedangkan penetapan bobot tolok ukur tujuan komersial dan nonkomersia pada setiap BUMN atau setiap unit bisnis strategis akan sejalan dengan kebijakan yang telah ditetapkan pada perencanaan strategi BUMN yang bersangkutan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari berbagai uraian dan analisis yang telah dikemukakan maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

- (i) Menurut sasaran yang akan dicapai dengan pendekatan produk dan konsumen, BUMN kita dapat dikelompokkan menjadi 4 sebagai berikut. Kelompok yang mempunyai saran pemerataan atau distribusi, mempunyai sasaran sebagai prasarana. mempunyai sasaran sebagai pendorong pembangunan dan yang mempunyai sasaran sebagai sumber pendapatan negara dan meningkatkan neraca pembayaran. Menurut lingkup pertanggungjawaban pimpinan atas kinerja, BUMN kita dapat dikelompoksn menurut 2 pendekatan yaitu pendekatan pusat pertanggungjawaban dan pendekatan perimbangan relatif antara dimensi publik dan dimensi badan usaha. Berdasarkan pendekatan mereka dapat dikelompokkan menjadi 4 sebagai berikut; pusat laba pusat pengeluaran, pusat tanggung jawab sosial, dan pusat biaya standar. Berdasarkan pendekatan perimbangan relatif antara dimensi publik dan dimensi badan usaha, mereka dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok sebagai berikut. kelompok yang lebih condong pada dimensi publik yang diatur oleh

pemerintah dan yang lebih condong pada dimensi badan usaha yang bekerja melalui mekanisme pasar.

- (ii) Dengan tingkat signifikansi 5% perangkat analisis kai kuadrat dan Kruskal Wallis menunjukkan bahwa tak ada perbedaan tujuan dan prioritasnya antara kelompok BUMN dengan sasaran berbeda. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 telah menetapkan tujuan yang sama bagi semua BUMN kita. Setiap pimpinan dalam mengelola berpegang pada ketetapan peraturan tersebut dan evaluasi kinerja yang berlaku sama bagi semua di mana bobot tolok ukur tujuan komersial yang tinggi menyebabkan semua pimpinan menetapkan prioritas pada tujuan nonkomersial. Walaupun tujuan nonkomersial merupakan sebagian besar tujuan mereka menurut peraturan tersebut.
- (iii) Pada tingkat signifikansi 5% dengan menggunakan perangkat analisis uji jenjang korelasi Spearman, disimpulkan tak ada korelasi antara prioritas tujuan dan bobot tolok ukur pada setiap kelompok tentang penetapan prioritas tujuan dan bobot tolok ukur pada kelompok yang mempunyai sasaran prasaran. Sedangkan pada kelompok yang mempunyai sasaran mendorong pembangunan dan kelompok yang mempunyai sasaran sebagai sumber pendapatan negara hubungan ini terbukti. Dengan evaluasi kinerja yang lebih menitikberatkan pada rentabilitas dan tujuan komersial lainnya, pimpinan lebih termotivasi meningkatkan keuntungan dan tujuan komersial yang lain. Hal ini akan tepat untuk kelompok pendorong pembangunan dan kelompok sumber pendapatan negara. Tetapi untuk kelompok yang mempunyai sasaran prasarana tidak tepat karena bagi dua kelompok tersebut fungsi sebagai agen pembangunan lebih penting.
- (iv) Pada tingkat signifikansi 5% dengan perangkat analisis uji jumlah jenjang Wilcoxon dan Kruskal Wallis, tidak terbukti, keduanya menganggap bahwa tujuan pertumbuhan, kelangsungan usaha, dan alokasi sumber daya yang efisien adalah penting. Hal ini dilihat dari 3 prioritas tertinggi yang ditetapkan

oleh keduanya walaupun tingkat prioritas di antara mereka berbeda. Preferensi merupakan pernyataan sikap seseorang, walaupun subyektif sifatnya.

- (v) Terdapatnya multi produk yang dihasilkan oleh BUMN dan kondisi pasar yang berbeda menyebabkan pengelompokan tidak dapat dilakukan dengan tegas ke dalam 4 kelompok. Karena kondisi multi produk dapat menyebabkan mereka mempunyai sasaran berbeda dengan pendekatan produk dan konsumen sekaligus. Multi produk yang dihasilkan dapat menyebabkan kebijakan ganda oleh pemerintah atas BUMN tersebut. Dengan pendekatan pusat pertanggungjawaban ia dapat menjadi beberapa pusat pertanggungjawaban. Hal ini tidak dilakukan terhadap BUMN tetapi terhadap unit bisnis strategis.
- (vi) Diusulkan dua rumus pengukuran keberhasilan manajemen yang dapat diterapkan pada BUMN yang menghasilkan produk tunggal atau multi produk yang dihasilkan oleh unit perusahaan strategis yang tergabung dalam kelompok yang sama, dan juga pada mereka yang menghasilkan multi produk. Dua rumus tersebut telah memenuhi harapan.
- (vii) Persaingan yang ketat, tuntutan peningkatan efisiensi dari pemerintah, serta deregulasi yang mengurangi dan menghapus fasilitas subsidi dan penyertaan modal pemerintah menyebabkan pimpinan lebih mengutamakan tujuan pertumbuhan, alokasi sumber daya yang efisien dan kelangsungan usaha. Hal ini membuktikan adanya pengaruh keadaan dan lingkungan terhadap perilaku pimpinan.
- (viii) Evaluasi kinerja yang menetapkan bobot stabilitas, likuiditas, dan solvabilitas, sebesar 70% sangat berpengaruh terhadap peringkat keberhasilan yang dikaitkan dengan tingkat gaji dan bonus yang diterima pimpinan. Sebaliknya pelaksanaan misi sebagai agen pembangunan yang diberi bobot sebesar 0% tidak ada pengaruhnya terhadap tingkat keberhasilan. Yang terakhir ini menentukan besarnya gaji dan bonus yang diterima pimpinan, menetapkan prioritas yang tinggi pada tujuan komersial. Hal ini membuktikan ada hubungan antara imbalan dengan motivasi.

Saran dan Implikasi

- (a) Pemerintah telah menetapkan pengelompokan BUMN, namun pengelompokan ini tidak menunjukkan dengan jelas sasaran yang akan dicapai hingga sulit dijadikan dasar penilaian keberhasilan.
- (b) Dua peraturan yang menetapkan tolok ukur yang digunakan dalam evaluasi kinerja BUMN mempunyai kelemahan sebagai berikut Tidak jelas komponen atau variabel keberhasilan apa yang akan dinilai. Ia hanya menilai pencapaian tujuan komersial. Apabila yang dinilai adalah keberhasilan manajemen maka peraturan telah menetapkan tolok ukur yang tidak mencerminkan lingkup pertanggungjawaban pimpinan atas kinerja. Peraturannya menetapkan tolok ukur yang sama dan dengan bobot yang sama untuk semua BUMN.
- (c) Disarankan dua rumus formula standar penilaian keberhasilan manajemen. Dengan pendekatan unit bisnis strategis rumus tersebut memperhitungkan perbedaan kebijakan pemerintah atas wewenang dan tanggung jawab pimpinan. Yang mencerminkan lingkup pertanggungjawaban mereka atas kinerja. Untuk menerapkan rumus tersebut di atas, beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut.

Perbedaan kebijakan pemerintah atas suatu kelompok atau unit bisnis strategis akan berpengaruh terhadap otonomi dan wewenang pimpinan dalam membuat keputusan dan memanfaatkan peluang meraih keuntungan. Ini hendaknya diperhatikan dalam penetapan target, terutama target keuntungan dan bobot tolok ukur tujuan komersial. BUMN merupakan organisasi yang hidup dan dinamis hingga penilaian tidak hanya didasarkan pada hasil yang dicapai dalam satu tahun. Seyogyanya target ditetapkan atas dasar trend selama beberapa tahun dengan memperhatikan tujuan jangka panjang dan perkembangan di masa depan. Dengan adanya kebijakan ganda yang disebabkan adanya multi produk yang dihasilkan oleh BUMN, maka seyogyanya penyusunan tolok ukur mempertimbangkan proporsi setiap unit perusahaan strategis terhadap seluruh

kegiatan perusahaan. Untuk ini perlu dihitung nilai asset (investasi) dan jumlah tenaga kerja yang ada pada setiap unit bisnis strategik.

- (d) Evaluasi kinerja sebagai subsistem dari sistem pengendalian manajemen hanya merupakan sebagian proses perencanaan dan pengendalian yang dilakukan dalam satu perusahaan. Oleh karena itu perlu didahului dengan penyusunan perencanaan korporat yang baik. Karena sektor BUMN merupakan portofolio dari berbagai bisnis dan ia juga merupakan portofolio dari berbagai investasi maka diperlukan perencanaan secara bertingkat. Pemerintah akan lebih berperan dalam penetapan strategi korporat secara makro yang sekaligus menetapkan sasaran dan kebijakan terhadap BUMN sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional yang kemudian akan dijabarkan oleh masing-masing menteri bidang teknis kepada BUMN di bawah pembinaannya. Berdasarkan pengarahannya pimpinan akan menyusun strategi korporat yang akan menggunakannya sebagai salah satu pertimbangan di samping kondisi lingkungan dan keadaan internal perusahaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, M. 1982. Political Economy of Public Enterprise. (Jones, L.P. et al. eds). Public Enterprise in Less Developed Countries. New York: Cambridge University Press, pp. 49-63.
- Anshoff, H.I. 1979. The State of Practise in Planning System. (Carthy, Me, Minichiello, Curran). Business Policy and Strategy: Concept and Readings. Revised edition, Homewood Illinois, pp. 426-448
- Anthony, R.N. 1965. Planning and Control System: A Framework for Analysis. Boston: Harvard University.
- , John Dearden, Norton M. Bedford. 1989. Management Control System. Homewood Illinois: Richard D. Irwin.
- Argenti, J. 1980. Systematic Corporate Planning, Hongkong: Thomas Nelson and Sons Ltd.
- Avoy, Me. P.W. 1971. The Effectiveness of The Persero Enterprise. Harvard Advising Group.
- Ayub, M.A. and Sven Olaf Hegstad. 1986. Public Industrial Enterprises Deteminant of Performance. Industry and Finance Series: 1 7. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Baired, L. 1965. Managing Performance. School of Management and Human Resources Policy Institute, Boston University.
- Basu, P.K. 1979. A Model of A Working Document on Decision Making Choices on Investment, Prices, and Returns Policies for Public Enterprises Derived From Their Macro National Long-Term Obyectives. (Basu, P.K., and Alec Nove, eds). Public Enterprise Policy on Investment Pricing Returns. Kuala Lumpur: An APDAC Publication, pp. 3-24.
- Bedeien, A.G. 1980. Organization: Theory and Analysis. Illinois Dreden Press.
- Bennet, A.H.M. 1988. Theoretical And Practical Problems in Determining Criteria For Performance Evaluation of Public Enterprises. Public Enterprise, Quat. J. 8 (1): 18-26.

- Bhatt, V.V. 1984. Institutional Framework and Public Enterprise Performance. *World Development*. 12 (7): 713-721.
- , 1982. Decision Structure, and Technological Self Reliance: Public Enterprise Performance. (Jones, L.P., et.al. eds). *Public Enterprise in Less Developed Countries*. New York: Cambridge University Press, pp. 129-139.
- , 1988. The Institutional Framework and Public Enterprise Performance. *Essays on Relations Between Government and Public, Enterprises*. ICPE: pp. 72-82.
- Bokhari. R.H.1985. Comparative Control in Public Enterprises Mechanism: Procedure and Effectiveness. *Public Enterprise, Quat J.* 5 (4): 363-378.
- Carthy, Me, Minichiello, Curran. 1979. *Busines Policy and Strategy. Concept and Readings*. Homewood Illinois: Richard Irwin, Inc.
- Chamberlain, Neil. 1962. *The Firm: Micro Economic Planning and Action*. New York Mc Graw Hill Book Coy Inc.
- Dessler, G. *Organization Theory: Intergrating Structure and Behaviour*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dorojatun Kuntjoro-Jakti. Makalah disajikan dalam seminar Peranan BUMN Dalam Era Tahun 2000-an, Jakarta: Juli 1991.
- I Faried, W.M. 1986. Electricity Pricing and Investment Under Government Policy Constraints: The Case of Java Interconnected Supply System, disertasi tak diterbitkan, University of Colorado-Boulder. USA.
- Fernandes, P. 1986. *Managing Relations Between Government and Public Enterprises. A Hand-book for Administrators and Managers*, Geneva: Management Development Series 25. ILO.
- Gilis. S.M. and Glenn P. Jenkins. 1979. Performance Evaluation of Public Sector Enterprises: The Case of Mining in Bolivia and Indonesia. *Public Enterprise Policy on Investment Pricing Returns*. An APDAC Publications, pp. 105-140.
- Gray S.C. 1984. Toward a Conceptual Framework for Macro Economic Evaluation of Public Performance in Mixed Economies. *Public Enterprise Performance in*

- Mixed Economies. International Monetary Fund. L W.K. 1979. SBUs: Hot and New Topic The Management of Diversification. (Carthy, Me, Minichiello, Curran). Business Policy and Strategy: Concept and Readings. Revised edition. Homewood Illinois: pp. 394-406.
- Harper, Y. 1984. Measuring Business Performance. Institute of Manpower Studies Series No. 7. Gower Publishing Company Limited.
- Himpunan Peraturan Badan Usaha Milik Negara, Direktorat Pembinaan dan Pengawasan PERJAN, PERUM, PERSERO, Departemen Keuangan Republik Indonesia. 1981.
- Hyman. D.N. 1973. The Economics of Government Activity. New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Jackson, J.H., Cyril P. Morgan. 1978. Organizational Theory: A Macro Perspective for Management. New Jersey: Prentice Hall.
- Jones, L.P., Edward P. Masson. 1982. Role of Economic Factors in Determining The Size and Structure of the Public Enterprise Sector in Less Developed Countries with Mixed Economies. (L.P. Jones, R.D. Mallon, E.S. Masson, P.N. Rosentein, Rodan and R. Vernon eds). Public Enterprise in Less Developed Countries. New York: Cambridge University Press, pp. 17-45.
- , 1975. Public Enterprise and Economic. Development: The Korean Case. Seoul Korea: Korean Development Institute.
- , 1986. Toward Performance Evaluation: Methodology for Public Enterprise With Parti-cular Reference to Pakistan. Economic Performance of Public Enterprises: Major Issues and Strategies for Action. New York: United Nation, pp. 116-138.
- Kazi, A.G.N. 1986. Economic Performance of Public Enterprise: Major Issues and Strategies for Action. New York: United Nations, pp. 26-36.
- Kinnunen, R.M. and Robert H. Caplan III. 1979. Domain of Management Control. (Carthy, Me, Minichiello, Curran). Business Policy and Strategy: Concept and Readings. Revised edition, Homewood Illinois: pp. 477-497.

- Kuntoro, M. 1982. Pengembangan Metodologi Penjajagan Efektivitas Sistem Usaha dengan Menggunakan Kriteria Deskriptip Majemuk dan Berdasarkan Persepsi Pengambilan Keputusan. Disertasi, tak diterbitkan, Institut Teknologi Bandung, Bandung.
- Kreacic, V.G. 1988. The Effect of Government Control on Public Enterprise Performance: The Negative Public Enterprise Performance Loop. *Public Enterprise J.* 8 (3): 265-274.
- , and Marsh, P. 1985. Public Enterprises in Developing Countries: Structure, Performance and Culture. *Public Enterprise J.* 5 (4): 379- 391.
- Maciariello, J.A. 1984. Management Control System. New York: Prentice Hall Inc., Englewood Cliff.
- Mehdi, I. 1985 Performance Evaluation of Public Enterprise in Pakistan: An Experiment with a Social Accounting System. *Essays on Relations Between Governments and Public Enterprises.* 1CPE: pp. 202-231.
- , 1988. The Pakistan Experience In The Development and of Public Enterprises in Developing Counties. *Public Enterprise Quarterly J.* 8 (1): 71-81.
- Nawab, S.A. 1986. Economic Performance of Public Enterprise: Major Issues and Strategies for Action. New York: United Nations: pp. 139-148.
- Panglaykim, J. 1963. State Trading Corporations in Indonesia; First Year's Performance, 1961. Disertasi tak diterbitkan Universitas Indonesia.
- Powell, V. 1987. Improving Public Enterprise Performance: Concept and Techniques. Geneva Management Development Series 22, ILO.
- Rees. R. 1984. Public Enterprise Economics. London: Wiedenfelt Nickalson.
- Sarmiento, M.O. 1988. Management Control System for Public Enterprise: A Theoretical Framework. *Public Enterprise Quat. J.* 8 (1): 5-14.
- Sepherd, 1976. Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice. Lexington, Massachusetts, Toronto.
- Shaikh, A.H. 1990. A Performance Evaluation System for State Owned Enterprise in Ghana. *Public Enterprise, Quat. J.* 10 (3-4): 305-316.

- , 1991. The Rise, Decline, and Future of Public Enterprise: Review of International Experience and Lessons for Indonesia. Seminar Peran BUMN Dalam Era Tahun 2000-an. Jakarta.
- Shirley, M.M. 1983. Managing State Owned Enterprises, World Bank Staff Working! Papers, No. 577. Management Development Series 4.
- Sicherl, P. 1983. The Role of Public Enterpris in National Development. Monograp Series 14. Lubljana: ICPE.
- . 1981. Concept of Public Enterprises in Different Socio-Economic System Seeking Personality of Public Enterpris Ljubljana: ICPE.
- Somasundram, M. 1985. On Minding the Nation's Business. Essays on Relation Between Governments and Enterprin ICPE: pp. 34-36.
- Song, D.H. 1987. Evaluation of Managemt Efficiency of Government Food Marked Agencies. Seoul Korea: Korean Development Institute.
- Triverdi, P. 1988. Performance Evolution Public Enterprises in Developing Countries Public Enterprise Quarterly Journal. 8 (1)28-40.