

PERKEMBANGAN ASPEK EKONOMI DAN MANAJEMEN BUMN

Faried Wijaya Mansoer^{*)}

Abstrak

BUMN didirikan dan dibentuk karena berbagai alasan baik bersifat ekonomis maupun nonekonomis. Di negara kita secara legal bentuknya dibedakan antara yang sepenuhnya beroperasi seperti perusahaan swasta un-tuk mencari laba dan yang mengandung tujuan lain. Tujuannya berkembang sepanjang waktu dan bervariasi menurut situasi dan kondisi sosial-ekono-mi serta macam kegiatan usaha, dan cenderung makin bersifat pragmatis. Karenanya evaluasi kinerja perlu dibedakan menurut fungsi, tujuan, dasar kendala operasional.

PENDAHULUAN

Banyak teori, argumen maupun alasan mengapa ada BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dalam kehidupan ekonomi, di samping perusahaan swasta. Alasan ini berkisar di sekitar alasan ideologis, sosialpolifis, dan pragmatis. Berikut ini beberapa alasan dan argumennya.

a. Alasan Resiko, Mekanisme Pasar, Historis dan Ideologi

Di negara-negara berkembang, ketidakmampuan pihak swasta dalam menghimpun modal dan manajerial, serta keengganan menghadapi risiko usaha, menyebabkan pemerintah berperan besar dalam investasi langsung di bidang usaha guna mendorong pembangunan. Melalui pembentukan BUMN dibangun sektor ekonomi yang vital dan infrastruktur, diharapkan dapat mendorong investasi oleh pihak swasta. Dengan melalui rencana pembangunan, secara bertahap pemerintah menetapkan sektor-sektor yang akan dibangun, dengan tetap memberi kesempatan dan fasilitas kepada pihak swasta untuk mengadakan investasi dalam rangka pembangunan ekonomi negara. Dengan demikian, perencanaan ekonomi melengkapi mekanisme pasar dalam menentukan prioritas pembangunan sektor-sektor tertentu

^{*)} Dr. Faried Wijaya Mansoer adalah stal pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada.

dan alokasi sumber daya dengan tidak meletakkan semua perusahaan dalam pemilikan pemerintah.

Di negara-negara maju, BUMN timbul karena kegagalan mekanisme pasar dalam mencapai alokasi sumber daya secara optimal. Aliran Neo-klasikal mengajarkan alokasi sumber daya secara optimal melalui penetapan harga atas dasar biaya marjinal. Namun adanya monopoli alami cenderung menaikkan harga di atas biaya marjinal dan tingkat produksi di bawah tingkat optimal sehingga alokasi sumber daya secara optimal tidak tercapai.

Alasan lain timbulnya BUMN adalah alasan ideologis, di mana sosialisasi produksi akan menghilangkan eksploitasi satu kelas oleh kelas lain. Pemilikan faktor produksi oleh negara akan menciptakan masyarakat tanpa eksploitasi.

Warisan zaman penjajahan menyebabkan pemerintah tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mengambil alih perusahaan yang sebelumnya merupakan milik pemerintah atau swasta kolonial. Pendekatan ekonomi politik berusaha mengemukakan hubungan erat antara politik, ekonomi, dan kekuatan sosial dalam hubungan pembentukan BUMN. BUMN merupakan lembaga politik ekonomi positif dalam keadaan sosial politik tertentu, yang mampu menciptakan surplus. Secara teoritis, BUMN dimiliki oleh pemerintah, tetapi dalam kenyataan, pengawasan terletak pada satu atau beberapa golongan yang mempunyai kekuatan politik melalui partai politik, golongan birokrat, golongan teknokrat dalam perusahaan, atau kelompok tenaga kerja. Mereka melakukan pengawasan atas faktor produksi dan pembagian surplus atau keuntungan. Persaingan golongan-golongan/kelompok tidak hanya tampak dalam hal pemilikan, tetapi juga dalam pengawasan operasional, penentuan strategi dan pembagian surplus. Oleh karena itu, BUMN timbul bukan hanya karena kegagalan pasar saja, tetapi juga karena adanya kebutuhan sosial-politik dan aktivitas kelompok kuat yang berkepentingan.

b. Alasan Pragmatis

BUMN merupakan salah satu bentuk alat campur tangan pemerintah dalam perekonomian, melalui pemilikan dan pengawasan perusahaan. Bentuk lain intervensi pemerintah adalah melalui subsidi dan perpajakan, serta peraturan-peraturan. Alternatif mana yang akan di-pilih, tergantung pada perbandingan biaya dan

manfaat sosial masing-masing bentuk campur tangan tersebut. BUMN merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah guna mengatasi kegagalan mekanisme pasar dalam mencapai alokasi sumber daya secara optimal. Monopoli bukan hanya menyebabkan "biaya sosial serta alokasi yang salah", tetapi tidak adanya persaingan juga menyebabkan biaya yang berlebihan. Manfaat sosial diperoleh karena pemerintah menetapkan harga yang sama dengan biaya marjinal, sehingga alokasi sumber dapat tercapai secara optimal; walaupun mungkin BUMN sebagai unit usaha menderita kerugian, apabila biaya marjinal lebih rendah daripada biaya rata-rata. Campur tangan pemerintah semacam ini dapat menimbulkan kegagalan organisasi atau birokrasi, yang disebabkan oleh sistem birokrasi yang lebih menekankan pada prosedur dan bukan pada kinerja. Karena para pengambil keputusan tidak mempunyai sikap mengendalikan biaya sehingga menimbulkan inefisiensi yang merupakan biaya sosial dari campur tangan ini. Tetapi perusahaan swasta juga dapat mengalami kegagalan organisasi atau manajemen yang akan diperhitungkan dalam penentuan biaya sosial.

Pembentukan BUMN dapat merupakan kebijakan pragmatis untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar dalam distribusi sumber daya yang optimal. Menurut ilmu ekonomi kesejahteraan, alokasi sumber daya yang optimal dikaitkan dengan "efisiensi Pareto", yaitu suatu keadaan di mana tidak seorangpun akan menjadi lebih baik tanpa mengorbankan orang lain menjadi lebih buruk. Keadaan ini dicapai apabila biaya marjinal sosial sama dengan manfaat marjinal sosial atas suatu kegiatan ekonomi. Kegagalan mekanisme pasar disebabkan karena adanya teknologi biaya menurun; terbentuknya monopoli atau oligopoli, yang cenderung menyebabkan pengurangan output, kenaikan harga, dan keuntungan yang berlebihan. Di sisi lain, kemajuan teknologi meningkatkan biaya sosial, karena adanya eksternalitas negatif, misalnya polusi. Tetapi, ia juga dapat menimbulkan eksternalitas positif yang meningkatkan manfaat sosial, karena kemajuan teknologi akan menunjang industri lain yang menggunakan produknya sebagai input. Kenaikan biaya sosial atau manfaat sosial ini tidak diperhitungkan dalam perusahaan swasta, sehingga walaupun biaya marjinal sama dengan pendapatan marjinal pada perusahaan, tetapi dari segi masyarakat tidak dihasilkan keseimbangan optimal. Oleh karena itu, diperlukan campur tangan pemerintah untuk mengoreksi mekanisme pasar.

Campur tangan yang diperlukan secara nasional biasanya berupa investasi publik yang memerlukan biaya besar, tetapi hasilnya rendah. Hal ini sudah tentu tidak menarik bagi swasta. Jumlah modal yang terbatas dan belum berkembangnya pasar modal menyebabkan pihak swasta lebih tertarik pada investasi yang memerlukan modal tidak terlalu besar dengan tingkat hasil rendah tetapi tingkat kepastiannya tinggi. Sedang untuk investasi intensif modal dengan teknologi canggih, di mana dibutuhkan waktu lama untuk memperoleh hasilnya dan dengan pemasaran yang tidak begitu pasti, harus ditangani oleh pemerintah.

Monopoli dapat terjadi tidak hanya secara alamiah karena kemajuan teknologi, tetapi juga disebabkan oleh usaha golongan tertentu untuk menguasai pasar. Melalui kekuatan pasar, mereka dapat mempengaruhi alokasi sumber daya, membatasi masuknya perusahaan baru dalam industri, sehingga menimbulkan distorsi pasar. Karena pasar bersifat sangat interdependen maka distorsi pada satu pasar akan menyebabkan distorsi pada pasar-pasar lain yang akhirnya akan menyebabkan penyimpangan biaya marjinal dan manfaat marjinal perusahaan dan masyarakat di pasar yang tidak mengalami distorsi. Menyadari masalah ini maka pertimbangan "keseimbangan umum" membenarkan campur tangan, kalau pada pasar yang tidak terawasi timbul distorsi yang tidak dapat diatasi. Keadaan ini disebut sebagai penyelesaian "terbaik kedua".

Salah satu pandangan tentang keberadaan BUMN yang didasarkan pada alasan pragmatis dengan analisis biaya-manfaat ekonomis karena adanya campur tangan pemerintah, menghasilkan partisi optimal ke-giatan ekonomi untuk lingkup kegiatan BUMN, sektor swasta dengan pengaturan, dan lingkup swasta murni tanpa pengaturan. Hal ini dikemukakan oleh Leroy Jones. Monopoli, eksternalitas, dan barang publik serta faktor lain yang menyebabkan kegagalan pasar, mendorong campur tangan pemerintah yang memberi manfaat sosial.

Campur tangan pemerintah melalui pembentukan BUMN tak hanya menimbulkan manfaat, tetapi juga biaya sosial. Hal ini karena BUMN dimiliki dan merupakan alat pemerintah, sehingga tidak semua keputusan dilakukan pada tingkat perusahaan, misalnya keputusan untuk mengadakan investasi. Sistem birokrasi pemerintahan didasarkan pada keputusan secara berjenjang yang lebih menekankan pada prosedur, dan bukan pada hasil yang hendak dicapai. Akibatnya timbul

kelambatan pengambilan keputusan, yang tentunya tidak sesuai dengan tuntutan dunia usaha yang harus mengambil keputusan dan bertindak cepat dalam menghadapi situasi pasar yang dinamis. Kelambatan pengambilan keputusan investasi akan menyebabkan hilangnya kesempatan yang menguntungkan, serta menyebabkan kenaikan biaya. Hal lain yang dapat menimbulkan biaya sosial dari campur tangan pemerintah adalah kekuatan politik yang dimiliki oleh kelompok-kelompok tertentu, yang dapat menekan dan menyebabkan transfer pendapatan dari BUMN kepada mereka. Seperti diketahui, fungsi transfer pemerintah seperti ini seharusnya bergulir dari kelompok berpenghasilan tinggi kepada kelompok berpenghasilan rendah. Selain itu, tak adanya insentif yang terkait dengan evaluasi kinerja BUMN menyebabkan para manajer/eksekutif tidak mempunyai motivasi menekan biaya dengan bekerja lebih efisien. Namun demikian, di lain pihak perusahaan swasta pun dapat mengalami kegagalan manajerial yang disebabkan oleh tidak adanya kesadaran biaya, terutama dalam posisi monopoli, serta adanya perusahaan keluarga disertai nepotisme, yang menyebabkan pemborosan.

TUJUAN PEMBENTUKAN BUMN

Sebagai salah satu sarana campur tangan pemerintah dalam perekonomian, secara umum BUMN dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut :

- a) Efisiensi ekonomi, yang meliputi efisiensi alokatif atau ekonomis, efisiensi teknologi, dan efisiensi marjinal. Efisiensi alokatif merupakan efisiensi alokasi sumber daya ekonomi. Efisiensi teknologi adalah hubungan antara output dengan input pada proses produksi, dengan tingkat teknologi tertentu. Efisiensi marjinal dalam arti statis adalah kemampuan manajemen mengadakan penghematan. Sedangkan dalam arti dinamis adalah kemampuan manajemen untuk memanfaatkan teknologi baru dan kesempatan pasar. Jadi, BUMN bertujuan mengadakan alokasi sumber daya secara efisien dengan memperhatikan efisiensi teknis dan efisiensi usaha.
- b) Kenaikan kemampuan memperoleh laba. Kemampuan BUMN memperoleh laba menjadi penting, karena selain merupakan sumber dana intern perusahaan, laba juga merupakan sumber pendapatan negara berupa pajak dan bagian laba yang diterima oleh pemerintah sebagai pemilik.

- c) Pemerataan distribusi pendapatan. BUMN merupakan alat pemerintah untuk mendistribusikan pendapatan melalui kebijakan harga, dengan menjual pada harga yang lebih rendah daripada biaya, atau dengan melalui keputusan investasi yang mengabaikan "skala ekonomis", untuk meningkatkan pendapatan riil golongan tertentu.
- d) Tujuan bersifat makro. BUMN sebagai alat campur tangan pemerintah mempunyai tujuan mendorong dan menciptakan kesempatan kerja, memelihara keseimbangan neraca pembayaran internasional, mencegah inflasi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

BUMN merupakan salah satu unsur dalam perekonomian nasional. Oleh karena itu, tujuan jangka panjang bersifat makro dalam rangka pembangunan ekonomi nasional yang akan menjadi pedoman dalam garis kebijakannya. Tujuan makro menjadi tujuan mikro BUMN pada berbagai sektor ekonomi. Karena BUMN meliputi berbagai sektor yang interdependen, di mana output satu BUMN merupakan input sektor lain, maka dalam penentuan garis kebijakan juga harus sistematis. Perumusan pokok-pokok kebijakan akan memperjelas tujuan dan menyeimbangkan pengawasan, serta pengarahan oleh pemerintah dengan otonomi dari pimpinan dalam mengambil keputusan. Hal ini akan mempermudah pencapaian tujuan, di samping faktor lain yang ikut menentukan, yaitu kemampuan manajemen dan lingkungan usaha BUMN.

LANDASAN HUKUM BUMN

Sampai sekarang, ada 3 peraturan pemerintah di luar peraturan lain peninggalan zaman kolonial, mengenai perusahaan negara. Salah satunya disusun tahun 1960, di bawah pemerintahan Orde Lama yang condong ke ekonomi sosialis. Sedangkan dua lainnya disusun pada era pemerintahan Orde baru. Yang pertama adalah Undang-undang nomor 19/1960, mengatur cara kerja perusahaan negara. Peraturan ini tidak membedakan antara per-usahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan, industri per-kebunan, pertambangan dan pelayanan publik. Peraturan kedua, yaitu peraturan pemerintah nomor 9/1969, mengatur 3 bentuk perusahaan negara, yaitu Perjan, Perum dan Persero. Perjan adalah sektor terpisah yang memproduksi barang dan jasa spesifik, tetapi ia harus berfungsi seperti badan usaha di bawah kendali

birokrasi pemerintahan lainnya. Perum mirip Perjan, tetapi mempunyai otonomi lebih besar daripada Perjan, dan masih di bawah pengawasan pemerintah. Anggarannya diawasi ketat, dan pemeriksaan tahunan dilakukan oleh Departemen Keuangan. Persero adalah perusahaan perseroan terbatas yang merupakan sebagian besar atau seluruh sahamnya milik negara, tetapi bebas dalam menjalankan perusahaan. Peraturan pemerintah nomor 12/1969 disusun untuk Persero. Akhirnya, peraturan pemerintah nomor 3/1983 mengatur secara seksama mengenai pengawasan atas Perjan, Perum dan Persero.

Ketiga bentuk formal BUMN beserta contohnya masing-masing sebagai berikut.

- a) Perjan atau Perusahaan Jawatan. Merupakan lembaga atau badan yang memproduksi barang dan jasa, tetapi harus beroperasi seperti lembaga-lembaga pemerintah yang lain. Seluruh dana operasi dan pen-dapatannya termasuk dalam anggaran belanja pemerintah. Tujuannya bukan untuk mencari keuntungan, tetapi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- b) Perum atau Perusahaan Umum. Menyerupai Perjan tetapi ia mempunyai lebih banyak otonomi dalam operasionalnya, serta masih di bawah pengawasan pemerintah sepenuhnya. Anggaran harus dilaporkan dan diperiksa oleh Departemen Keuangan. Selain melayani kebutuhan masyarakat, Perum juga memperoleh keuntungan yang merupakan pendapatan negara. Contohnya Perum PLN (Perusahaan Listrik Negara), Perum Pegadaian.
- c) Persero atau Perusahaan Perseroan Negara. Merupakan perseroan terbatas yang semua atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh negara, hingga perusahaan dapat sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah. Seperti halnya perseroan terbatas, milik swasta, Perum memperoleh keuntungan sebesar-besarnya sebagai pendapatan negara. Contohnya, bank-bank negara, perusahaan-perusahaan perkebunan negara.

Peraturan pemerintah nomor 3/1983 mengatur prosedur pengawasan paling lengkap untuk Perjan, Perum dan Persero. Peraturan ini mengatur manajemen, akuntansi dan kontrol oleh departemen yang bersangkutan, dan pembentukan Badan Administrasi Perusahaan Negara, untuk setiap departemen yang bersangkutan. Tetapi tidak ada tujuan dan sistem yang jelas bagi ketiga jenis perusahaan negara tersebut. Perjan diberi kewajiban di bidang jasa publik tanpa memperoleh keuntungan, dan bersifat

seperti lembaga birokrasi pemerintah lain. Perum yang membawahi kebanyakan perusahaan pelayanan publik, agak samar. Ia bekerja untuk kepentingan masyarakat tapi diperbolehkan mencari untung. Fungsi Persero lebih jelas, yaitu mencari keuntungan seperti badan usaha lain. Secara keseluruhan, perusahaan negara seharusnya mengikuti cara kerja sebagai berikut.

- a) Mencari penghasilan dan keuntungan untuk penanaman modal dan setoran guna menambah pendapatan pemerintah.
- b) Merintis usaha yang dihindari oleh perusahaan swasta atau usaha yang tidak mampu dilakukan oleh perusahaan swasta karena kekurangan modal, keahlian, atau karena risikonya terlalu tinggi.
- c) Melaksanakan kegiatan usaha dan kegiatan produksi yang memenuhi kebutuhan masyarakat, serta melengkapi kegiatan usaha swasta dan koperasi.

PERKEMBANGAN BUMN

Pertumbuhan perusahaan negara sangat pesat selama 3 dasawarsa terakhir sesudah Perang Dunia II, tidak hanya pada negara berkembang. tetapi juga di negara maju. Hal ini lebih mencolok pada negara berkembang daripada di negara maju, karena negara berkembang merupakan negara "muda" yang muncul dari zaman kolonialisme, dan tergugah oleh ketidak-sabaran untuk mengadakan pembangunan. Peranan negara semakin besar karena pihak swasta dianggap tidak mampu dan tidak berpengalaman.

Dari negara-negara paling maju di Eropa Barat, hingga negara-negara sosialis, serta negara-negara berkembang di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, perusahaan negara tidak hanya ada pada sektor jasa publik, tetapi juga berperan dalam sektor-sektor ekonomi lainnya. Hal ini terjadi sebagai bagian kebijakan ekonomi pemerintah untuk turut campur secara langsung. Beberapa penyebabnya adalah, dari segi sejarah. untuk mempertahankan ekonomi nasional dan kepentingan rakyat serta mengendalikan sektor-sektor vital, dan secara teoritis untuk menaikkan efisiensi ekonomi dalam arti mencapai alokasi sumber daya yang optimal.

Ekonomika Neoklasik mengajarkan tentang alokasi sumber daya secara optimal dengan menganut prinsip penetapan harga marjinal. Tetapi kegagalan pasar mengganggu keteraturan proses teoritis ini. Kegagalan pasar seperti adanya monopoli

alami, dan indivisibilitas faktor produksi serta eksternalitas produksi dan konsumsi, mencegah terjadinya optimisasi seperti itu. Perusahaan negara dianggap sebagai upaya untuk membetulkan kegagalan pasar dengan cara ikut campur tangan langsung dalam perekonomian. Tetapi campur tangan seperti itu dapat menghasilkan kegagalan lain seperti kegagalan birokratis dan administratif yang dapat dipastikan akan terjadi. Apapun alasan ekonomis untuk campur tangan, kita dapat melihatnya sebagai masalah optimisasi pendayagunaan sumber daya dengan pengaturan-pengaturan. Dalam sistem ekonomi semi-kapitalis, analisis keseimbangan parsial satu atau sejumlah sektor pelayanan publik dapat dilakukan dengan cara menilai efisiensinya, dalam arti pencapaian optimisasi yang dipengaruhi oleh peraturan-peraturan yang ada.

Biasanya, kegiatan perusahaan negara adalah di bidang pelayanan publik, dan berkembang pesat mencakup sektor-sektor ekonomi lain. Proses ini dapat membesar atau mengecil karena alasan ideologi, politis, dan pragmatis. Perusahaan negara dalam perekonomian sosialis mencakup bagian sektor-sektor lain yang lebih luas dibanding dengan dalam perekonomian negara semi-kapitalis berdasar mekanisme pasar. Tetapi penyelesaiannya condong lebih mengarah ke pragmatis.

Secara kronologis, di Indonesia perusahaan negara berkembang menuju pragmatis. Pada awal kemerdekaan, perusahaan negara hanya bergerak di sektor pelayanan publik, sebagai akibat dari nasionalisasi dan pengambil-alihan dari pemerintah kolonial. Selama periode "demokrasi terpimpin" di bawah Presiden Soekarno yang condong ke arah sosialisme, perusahaan negara merambah ke sektor-sektor lain yang lebih luas. Kegagalan manajemen dan pelaksanaan kebijakan ekonomi, ditambah ketidakstabilan politik di dalam dan luar negeri, menyebabkan hampir terjadi kebangkrutan onomi.

Selama pemerintah Orde Baru sejak tahun 1969 sampai sekarang, peranan perusahaan negara dalam perekonomian telah dikurangi. Tujuan dan pertimbangan efisiensi ekonomi mengarah ke kebijakan ini, karena kinerja beberapa perusahaan negara yang kurang efisien. Peranan lebih luas diberikan kepada sektor swasta untuk menaikkan efisiensi ekonomi secara keseluruhan. Hanya pada sektor-sektor vital, seperti minyak dan pertambangan lain, sektor-sektor yang secara historis terbang banyak berperan dalam perolehan pendapatan devisa luar negeri; juga pada badan-

badan usaha seperti semen, pupuk, industri pesawat terbang, pembangunan kapal dan lain-lain, perusahaan negara berperan besar. Hal ini disebabkan karena sektor swasta kekurangan modal, keahlian dan pengalangan untuk mengelola sektor pelayanan publik yang pada waktu ini masih sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah. Tabel 1 menunjukkan rekapitulasi perkembangan status BUMN pada tahun 1990.

Cikal bakal BUMN sesungguhnya sudah ada dan bermula sejak zaman kolonial yaitu perusahaan-perusahaan yang dimiliki dan dikelola oleh sektor pemerintah, kotapraja maupun pemerintah kolonial Belanda. Mereka lebih banyak bergerak di bidang pelayanan publik. Adapula jenis BUMN yang lebih cenderung bekerja sebagai lembaga pelayanan pemerintahan, dan relatif lebih banyak mendapat otonomi secara finansial dalam mengelola usahanya.

Tabel 2 menunjukkan gambaran perkembangan BUMN di Indonesia, yang meliputi transfer kekuasaan dan pembentukannya, aliran kapital dan investasi internasional, perkembangan sektor usaha, hubungan dengan sektor swasta dan lapangan kegiatan, tujuan dan prinsip kerja, serta contoh tipikal. Gambaran perkembangan (tersebut didasarkan pada tiga tipe penggolongan secara hukum yang sekarang dianut dan berlaku, yaitu Perjan, Perum dan Persero. Dua kelompok yang pertama umumnya mencakup bidang kegiatan pelayanan publik. Sedangkan yang ketiga merupakan kegiatan di berbagai sektor, yang banyak dikerjakan sektor swasta.

Pada kelompok Perjan, umumnya merupakan hasil nasionalisasi secara bertahap ataupun sekaligus, dan transfer kekuasaan dari pemerintah kolonial. Investasi perluasannya berasal dari dana pemerintah, maupun dari lembaga-lembaga keuangan pemberi pinjaman internasional yang dilakukan dengan jaminan pemerintah. Perkembangan sektor usaha pada umumnya konstan, karena tak ada pendirian atau pembentukan perusahaan baru dan hanya mengoperasikan yang lama dan sudah ada. Sesuai dengan fungsinya sebagai industri pelayanan publik, keuntungan finansial tidak merupakan tujuan utama. Tekanan lebih banyak diberikan pada tujuan-tujuan sosial ekonomi lain. Karena itu, harga atas pelayanan ditetapkan cukup "rendah", dan ini selanjutnya mengandung unsur subsidi kepada sektor swasta dan kelompok konsumen tertentu. Hal semacam ini banyak dihubungkan dengan tujuan pemerataan pendapatan dan pelayanan. Contoh tipikal dalam hal ini adalah pelayanan pos dan

giro serta angkutan dengan kereta api. Industrinya lebih bersifat monopoli atau oligopoli.

Tabel 1
Perkembangan BUMN Sejak Tahun 1950-an

(1) Tipe BUMN	(2) Transfer Kekayaan dan Pembentukan BUMN	(3) Aliran Kapital dan Investasi Internasional	(4) Perkembangan Sektor Usaha	(5) Hubungan BUMN dengan Sektor Swasta dan Lapang- an Kegiatan	(6) Tujuan serta Prinsip Kerja	(7) Contoh Tipikal
Perjan	Nasionalisasi mendadak/ total atau secara bertahap menjadi BUMN	Dari lembaga-lembaga keuangan pemberi pinjaman internasional	Konstan	Harganya rendah, subsidi untuk sektor swasta dan konsu- men	Sedikit menekan- kan pada tujuan finansial dan lebih banyak pada tuju- an-tujuan sosial ekonomi	Pos, lebih bersi- fat monopoli/oli- gopoli
Perum	Nasionalisasi pengambil- alihan secara bertahap dengan atau tanpa pembe- rian kompensasi	Dari lembaga-lembaga keuangan pemberi pinjaman internasional serta lembaga keuangan swasta internasional	Konstan selama Orde Lama dan agak lamban. Kemudian cepat selama Orde Baru	Harga rendah, sub- sidi moderat untuk sektor swasta dan konsumen	Tujuan sosial eko- nomi dengan kem- ungkinan pencip- taan surplus usaha	Pembangkit dan penyalur listrik, telpon, kereta api. Sebagian mono- poli atau oligopoli
Persero	a) Nasionalisasi karena alasan faktor politik dan militer b) Pendirian perusahaan baru berdasarkan be- berapa alasan ekono- mis	Investasi berasal da- ri pemerintah mau- pun swasta	Perluasan sangat pesat selama Orde Lama karena nasi- onalisasi dan cu- kup berkembang selama Orde Baru karena pendirian baru	Sangat mendekati harga pasar	Seperti usaha swas- ta untuk memper- oleh keuntungan	Perkebunan, per- dagangan, industri, perbankan. Berskala besar, dan menengah

Tabel 2
Rekapitulasi Perkembangan Status BUMN, 1990

(1) Departemen Teknis	(2) Persero			(3) Perum	(4) Perjan	(5) FN	(6) PT Lama	(7) Status Khusus	(8) Proses Per- ubahan	(9) Jumlah
	Tung- gal	Patungan > 50% < 50%								
Perindustrian	23	10	10	2	-	2	1	-	3	51
Pertanian	31	1	2	3	-	1	1	-	1	40
Keuangan	11	5	3	3	-	-	-	8	-	30
Perhubungan Pekerjaan	6	-	-	10	1	-	-	-	-	17
Umum	16	-	-	3	-	-	-	-	-	19
Pertambangan	3	-	2	3	-	-	-	1	1	10
Perdagangan	8	1	-	-	-	-	-	-	1	10
Parpostel	5	-	-	2	-	-	-	-	-	7
Kehutanan	3	-	-	1	-	-	-	-	-	5
Hankam	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Kesehatan	1	-	-	3	-	-	-	-	-	4
Penerangan	2	-	-	1	-	2	-	-	-	5
Tenaga Kerja	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Pendidikan dan Kebudayaan	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Nondepartemen	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
BPIS	8	-	-	1	-	-	-	-	-	9
Jumlah	118	18	17	35	1	5	3	9	6	212

Catatan: a) PN adalah Perusahaan Negara

b) PT adalah Perseroan Terbatas

c) BPIS adalah Badan Pengelola Industri Strategis.

Sumber: Direktorat Pembinaan BUMN, Ditjen Moneter, Departemen Keuangan.

Pada kelompok Perum, pembentukannya berasal dari nasionalisasi bertahap mengikuti perkembangan situasi politik. Investasi perluasan berasal dari dana pemerintah, lembaga-lembaga pemberi pinjaman internasional, dan dari lembaga keuangan swasta internasional. Perkembangan sektor usahanya konstan dan lambat selama periode pemerintahan Orde Lama, dan kemudian cukup cepat selama periode Orde Baru, karena tambahan perluasan investasi dan pembenahan manajemen operasi. Harga produknya rendah, sehingga ada subsidi moderat kepada sektor swasta dan para konsumen. Tujuan usaha bersifat sosial-ekonomi, dengan kemungkinan penciptaan surplus usaha. Contoh tipikalnya adalah pembangkit dan penyalur tenaga listrik berskala besar dan menengah. Industrinya bersifat sebagian monopoli atau oligopoli.

Pada kelompok Persero, sebagian dari kelompok ini berasal dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan swasta asing karena alasan politik, dan sebagian lagi merupakan perusahaan baru yang didirikan berdasarkan alasan ekonomis. Dana investasinya berasal dari pemerintah maupun swasta dalam dan luar negeri. Penetapan harga mendekati harga pasar.

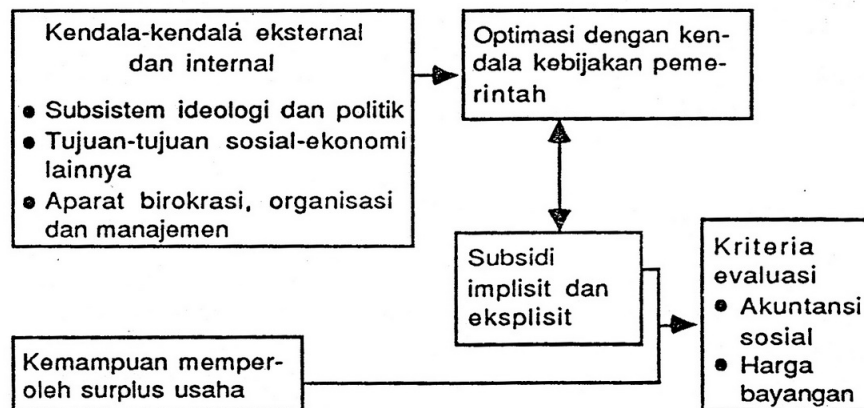
Tujuan serta prinsip kerja lebih mendekati usaha swasta, yaitu untuk memperoleh keuntungan, di samping tujuan-tujuan lainnya. Contoh tipikal BUMN kelompok ini adalah di bidang usaha perkebunan, perdagangan, industri dan perbankan. Semuanya berskala besar dan menengah.

ALUR ANALISIS DAN EVALUASI BUMN

Skema 1 menunjukkan diagram aliran analisis dan evaluasi BUMN berdasarkan pedoman dan prinsip bahwa tujuan usahanya adalah memak-simumkan kesejahteraan masyarakat dengan kendala kebijakan pemerintah. Seperti diketahui, BUMN merupakan salah satu alat intervensi pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang merupakan tujuan sosial-ekonomis. Ini merupakan salah satu kendala bagi operasi BUMN, terutama dalam usaha memperoleh surplus, guna membiayai perluasan serta menjaga kelangsungan usaha. Bagaimanapun juga, BUMN tetap merupakan suatu badan usaha yang tunduk pada prinsip-prinsip bisnis pada umumnya. Kendala ini harus dikompensasi dengan subsidi implisit maupun eksplisit yang harus diberikan oleh pemerintah. Dilihat dari segi ini, keuntungan bukan

merupakan kriteria penilaian atas kinerja BUMN. Di samping itu, keuntungan akuntansi bersifat "artifisial", terutama bila harga-harga input maupun output (produk) BUMN ditentukan oleh pemerintah, menyimpang dari harga yang ditentukan oleh interaksi kekuatan-kekuatan pasar.

Hal lain yang juga merupakan kendala adalah subsistem ideologi dan politik serta aparat birokrasi, organisasi dan manajemen. Kedua hal terakhir merupakan konsekuensi dari hakikat BUMN, yang bagaimanapun juga mempunyai ikatan erat dengan pemerintah beserta subsistem, ideologi dan politik yang dianut. Keterikatan BUMN dengan aparat birokrasi menyebabkan banyaknya campur tangan mereka atas kebijakan dan operasi BUMN. Karena itu, kriteria evaluasi-terhadap BUMN tidak didasarkan pada akuntansi kinerja perusahaan konvensional, tetapi pada akuntansi sosial yang mempertimbangkan juga efek lain BUMN tersebut. Dalam menghitung hal-hal ini, harga-harga yang dipakai dalam penghitungan bukanlah harga pasar aktual, tetapi digunakan harga bayangan yang mencerminkan penggunaan sumber-sumber secara riil.



Skema 1

Diagram Aliran Analisis dan Evaluasi BUMN

Seperti telah dikemukakan, BUMN sebagai alat campur tangan pemerintah mempunyai tujuan nonkomersial, di samping tujuan komersial. Tujuan nonkomersial, merupakan kendala yang harus dihadapi BUMN dalam usaha mencapai tujuan komersial. Perimbangan tujuan komersial dan tujuan nonkomersial di antara BUMN tidak sama, sehingga sektor BUMN akan terbagi dua, yaitu BUMN yang mempunyai

tujuan komersial tinggi dengan tujuan nonkomersial rendah, dan BUMN yang mempunyai tujuan komersial rendah dengan tujuan-tujuan nonkomersial tinggi.

KASUS PERTAMA: PERUMKA

Perumka dan Campur Tangan Ekonomi oleh Pemerintah

Peranan dan campur tangan pemerintah di bidang ekonomi dapat mengambil berbagai bentuk, dari yang berupa pengaturan sampai yang berupa pengendalian dan pemilikan langsung atas suatu sektor kegiatan ekonomi, yaitu BUMN yang mengelola pelayanan publik. Ini merupakan implikasi utama dari bentuk terakhir yang telah disebutkan. Hal ini mungkin juga dipertimbangkan sebagai bagian dari proses perencanaan dalam perekonomian bersistem campuran. Pemerintah, dalam hal ini lembaga perencana serta lembaga-lembaga administratif lain, melaksanakan kebijakan investasi, penetapan harga dan kebijakan-kebijakan ekonomi lain, untuk mencapai tujuan yang akan dicapai secara lebih langsung. Ini merupakan pelengkap bagi fungsi perencanaan secara tak langsung, melalui kegiatan sektor swasta yang mungkin dapat dilaksanakan dan dicapai melalui pengaturan, pemajakan, pemberian subsidi dan beberapa bentuk rangsangan lain.

Tak dapat dipungkiri, peranan pemerintah di bidang ekonomi sangat luas dan penting. Pengendalian dan pemilikan penuh atas Perumka mencerminkan salah satu dari berbagai cara melaksanakan perencanaan dan kebijakannya. Siapapun yang mengendalikan dan memiliki Perumka sebagai satu-satunya perusahaan angkutan kereta api, harus mengoperasikannya secara efisien, untuk mengalokasikan dan menggunakan sumber-sumber yang terbatas jumlahnya secara optimal. Dengan metode ini, masyarakat akan dapat mencapai manfaat optimal.

Beberapa alasan mengapa pemerintah menetapkan Perumka sebagai BUMN sebagai berikut.

- a) Secara historis Perumka merupakan hasil nasionalisasi perusahaan-perusahaan kereta api swasta bekas milik Belanda.
- b) Kelangkaan kapital menyebabkan lembaga swasta tidak mampu atau berminat mengadakan investasi yang harus dilaksanakan dalam jumlah besar di sektor jaringan rel dan perlengkapannya, loko dan gerbong yang memberikan skala ekonomis yang besar. Mereka tidak mampu menghimpun kapital dalam jumlah

besar, dan mereka juga tidak mempunyai cukup hubungan dengan sumber-sumber dana pinjaman di luar negeri. Tingkat pengetahuan teknis termasuk kemampuan manajemen serta organisasi tidak memadai untuk mengoperasikan investasi dalam jumlah besar di sektor ini.

- c) Karena industri kereta api dipertimbangkan sebagai sektor vital bagi konsumen dan para pemakai jasa angkutan untuk industri dan manufaktur, maka Perumka haruslah dimiliki dan dikendalikan oleh negara, dan tidak oleh swasta, untuk melindungi kepentingan konsumen. Argumen ini merupakan interpretasi langsung dari pasal 33 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945. Alasan terakhir ini membuatnya secara politis tidak mungkin menempatkan Perumka di bawah manajemen, pengawasan dan pemilikan swasta, meskipun terdapat argumen sebaliknya, bahwa hal ini akan memperbaiki efisiensi operasional. Karena itu, faktor pengendalian dan pemilikan bisa dipertimbangkan sebagai kendala kebijakan dari tujuan optimisasi.

Tujuan Efisiensi, Distribusi dan Tujuan Lain

Tujuan umum masyarakat perekonomian adalah untuk menggunakan sumber milik mereka yang terbatas jumlahnya secara efisien, dan mengalokasikan sedemikian rupa hingga mencapai optimal bagi masyarakat. Kondisi historis dan politis sangat menentukan keputusan-keputusan yang mungkin sebagian atau seluruhnya dibuat oleh sektor pemerintah atau sektor swasta. Ilmu ekonomi neoklasi menyimpulkan, bila semua kondisi pasar industri persaingan murni dipenuhi yaitu divisibilitas sumber-sumber yang digunakan, tak ada eksternalitas barang publik, dan tak ada industri dengan biaya menurun; maka masyarakat akan mencapai tingkat kesejahteraan optimal Pareto, bila harga semua komoditi ditetapkan sebesar biaya marjinal. Tak dipenuhinya syarat-syarat tersebut menyebabkan prinsip harga biaya marjinal gagal mencapai hasil ideal. Tetapi dalam analisis keseimbangan parsial, beberapa penyesuaian perlu dilakukan untuk membuat berlakunya prinsip harga biaya marjinal, dengan menetapkan kendala-kendala tertentu dalam dunia nyata. Namun optimalitas ini hanya merupakan salah satu dari berbagai tujuan yang hendak dicapai. Ia tidak menyatakan apa-apa tentang distribusi pendapatan.

Perum industri angkutan kereta api mempunyai karakteristik sebagai suatu investasi besar dan "nondivisible", dan juga bersifat biaya menurun. Penerapan prinsip harga biaya marjinal akan menghasilkan kerugian finansial, tergantung pada apa yang dimaksudkan dengan konsep atau prinsip biaya marjinal. Dalam konsep biaya marjinal statis, kerugian finansial akan diderita bila biaya marjinal berada di bawah atau lebih kecil daripada biaya rata-rata. Konsep biaya marjinal dinamis dilihat kedepan dapat menyelesaikan ketidakkonsistenan ini. Kriteria profitabilitas gagal bila digunakan sebagai petunjuk pengukuran efisiensi. Seperti telah ditetapkan oleh pemerintah, Perumka mempunyai tujuan-tujuan lain yang harus dicapai. seperti misalnya untuk mendorong pertumbuhan, mencapai pemerataan pendapatan, mengendalikan sektor kegiatan ekonomi yang vital, dan melindungi kepentingan masyarakat.

Karena penerapan prinsip harga biaya marjinal bisa menyebabkan kerugian finansial, hal ini dapat diatasi dengan pemilikan, pengendalian dan subsidi pemerintah. Dalam kasus perusahaan swasta, penetapan tarif dua bagian dapat menyelesaikan masalah ini. Pemerintah juga mempunyai beberapa tujuan nonekonomis dengan menetapkan harga yang lebih tinggi atau lebih rendah daripada biaya marjinalnya, yang mungkin dapat mencip-takan kerugian atau surplus finansial. Dalam banyak kasus, hal yang pertama sering terjadi. Meskipun kebijakan pemerintah telah sering diubah untuk menanggapi berbagai rekomendasi dari hasil studi, dalam jangka pendek tak ada yang bisa dilakukan untuk mengubah kebijakan dan tujuan pemerintah. Maka lupakan saja ids mencapai efisiensi ekonomi yang "terbaik pertama" (first best). Meskipun tanpa intervensi pemerintah secara lang-sung maupun tak langsung, penetapan harga biaya marjinal mungkin gagal mencapai tingkat output ideal karena adanya kegagalan pasar. Pemilikan Perumka oleh pemerintah dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk mengatasi hal ini. Tetapi pemerintah mempunyai tujuan-tujuan lain yang mungkin menyimpang dari tujuan mencapai tingkat output ideal. Kita bisa melihat hal ini sebagai masalah pencapaian penyelesaian "terbaik kedua" (second best). Dalam skenario seperti ini, kita berusaha menyelesaikan masalah optimisasi dengan kendala yang dibebankan oleh kondisi sosial politik.

Karena pemerintah menentukan harga dan besarnya investasi yang selanjutnya akan menentukan tingkat output yang mungkin menyimpang dari tingkat ideal, maka titik perhatian beralih pada bagaimana cara yang paling efisien untuk mencapainya. Dengan kata lain, masalahnya adalah bagaimana meminimalkan kebutuhan investasi sebagai masalah rekayasa dan manajerial. Kinerja Perumka harus dinilai berdasarkan atas kriteria tersebut, dan tidak berdasarkan kriteria keuntungan atau surplus yang diperoleh. Tidak juga pada sejauh mana pencapaian atas tujuan tingkat output ideal "terbaik pertama" melalui penaksiran besarnya "kerugian bobot mati" (deadweight loss) dalam analisis keseimbangan parsial. Meskipun, penyelesaian "terbaik pertama" masih berguna dalam menentukan biaya ekonomis untuk mencapai tujuan-tujuan lain tersebut.

Analisis industri angkutan kereta api seyogyanya dipisahkan menjadi dua bagian. Pada tingkat makro, pemerintah terikat pada tujuan yang harus dicapainya, yaitu pertumbuhan atau efisiensi, dan pemerataan serta tujuan-tujuan lain melalui pengendalian dan pemilikan Perumka. Pertentangan pilihan (trade off) antara efisiensi dan pemerataan dijumpai dalam merumuskan kebijakan, dan optimisasi dapat dilaksanakan di antara dua pilihan yang bertentangan ini. Perbandingan berbagai pilihan kebijakan sebagai hasil pencapaian efisiensi yang dinyatakan dalam kerugian bobot mati dan pemerataan dapat dilakukan. Selanjutnya suatu bobot dapat ditetapkan hingga pilihan optimal bisa dilakukan.

Untuk tujuan distributif (pemerataan) perlu dibedakan dua pengertian, yaitu pemerataan bagi seluruh masyarakat sebagai keseluruhan atau "pemerataan menyeluruh", dan pemerataan bagi para pembeli pemakai saja, atau "pemerataan internal". Penetapan dan penerapan tarif yang berbeda untuk berbagai kelompok konsumen menurut tingkat pendapatan mereka tetapi masih di bawah harga optimal, menyebabkan subsidi harus diberikan dengan tujuan pemerataan distribusi pendapatan. Hal ini merupakan pemerataan di antara berbagai pemakai jasa angkutan Perumka. Pemerataan yang pertama tidak terpengaruh oleh pensubsidian semacam ini, karena sebagian besar rakyat bukan merupakan pemakai jasa angkutan konsumen Perumka.

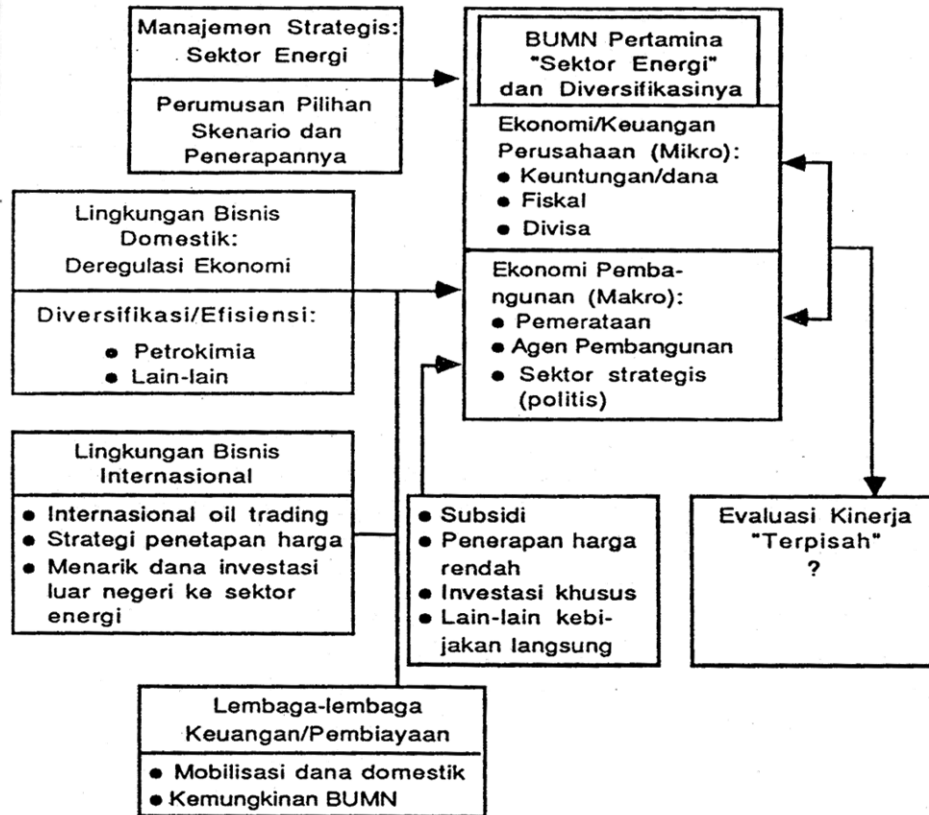
Sesudah menetapkan dan mendefinisikan tujuan-tujuan secara jelas, pemerintah melalui Departemen Perhubungan, dapat merundingkan dan menginstruksikan

Perumka untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan tersebut dengan biaya ekonomis terendah. Karena dalam hal investasi, harga dan keputusan-keputusan manajemen sampai sejauh tertentu, berada di bawah kendali pemerintah, fungsi Perumka menjadi hanya sebagai lembaga yang mengoperasikan fasilitas angkutan kereta api untuk meminimumkan biaya operasi. Sehingga keuntungan sukar diharapkan dan kemungkinan besar diperoleh kerugian. Tugas Perumka menjadi meminimalkan kerugian pada tingkat volume jasa angkutan pada harga yang ditetapkan.

KASUS KEDUA: PERTAMINA

Sebagai BUMN besar, Pertamina merupakan BUMN pengelola monopoli sektor minyak dan gas bumi di Indonesia. Alasan utama yang secara umum dikemukakan akan penguasaan dan pengelolaan sektor minyak dan gas bumi oleh Pertamina, adalah pasal 33 UUD 45 ayat (2) yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya menjadi milik negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Skema 2 mencoba menggambarkan pola manajemen operasional BUMN pada kasus Pertamina.

Pertamina yang bergerak di bidang usaha dan menguasai sektor energi minyak dan gas bumi, beserta bidang-bidang usaha diversifikasinya, mempunyai dua aspek ekonomi, yaitu mikro keuangan perusahaan dan makro pembangunan. Secara keseluruhan, manajemen sektor minyak dan gas bumi harus didasarkan pada perumusan pilihan skenario dan penerapannya di dua aspek ekonomi tersebut.



Skema 2

Alur Manajemen Kasus Pola Pertamina

Aspek mikro keuangan perusahaan meliputi segi keuntungan/pembentukan dana, fiskal dan devisa. Sedangkan aspek ekonomi makro pembangunan meliputi segi pemerataan, agen pembangunan dan sektor strategis/politis. Segi keuntungan/pembentukan dana meliputi upaya untuk mengelola sektor ini secara efisien, sehingga dapat diperoleh keuntungan berupa sisa hasil usaha, dan pembentukan dana. Pada segi fiskal, sektor energi minyak dan gas bumi merupakan sumber penerimaan negara yang utama. Demikian pula sektor ini menjadi sumber penerimaan devisa utama yang diperoleh dari hasil eksportnya.

Segi mikro keuangan perusahaan dipengaruhi dan tergantung pada lingkungan bisnis yang dihadapi, baik lingkungan bisnis domestik maupun internasional. Pada lingkungan bisnis domestik, dewasa ini dihadapkan pada situasi deregulasi ekonomi, di mana untuk menjalankan fungsi mikro keuangannya Pertamina didorong mengadakan diversifikasi usaha serta meningkatkan efisiensi kerja/ekonomi,

rnisalnya di bidang industri petrokimia ataupun di sektor dan bidang usaha lain yang memungkinkan dan mempunyai prospek baik. Di bidang mobilisasi dana pembiayaan domestik, deregulasi di bidang lembaga-lembaga keuangan dan pembiayaan memberikan ke-mungkinan selanjutnya di masa depan untuk memobilisasi dana pembiayaan investasi jangka panjang melalui pasar modal.

Pada lingkungan bisnis internasional, terdapat kemungkinan memper-luas usaha, dan aktif di bidang perdagangan minyak bumi di pasar internasional, menetapkan strategi harga minyak bumi internasional, serta upaya lebih intensif untuk menarik dana investasi luar negeri ke sektor energi minyak dan gas bumi. Dua hal pertama lebih bersifat usaha jangka pendek, sedangkan yang terakhir merupakan usaha jangka panjang.

Dari aspek makro pembangunan baik berupa pemerataan, sebagai agen pembangunan, serta sebagai pengefola sektor ekonomi strategis/politis, hal-hal tersebut menyangkut pemberian subsidi, penetapan harga energi yang rendah, investasi dana pembiayaan secara khusus, dengan mengabaikan pertimbangan finansial. Dua aspek mikro dan makro perusahaan mengundang konflik. Misalnya, dalam penetapan harga BBM. Untuk memenuhi tujuan segi pemerataan diperlukan penetapan harga yang lebih rendah daripada biaya produksi marjinal. Akibatnya, diperlukan subsidi finansial maupun transfer ekonomis. Dua aspek yang nampak bertentangan tersebut menyebabkan evaluasi terhadap kinerjanya sulit dilakukan secara keseluruhan. Hal ini menjurus pada perlunya pemisahan evaluasi kinerja secara terpisah atas dua aspeknya masing-masing.

KESIMPULAN

Di hampir semua negara di dunia dijumpai BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dan demikian pula di negara kita. Berbagai alasan dikemukakan mulai dari alasan risiko, pemerataan, historis, politis, dan pragmatis. Alasan risiko dan kemampuan manajerial merupakan sebab adanya BUMN karena sektor swasta dianggap tidak bisa melaksanakan. Alasan pemerataan karena pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan warganya yang lemah dan miskin, alasan historis karena warisan lama, dan alasan politis karena menyangkut sektor strategis dan kemungkinan adanya tekanan kepentingan dari kelompok politik yang kuat. Sedangkan alasan pragmatis

didasarkan pada pertimbangan biaya dan manfaat ekonomis campur tangan pemerintah di bidang ekonomi berupa BUMN.

Tujuan BUMN meliputi upaya menaikkan efisiensi ekonomis maupun teknologi, menaikkan kemampuan memperoleh laba, pemerataan distribusi pendapatan, serta tujuan bersifat ekonomi makro.

Pertumbuhan BUMN cukup cepat pada waktu terjadi nasionalisasi perusahaan Belanda dan asing lain segera sesudah kemerdekaan dan juga kemudian pada waktu memuncaknya perjuangan pembebasan wilayah Irian Barat. Beberapa perusahaan negara yang baru juga didirikan untuk tujuan tertentu. Kapital berasal dari pemerintah dan sebagian dari pinjaman lembaga-lembaga keuangan internasional. Perkembangan Perjan boleh dikatakan tetap saja, Perum perkembangannya lambat selama masa pemerintahan Orde Lama dan kemudian cepat pada masa Orde Baru, sedangkan Persero mengalami perkembangan cukup pesat.

Tujuan ganda berupa tujuan komersial dan sebagai agen pembangunan serta tujuan pemerataan yang merupakan misi BUMN menyebabkan sulit untuk mengadakan evaluasi terhadap BUMN. Penentuan harga rendah atas out-putnya oleh pemerintah membuat evaluasi finansial sulit dilakukan. Mereka menghadapi kendala eksternal maupun internal berupa subsistem ideologi-politik, tujuan sosial ekonomi, serta aparat birokrasi dan manajemen, dan hams mengadakan optimisasi dengan kendala tersebut yang melibatkan pemberian subsidi implisit maupun eksplisit. Merekapun berusaha memperoleh surplus usaha. Karena itu kriteria evaluasi harus merupakan akuntansi sosial berdasar harga bayangan.

DAFTAR BACAAN

- Bator, Francis M., The Anatomy of Market Failures, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXII No.3, August 1958.
- Bergson, A., Optimal Pricing for Public Enterprise, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXVI No.4, November 1972.
- Boumal, William J. and Bradford, D.P., Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, *American Economics Review*, Vol. 60 No.3, 1970.
- Henderson, Alexander M., The Pricing of Public Utility Undertakings, *Manchester School of Social Studies*, 1974, pp. 223-50
- Jones, Leroy, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Cambridge: Harvard University Press, 1980.

- _____, and Sakong, II, *Government Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1975.
- Kumar, Basu P., A Model Working Document on Decision Making Choices Investment, Prices, and Return Policies for Public Enterprise Derived from Their Macro National Long Term Objectives, *Public Enterprise Policy on Investment Pricing Returns*, Kumar Basu, P., Alex Nove (editor), An APDAC Publication, 1979.
- Lipsey, R.G. and Lancaster, K., General Theory of the Second Best, *Review of Economic Studies*, Vol. 24, 1956-7.
- Reed, P.W., *The Economics of Public Enterprise*, Butterworth, 1973.
- Republik Indonesia, Direktorat Pembinaan BUMN Direktorat Jenderal Moneter Dalam Negeri, *Himpunan Peraturan BUMN*, 1984.
- Seidman, E., The Theory of Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal, *Public Enterprise Review*, Vol. 12 No. 2, Spring 1952.
- Sen, Amartya, *Profit Maximization in Public Sector*, The Text of the John Matthai Memorial Lectures Delivered on the 30 th and the 31 th of March, 1970 at Kerala University, Trivandrum.
- Turvey, Ralph, *Public Enterprise: Selected Readings*, Peguin Books, 1968.
- _____, *Economic Analysis and Public Enterprise*, George Allen dan Unwin, 1971.
- Webb, Michael G., *The Economics of Nationalized Industries: A Theoretical Approach*, Thomas Nelson and Son, 1973.
- Yordon, Wesley, Telephone Rates: Economic Theory and Current Issues, in *Telecommunications: An Interdisciplinary Text*, edited by Leonard Lewin, Artech Hese, 1984, Chapter 6.