

KEBIJAKAN PRIVATISASI DAN PENGARUHNYA DALAM PEREKONOMIAN MAKRO INDONESIA

Siti Maro'ah

Abstrak

Kebijakan privatisasi merupakan salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengalihkan sebagian atau keseluruhan aset yang dimiliki negara kepada pihak swasta. Privatisasi BUMN telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat Indonesia. Sebagian masyarakat setuju dengan privatisasi sepanjang privatisasi dapat memberikan manfaat yang lebih baik, sebagian masyarakat menolak privatisasi karena dianggap tidak nasionalis dan menghabiskan aset negara.

Tujuan yang akan dicapai melalui kebijakan privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada negara dan badan usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip Good Corporate Governance, membuka akses ke pasar internasional, dan alih teknologi serta transfer best practice kepada badan usaha.

Di Indonesia, pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR-RI memberikan persetujuan atas RAPBN yang di dalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi. Privatisasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban, kewajaran, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar (domestik dan internasional). Sumbangan terbesar dari BUMN sesungguhnya adalah berasal dari pajak, lalu deviden, baru kemudian diikuti oleh dari hasil privatisasi. Dengan demikian apabila kita mengharapkan kontribusi yang lebih besar dari BUMN bagi perekonomian nasional, maka langkah logis yang harus dilakukan adalah menyehatkan BUMN sehingga dapat memberi kontribusi berupa pajak dan deviden dalam jumlah yang lebih besar lagi.

Kata Kunci : Privatisasi BUMN, Perekonomian Nasional.

Pendahuluan:

Kebijakan privatisasi merupakan salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengalihkan sebagian atau keseluruhan aset yang dimiliki negara kepada pihak swasta. Pengalihan aset dapat diartikan sebagai pengalihan kewenangan pengelolaan dari pemerintah kepada swasta. Selanjutnya perubahan kepemilikan ini, menurut Boardman (1989) akan berpengaruh terhadap kinerja perusahaan melalui peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya.

Privatisasi BUMN telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat Indonesia. Sebagian masyarakat setuju dengan privatisasi sepanjang privatisasi dapat memberikan manfaat yang lebih baik, sebagian masyarakat menolak privatisasi karena dianggap tidak nasionalis dan menghabiskan aset negara. Sementara proses privatisasi itu sendiri berjalan tersendat, yang berakibat, antara

lain, tidak dapat mencapai target sebagaimana yang telah ditetapkan dalam APBN 2001 (Purwoko,2002).

Pada tanggal 5 September 2005, pemerintah menetapkan kembali kebijakan privatisasi BUMN melalui penetapan PP No. 33/2005 tentang tata cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), Kebijakan ini merupakan kebijakan turunan untuk melaksanakan Pasal 83 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan perlunya menetapkan PP tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) BUMN.

Sebagian besar program dan kebijakan privatisasi dilakukan tidak terlepas dari politik ekonomi (*political economic*) suatu negara. Seperti yang diungkapkan World Bank (2002) bahwa keberhasilan privatisasi tidak dapat dilepaskan dari aspek politik ekonomi. Keterlibatan lembaga legislatif serta kesiapan manajemen perusahaan yang bersangkutan akan sangat menentukan keberhasilan privatisasi. Untuk menyambut hadirnya era global dan pasar bebas menuntut pemerintah untuk menciptakan daya saing perusahaan, baik yang dikelola oleh swasta maupun BUMN untuk ditingkatkan profesionalitasnya. Hasil-hasil penelitian mengindikasikan bahwa privatisasi dapat meningkatkan kinerja perusahaan. Stiglitz (1988) dan Bos (1991) menyatakan bahwa privatisasi dapat meningkatkan kinerja karena dapat mengubah insentif manajemen dan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang lebih baik.

Namun dalam kenyataannya, kebijakan privatisasi di Indonesia bukan cara utama untuk melakukan pembenahan BUMN. Privatisasi hanya merupakan salah satu komponen, dan akan menjadi langkah tepat jika didukung oleh kondisi tertentu, dan yang utama adalah adanya infrastruktur hukum dan ekonomi yang memadai, serta kemampuan pemerintah dalam melakukan swastanisasi itu sendiri harus sesuai prosedur yang benar dan transparan . Studi internasional yang dilakukan oleh PBB sampai pada kesimpulan bahwa peluang keberhasilan privatisasi akan ada hanya di negara- negara yang pemerintahannya terbukti mampu mengelola perusahaan negara. Adapun di negara-negara yang pemerintahannya tidak mampu mengelola perusahaan negara dengan efektif dan efisien, maka besar kemungkinan akan gagal dalam swastanisasi itu. Kesimpulan ini sangat sesuai dengan apa yang terjadi di Indonesia. Pemerintahan Indonesia selama ini belum terbukti mampu mengelola perusahaan negara secara optimal dan berdasarkan pengalaman empiris, swastanisasi yang dilakukan lebih banyak mendatangkan masalah dari pada manfaat (Basri, 2009).

Privatisasi ternyata bukan urusan mudah, dan sudah banyak negara selain Indonesia, misalnya Taiwan, meskipun perusahaan-perusahaan yang dijual sepenuhnya sehat namun justru mengalami kerugian besar akibat swastanisasi tersebut. Swastanisasi lazimnya hanya terjadi di sebuah perekonomian yang sudah maju, di mana bursa saham sudah terbangun secara mapan dan sebagian besar penduduknya sudah mampu menjadi investor saham, Contoh negara yang sangat sukses menjalankan swastanisasi adalah Jerman, Inggris, Jepang, (Basri, 2009).

Permasalahan:

1. Bagaimana pengertian privatisasi secara teoritis?

2. Apakah tujuan dan manfaat privatisasi?
3. Bagaimana kebijakan dan pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia?
4. Bagaimana dampak privatisasi terhadap perekonomian makro Indonesia?

Pembahasan:

1. Pengertian Privatisasi Secara Teoritis

Privatisasi diyakini bermula dari teori Neo-Liberalisme, sebuah teori yang menggerakkan “revolusi” ekonomi dunia pada pertengahan tahun 1980-an yaitu revolusi Neo-Liberalisme. Revolusi ini bermakna bergantinya sebuah manajemen ekonomi yang berbasis persediaan menjadi berbasis permintaan. Fahaman/aliran Neo-Liberalis dengan tokoh yang terkenal penganjur paham ini adalah Milton Friedman, seorang pemikir yang masih percaya pada kapitalisme klasik yang berpendapat bahwa urusan negara hanyalah masalah tentara dan polisi, yang melindungi hidup warganya. Negara tidak boleh mencampuri perekonomian dan menarik pajak dari rakyatnya, karena menurutnya telah terbukti bahwa krisis ekonomi semakin memburuk jika negara berusaha mengatasinya. Pokok-pokok ajaran neoliberal tergambar pada: **pertama** biarkan pasar bekerja, **kedua** kurangi pemborosan dengan memangkas semua anggaran negara yang tidak produktif seperti subsidi pelayanan sosial, **ketiga** lakukan deregulasi ekonomi, **keempat** keyakinan terhadap privatisasi, **kelima** keyakinan pada tanggung jawab individual (Nugroho, 2008)

Definisi privatisasi telah dikemukakan oleh berbagai penulis, antara lain Kay dan Thompson (1975) mengemukakan bahwa privatisasi merupakan terminologi yang mencakup perubahan hubungan antara pemerintah dan sektor swasta. Perubahan hubungan yang terpenting adalah adanya denasionalisasi melalui penjualan kepemilikan publik serta deregulasi terhadap status monopoli dan kontrak menjadi kompetisi perusahaan swasta, yang diantaranya dalam bentuk waralaba (franchise). Terkait dengan peran pemerintah dalam perusahaan negara, Savas (1987) memberikan definisi privatisasi sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas aset-aset. Sedangkan Bastian (2002) menegaskan bahwa asumsi dasar penyerahan pengelolaan pelayanan publik kepada sektor swasta adalah dalam rangka peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya. Tindakan privatisasi dipandang sebagai alternatif terbaik karena mekanisme pasar akan memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi. Terkait asumsi ini, privatisasi adalah penyerahan pengendalian secara efektif dari suatu perusahaan milik pemerintah kepada manajer dan pemilik swasta, yang diikuti oleh pengalihan kepemilikan saham mayoritas pemerintah kepada swasta. Senada dengan batasan-batasan di atas, Mardjana (1993) menyimpulkan bahwa privatisasi adalah salah satu instrumen kebijakan publik yang dapat digunakan untuk mendorong terjadinya persaingan bebas, Disamping itu privatisasi juga dapat mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh: (1) inefisiensi; (2) informasi yang tidak semitransparan; (3) biaya sosial; dan (4) intervensi pemerintah (Mardjana, 1993).

Beberapa karakteristik privatisasi secara umum (Nugroho, 2008) menjelaskan sebagai berikut:

- (1) Perubahan peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana menjadi regulator dan fasilitator kebijakan serta penetapan sasaran baik secara nasional maupun sektoral.
- (2) Para manajer (pengelola) selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru yang diharapkan mampu mencapai sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja, dan peraturan lain yang ditetapkan pemerintah, termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.
- (3) Pemilihan metode dan waktu pelaksanaan kebijakan privatisasi yang terbaik bagi suatu perusahaan milik negara mengacu pada kondisi pasar dan regulasi sektoral.

Sementara itu Savas (1987) menyatakan bahwa privatisasi lebih merupakan kegiatan politis dari pada ekonomi. Oleh karena itu maka ditunjukkan ada empat syarat yang harus dipenuhi ketika akan melakukan privatisasi yaitu :

- (1) Pemerintah harus tetap mendorong pasar dan mendukung serta meningkatkan supply barang-barang dan pelayanan yang telah ada dengan bertahap meninggalkan peranannya dalam kegiatan sektoral secara partial atau secara keseluruhan.
- (2) Apabila keterlibatan pemerintah secara kontinu masih dibutuhkan, peranan negara tersebut harus dikurangi melalui proses penyerahan kepada swasta, yaitu memanfaatkan keberadaan swasta lebih besar melalui media-media antara, yakni vouchers, franchises, dan kontrak-kontrak kerja lainnya. Selanjutnya pada program yang sedang berjalan privatisasi diserahkan kepada pemerintah daerah untuk didekatkan kepada masyarakat yang sedang dilayaninya.
- (3) Harus ada transparansi biaya publik yang dibelanjakan pemerintah sehingga dapat dicarikan alternatif sistem pergantiannya.
- (4) Sistem kompetisi segera diperkenalkan dan didukung serta monopoli pemerintah segera dihapuskan melalui media deregulasi.

2. Tujuan dan Manfaat Privatisasi

- Tujuan Privatisasi:

Salah satu tujuan yang akan dicapai melalui kebijakan privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada negara dan badan usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, membuka akses ke pasar internasional, dan alih teknologi serta *transfer best practice* kepada badan usaha. Arah kebijakan privatisasi diklasifikasi berdasarkan tiga jenis struktur industri, yaitu untuk badan usaha yang industrinya kompetitif dilakukan *Initial Public Offering* (IPO) atau *strategic sales*, untuk badan usaha yang usahanya bersifat *sunset* dilakukan

divestasi, dan untuk badan usaha yang usahanya bersifat *natural resources based* tetap dipertahankan sebagai badan usaha (Nugroho, 2008).

Berdasarkan uraian di atas, privatisasi merupakan salah satu kebijakan publik yang diambil pemerintah bersama manajemen BUMN untuk menjual atau mengalihkan kendali perusahaan kepada pihak swasta. Dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi (Ernst, 1994 dalam Nugroho 2008) adalah untuk:

- (a) Kebijakan fiskal (*fiscal management*); pemerintah mengalami kesulitan dalam merencanakan anggaran belanja dan pendapatan masing-masing BUMN yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar BUMN yang dipengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan tidak efisien.
- (b) Demokratisasi kepemilikan (*creating a share-owning democracy*); untuk membangun perekonomian yang demokratis pemerintah dapat melibatkan pihak swasta untuk secara aktif turut serta dalam proses pembangunan.
- (c) Mengurangi dominasi kelompok pengusaha (*reducing trade union power*); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat mengurangi dominasi pasar yang selama ini dikuasai pengusaha atau beberapa lembaga yang ditunjuk pemerintah.
- (d) Menghapuskan sosialisme dan kolektivisme (*defeating socialism and collectivism*); privatisasi yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu kebijakan publik yang ditujukan untuk mengurangi dominasi pemerintah terhadap publik.

Sedangkan tujuan privatisasi dari perspektif ekonomi menurut (Moore, 1986) adalah sebagai berikut:

- (a) Kebebasan ekonomi dan kepentingan konsumen (*Economic freedom and consumer sovereignty*); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat membuka kesempatan ekonomi yang lebih baik kepada pihak swasta sehingga pihak swasta dapat memberikan layanan publik yang terjangkau oleh pelanggan.
- (b) Meningkatkan efisiensi (*improving efficiency*); perusahaan publik secara relatif menunjukkan kinerja yang lebih buruk jika dibandingkan dengan perusahaan swasta dalam posisi kompetisi serta penggunaan modal dan tenaga kerja yang kurang efisien dan kurang menguntungkan.

Kay dan Mayer (1995) memberikan penjelasan bahwa tujuan privatisasi meliputi tiga dimensi yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (a) Keuangan (*finance*); alasan dilakukan privatisasi adalah keuangan. Privatisasi BUMN sebagai salah satu *profit center* bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan perekonomian nasional.
- (b) Informasi (*Information*); melalui privatisasi diharapkan arus informasi antara manajemen perusahaan dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) menjadi makin transparan.

- (c) Pengendalian (*control*); privatisasi dapat mengurangi campur tangan pemerintah dalam pengelolaan BUMN dan berdampak pada tingginya biaya komisi (*agency cost*). Tingginya biaya komisi ini timbul karena dalam perusahaan publik, selain memberikan kompensasi kepada manajemen, perusahaan juga harus memberikan kompensasi kepada politisi.

- **Manfaat Privatisasi:**

Manfaat pelaksanaan kebijakan privatisasi selain untuk memperbaiki perekonomian nasional (skala makro) juga bertujuan untuk meningkatkan kinerja BUMN (skala mikro). Dapat dijelaskan sebagai berikut:

Manfaat privatisasi pada **skala makro ekonomi** adalah (1) membantu pemerintah untuk memperoleh dana pembangunan. Dengan melakukan privatisasi perusahaan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar kepada negara, baik dalam bentuk pajak , deviden, maupun kontribusi langsung terhadap APBN ; (2) pengganti kewajiban setoran tambahan modal pemerintah, di mana BUMN merupakan salah satu aset yang dimiliki pemerintah sekaligus agen dalam menjalankan pembangunan nasional. Kontribusi BUMN pasca privatisasi menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Ketika dilakukan *Initial Public Offering* (IPO) dan pemerintah juga menjual sebagian saham seri B maka terjadilah divestasi. Dana hasil penjualan saham Seri B digunakan sepenuhnya oleh pemerintah untuk mendanai kebutuhan pemerintah (misal: pembayaran angsuran pinjaman luar negeri dan menutup kekurangan APBN); (3) mendorong Pasar Modal dalam negeri. Privatisasi melalui penerbitan saham (IPO) diharapkan dapat mendorong pasar modal dalam negeri. Contoh: Penerbitan saham PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap pasar modal dengan tingkat kapitalisasi pasar kurang lebih 18 %. Kapitalisasi sebesar itu merupakan nilai terbesar yang pernah diberikan satu emiten di Bursa Efek Jakarta.

Manfaat privatisasi pada skala mikro BUMN adalah (1) Restrukturisasi modal. Privatisasi diharapkan membentuk struktur modal yang lebih baik bagi perusahaan. Privatisasi melalui penerbitan saham baru dapat meningkatkan ekuitas perusahaan sehingga dapat mendanai proyek investasi atau operasional perusahaan dengan modal sendiri (*equity*); (2) Keterbukaan dalam pengelolaan perusahaan. Keterlibatan sektor swasta dan perubahan kepemilikan saham perusahaan menuntut manajemen untuk lebih transparan dalam melaksanakan tata kelola perusahaan (*good corporate governance*); (3) Peningkatan efisiensi dan produktivitas. Perubahan kepemilikan dari pemerintah pada sektor swasta diharapkan mampu meningkatkan kinerja manajemen; (4) Perubahan budaya perusahaan. Perubahan kepemilikan perusahaan mendorong manajemen untuk melakukan revitalisasi manajemen serta perubahan budaya perusahaan. Perubahan dari status BUMN menjadi perusahaan swasta menuntut manajemen untuk bekerja lebih profesional di segala lini.

Dalam perspektif internal manajemen perusahaan, kebijakan privatisasi bertujuan untuk (1) memperoleh investor strategis sehingga dapat memacu kinerja manajemen terutama terkait dengan kemampuan teknis, *marketing*, dan *managerial skills*; (2) memperoleh *cash inflows* untuk kepentingan pembangunan infrastruktur telekomunikasi; (3) akselerasi akses teknologi komunikasi dan metode pengoperasiannya; (4) keterbukaan perusahaan publik diharapkan dapat mempercepat perubahan dan meminimalkan pengaruh birokrasi (Nugroho, 2008).

3. Kebijakan dan Pelaksanaan Privatisasi di Indonesia

Berdasarkan PP No. 33/2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) dalam penjelasannya dinyatakan bahwa privatisasi dilaksanakan berdasarkan pemikiran yang menyejajarkan peran strategis BUMN dengan kemajuan ekonomi nasional. Pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sedangkan peningkatan produktivitas dan efisiensi melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi.

Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga efisiensi dan pelayanan optimal bisa tercapai. Restrukturisasi perusahaan meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Sedangkan **privatisasi** dilakukan bukan semata-mata bermakna sebagai penjualan perusahaan, melainkan sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN diharapkan mampu bersaing dan beorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi ini bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN ybs menjadi berkurang atau hilang. Dalam hal ini negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral tempat BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Sejalan dengan UU No. 19/2003 tentang BUMN, PP ini juga menetapkan kriteria persero apa saja yang dapat /tidak dapat diprivatisasi, selain itu diatur pula cara dan prosedurnya. Pada ketentuan umum PP ini disebutkan Perusahaan Perseroan (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh sahamnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh pemerintah RI dan bertujuan mencari keuntungan. **Privatisasi** adalah penjualan saham persero, baik sebagian atau seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Di Indonesia, pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR-RI memberikan persetujuan atas RAPBN yang di dalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi. Rencana privatisasi dituangkan dalam program tahunan privatisasi yang pelaksanaannya dikonsultasikan kepada DPR-RI. Privatisasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban, kewajaran, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar (domestik dan internasional).

Privatisasi dapat dilakukan dengan tiga cara yaitu:

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, antara lain penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering (IPO) / Strategic Sales (SS)*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi persero yang telah terdaftar di bursa.
2. Penjualan saham secara langsung kepada investor (mitra strategis atau investor lain termasuk investor finansial. Cara ini khusus bagi persero yang belum terdaftar di bursa.
3. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan persero ybs. (*Management Buy Out/EBO*).

Privatisasi BUMN dimulai ketika pada tahun 1991 Semen Gresik melepas sahamnya 27 % ke pasar modal. Pada tahun 1994 disusul Indonesia Satelit melepas sahamnya sebanyak 10 %. Adapun BUMN yang telah diprivatisasi sejak 1991 sampai dengan tahun 2004 dapat di lihat pada tabel 1 – di bawah

Tabel 1: Privatisasi BUMN

Tahun	BUMN	% Yang Dijual	Metode	Hasil	% Sisa Saham RI
1991	PT Semen, Gresik Tbk.	27* 8	IPO	Rp 280 miliar Rp 126 miliar	65
1994	PT Indosat, Tbk.	10* 25	IPO	Rp 2.537 miliar	65
1995	PT Tambang Timah, Tbk.	25 10*	IPO	Rp 511 miliar	65
	PT Telkom, Tbk.	10* 13	IPO	Rp 5.058 miliar	65
1996	PT BNI, Tbk.	25*	IPO	Rp 920 miliar	99 **
1997	PT Aneka Tambang, Tbk.	35*	IPO	Rp 603 miliar	65
1998	PT Semen Gresik, Tbk.	14	SS	Rp 1.317 miliar	51
1999	PT Pelindo II	49***	SS	USD 190 juta	
	PT Pelindo III	51****	SS	USD 157 juta	
	PT Telkom, Tbk.	9,62	Placement	Rp 3.188 miliar	
2001	PT Kimia Farma, Tbk.	9,2*	IPO	Rp 110 miliar	90,8
	PT Indofarma, Tbk.	19,8*	IPO	Rp 150 miliar	80,2
	PT Socfindo	30	SS	USD 45,4 juta	10
	PT Telkom, Tbk.	11,9	Placement	Rp 3.100 miliar	54
2002	PT Indosat, Tbk.	8,06	Placement	Rp 967 miliar	15
		41,94	SS	USD 608,4 juta	
	PT Telkom, Tbk.	3,1	Placement	Rp 1.100 miliar	51
	PT Tambang Batubara Bukit Asam, Tbk.	15 1,26*	IPO	Rp 156 miliar	84
	PT WNI	41,99	SS	Rp 255 miliar	0
2003	PT Bank Mandiri, Tbk.	20	IPO	Rp 2.547 miliar	80
	PT Indocement TP, Tbk.	16,67	SS	Rp 1.157 miliar	0
	PT BRI, Tbk.	30 15*	IPO	Rp 2.512 miliar	59,5
		PT PGN, Tbk.	20 19*	IPO	Rp 1.235 miliar
2004	PT Pembangunan Perumahan	49	EMBO	Rp 60,49 miliar	51
	PT Adhi Karya	24,5 24,5*	EMBO IPO	Rp 65 miliar	51
		PT Bank Mandiri, Tbk.	10	Placement	Rp 2.844 miliar
	PT Tambang Batubara Bukit Asam, Tbk.	12,5	SO	Rp 180 miliar	65

Catatan :
* : Dari saham baru
** : Termasuk dana rekap Bank
*** : Saham yang dijual adalah saham PT JICT, anak perusahaan PT Pelindo II.
**** : Saham yang dijual adalah saham PT TPS, anak perusahaan PT Pelindo III.

Tabel di bawah ini menunjukkan seberapa jauh masing-masing model dapat memenuhi kriteria sebagai model privatisasi yang ideal.

Tabel 2 : Privatisasi Ideal

Kriteria Privatisasi yang ideal	Pasar Modal	Privat Investor D.N.		Privat Investor L.N.	
		< 50%	> 50%	< 50%	> 50%
mampu meningkatkan kinerja BUMN	X	X	V	X	V
mampu menerapkan prinsip-prinsip good governance dalam pengelolaan BUMN	X	X	V	X	V
mampu meningkatkan akses ke pasar internasional	X	X	V	V	V
terjadinya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi	X	X	V	X	V
terjadinya perubahan budaya kerja	X	X	V	X	V
mampu memberikan kontribusi menutup devisa APBN	V	V	V	V	V

Dari tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa alternatif model yang paling mendekati ideal adalah model privatisasi dengan *private placement* oleh investor luar negeri dengan penyertaan di atas 50 %. Namun tidak semua investor luar negeri yang dapat memenuhi kriteria sebagai investor ideal. Kriteria di atas akan dapat terpenuhi apabila investor baru (1) merupakan perusahaan yang bergerak di bidang usaha yang sama dengan BUMN yang akan diprivatisasi, (2) memiliki reputasi yang baik di tingkat internasional, (3) memiliki jaringan pemasaran yang baik di tingkat internasional, (4) telah menerapkan prinsip *good corporate governance* dalam perusahaannya, (5) telah memiliki budaya yang baik dalam perusahaannya, serta (6) memiliki keunggulan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Adapun kriteria BUMN persero yang dapat diprivatisasi harus memenuhi kriteria: (1) Industri/sector usahanya kompetitif, adalah industri/sector usaha yang pada dasarnya dapat diusahakan oleh siapa saja seperti BUMN ataupun swasta, (2) Industri/sector usahanya terkait dengan teknologi yang cepat berubah, adalah industri/sector usaha kompetitif dengan ciri utama terjadinya perubahan teknologi yang sangat cepat dan memerlukan investasi yang sangat besar untuk menangani teknologi tsb. Sedangkan BUMN persero yang tidak dapat diprivatisasi

adalah (1) Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN, (2) Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan keamanan negara, (3) Persero di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakannya demi kepentingan masyarakat, dan (4) Persero yang bergerak di bidang sumber daya alam dan berdasar UU dilarang untuk diprivatisasi.

Selain itu pelaksanaan privatisasi juga harus memperhatikan manfaat eksternalitas dan kinerja BUMN yang akan diprivatisasi. BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas dan kinerja rendah maka dapat dijual atau dilikuidasi. Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas rendah tetapi kinerjanya tinggi, maka pemerintah dapat menjual atau mendatangkan investor baru. Sedangkan BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas tinggi dan kinerja tinggi pula, maka perlu dipertahankan dan pemerintah tidak perlu memilikinya 100%. Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas tinggi tetapi kinerja rendah, maka perlu melakukan upaya pemberdayaan atau revitalisasi untuk peningkatan kinerja.

Tabel

Kerangka Dasar Penanganan BUMN

		Efisiensi	
		RENDAH	TINGGI
Eksternalitas	RENDAH	<ul style="list-style-type: none"> - LIKUIDASI - JUAL (<i>cut loss</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioritas pertama untuk diprivatisasi. - IPO merupakan pilihan pertama.
	TINGGI	<ul style="list-style-type: none"> - RESTRUKTURISASI - KORPORATISASI - Privatisasi dengan aliansi strategis/mitra strategis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tak ada masalah. - Silakan diprivatisasi dengan penjualan saham bertahap, dengan menyermati perkembangan pasar.

Pada tabel berikut ini diilustrasikan kondisi beberapa BUMN berdasarkan tinggi/rendahnya eksternalitas dan tingkat efisiensinya.

Tabel

Ilustrasi Pemilahan BUMN Berdasarkan Eksternalitas dan Efisiensi

BUMN	EKSTERNALITAS	EFISIENSI	REKOMENDASI
PT Sarinah PT Kertas Lotos PT Pengerukan Indonesia PT Kodja Bahari PT Industri Sandang	Rendah	Rendah	Perjualan adalah pilihan terbaik. BUMN yang sering rugi sedangkan manfaat sosialnya minim, jika di pertahankan hanya akan memberatkan anggaran. Bahkan jika nilai perusahaan telah rendah sehingga biaya transaksi terlalu besar, likuidasi adalah langkah terbaik. Tak ada pilihan utang dalam kasus ini, sehingga pilihan terbaik adalah yang nilai kerugiannya paling kecil.
PT Kereta Api PT Pelni PT PLN PT Prdad	Tinggi	Rendah	Restrukturisasi. Jika dana segar pemerintah terbatas, dapat dilakukan aliansi dengan mitra strategis, namun kepemilikan saham mayoritas pemerintah harus dipertahankan.
PT Timah PT Antam PT NGN	Rendah	Tinggi	Andalan privatisasi karena paling berpotensi mendatangkan keuntungan bagi negara, dan pelepasan kontrolnya tidak akan berdampak serius bagi kesejahteraan rakyat. Karena kinerjanya sudah cukup baik, maka privatisasi bendaknya harus dilakukan jika negara memang sangat membutuhkan dana segar, dan hanya bila harga jualnya benar-benar menguntungkan.
PT Pertamina PT Telkom PT BRI PT Jamsostek	Tinggi	Tinggi	Tidak ada masalah dengan BUMN ini, dan seharusnya menjadi kelompok terdahulu untuk diawatakan karena dengan status sekarang pun sudah memberikan manfaat besar. Optimalisasi kinerjanya perlu dilakukan pada pembinaan sektornya (bukan BUMN-nya sendiri), seperti perbaiki kompetisi demi lebih memacu BUMN ini memaksimalkan potensinya.

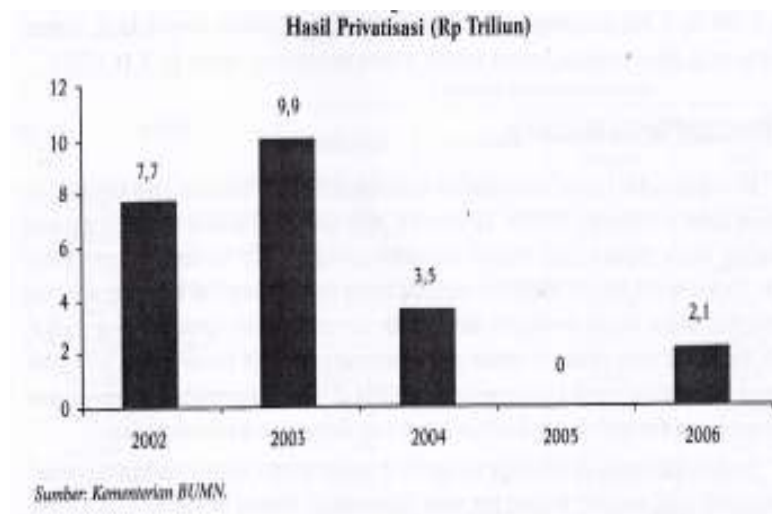
Pelaksanaan privatisasi BUMN yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia ternyata tidak dapat berjalan mulus sebagaimana yang diharapkan. Misalnya realisasi privatisasi BUMN tahun 2001 hanya mampu mencapai 50% dari target. Sembilan BUMN yang seharusnya diprivatisasi pada tahun 2001 terpaksa di *carry over* ke tahun 2002. Sementara itu, untuk tahun 2002 sendiri, pemerintah menargetkan privatisasi untuk 15 BUMN. Pelaksanaan privatisasi yang terjadi sampai saat ini masih terkesan ruwet, berlarut-larut, dan tidak transparan. Dikatakan ruwet karena tidak adanya aturan yang jelas tentang

tata-cara dan prosedur privatisasi. Proses privatisasi dari setiap BUMN dilakukan dengan prosedur dan perlakuan yang berbeda. Pelaksanaan privatisasi juga terkesan berlarut-larut. Keputusan yang sudah diambil pemerintah tidak bisa dengan segera dilaksanakan, karena berbagai alasan. Keputusan untuk menentukan pemenang tender privatisasi juga tidak ada aturan atau formula yang jelas, sehingga terkesan pemerintah kurang transparan dalam proses privatisasi (Komisi V DPR-RI).

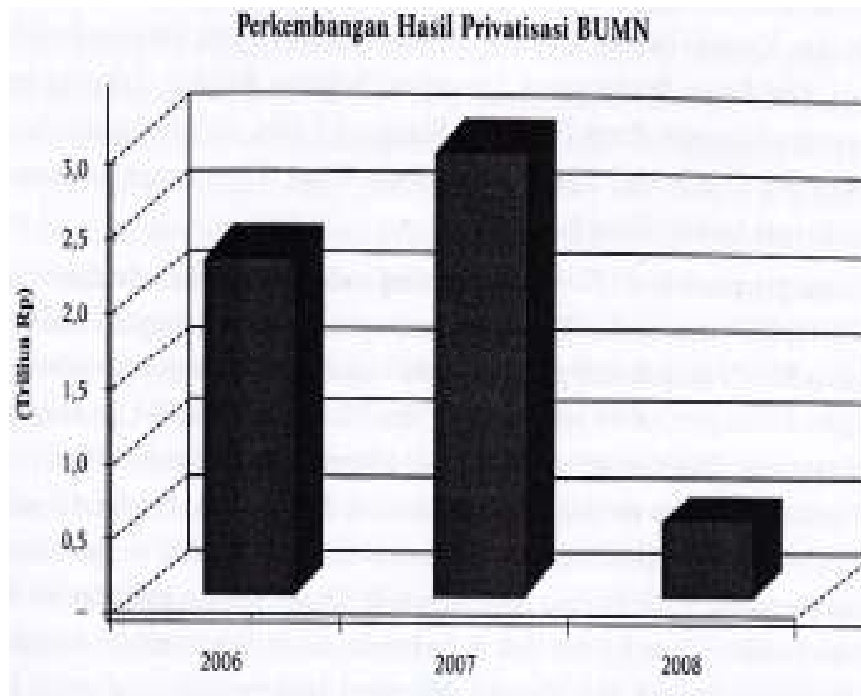
Kegagalan pelaksanaan privatisasi juga disebabkan adanya penolakan terhadap privatisasi BUMN. Penolakan terhadap privatisasi BUMN dapat dilihat dari maraknya demo-demo untuk menentang privatisasi BUMN, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun karyawan BUMN. Penolakan terhadap privatisasi juga datang dari pihak-pihak tertentu seperti Direksi BUMN, Pemerintah Daerah, DPR, dll. Berbagai alasan dikemukakan oleh pihak-pihak tertentu untuk menolak privatisasi BUMN, antara lain (1) privatisasi dianggap merugikan negara, (2) privatisasi kepada pihak asing dianggap tidak nasionalis, (3) belum adanya bukti tentang manfaat yang diperoleh dari privatisasi.

Berikut ini dipaparkan hasil privatisasi BUMN tahun 2002 sampai dengan 2006 dan dari tahun 2006 hingga tahun 2008.

Tabel 5



Tabel 6



Sumber : Departemen Keuangan

Berdasarkan tabel 5 di atas dijelaskan bahwa pada tahun 2005 pemerintah sempat menghentikan kebijakan privatisasi. Hal ini mungkin terkait dengan *master plan* pembenahan BUMN 2005 – 2009 yang disebutkan secara jelas bahwa visi pemerintah tentang BUMN adalah : “ *BUMN merupakan pelaku bisnis strategis yang harus dikelola secara profesional, sehingga mempunyai peranan yang penting dalam perekonomian nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat*”. Adapun misi yang dirumuskan pemerintah demi mencapai visi tersebut meliputi tiga unsur, yaitu:

1. Membangun BUMN yang efisien;
2. Menjadikan BUMN sebagai salah satu sumber kesejahteraan rakyat, dan
3. Memisahkan fungsi BUMN sebagai unit usaha dengan fungsi lainnya.

Pemerintah menggariskan strategi dasar demi tercapai misi tersebut, yang terdiri dari beberapa unsur yaitu:

1. Mengelompokkan ulang dan mengevaluasi BUMN ke dalam BUMN yang menangani cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, BUMN yang usahanya bersifat komersial dan strategis, serta BUMN yang kegiatan usahanya komersial secara umum;
2. Melaksanakan restrukturisasi berkelanjutan;

3. Melakukan sinergi BUMN dan aliansi strategis.

Namun sejak tahun 2006 penjualan aset negara khususnya BUMN ini dikembali dilakukan. Menurut penjelasan Menteri BUMN bahwa privatisasi merupakan pilihan yang terelakkan untuk menutup sebagian defisit APBN, disamping sumber yang lain yaitu dari utang baik dari dalam maupun luar negeri. Karena defisit APBN cenderung membesar dari tahun ke tahun, maka kian gencar pula pemerintah dalam mencari utang dan melakukan privatisasi BUMN pada tahun-tahun berikutnya. Jadi bila dikaitkan dengan *master plan* pembenahan BUMN yang telah dibuat, tampaknya mengalami perubahan begitu saja di lapangan. Inkonsisten seperti ini bukan hanya membingungkan tetapi juga sangat beresiko bagi kredibilitas pemerintah sendiri.

4. Dampak Privatisasi BUMN Terhadap Perekonomian Makro Indonesia

Idealnya privatisasi BUMN dipandang sebagai langkah untuk mengurangi intervensi pemerintah dalam bidang ekonomi yang seharusnya dilaksanakan oleh sektor swasta. Privatisasi diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan efisiensi perusahaan yang selanjutnya mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia. Namun, privatisasi yang dilakukan pemerintah saat ini bukan dalam tujuan tersebut, melainkan untuk menutup defisit APBN. Meskipun BUMN adalah "milik negara" namun tidak ada kebenaran yang cukup bagi pemerintah untuk melego BUMN-nya untuk mengisi kekurangan dana operasionalnya. Kekurangan pada budget anggaran adalah tanggung jawab institusi pemerintah, yang selayaknya diatasi dengan cara efisiensi operasional, bukan dibebankan kepada orang lain.

Pemerintah mulai tahun 2002 cenderung melakukan obral BUMN yang saat itu bernilai buku Rp. 850 trilyun atau US\$ 89,5 milyar yang bukan hanya merugikan namun juga sangat memalukan dan memilukan (Basri, 2009). Berikut ini adalah beberapa ilustrasi privatisasi beberapa BUMN :

1. Penjualan PT Semen Gresik (SG) tahun 1998 yang sangat merugikan karena dua alasan yaitu (a) kontrak jual-belinya bersyarat (*conditional sale and purchase agreement/CSPA*), dan (b) harga jualnya terlalu murah. Dalam CSPA Cemex sebagai pembeli yang hanya memiliki 14% saham (ditambah pembelian di bursa efek maka total sahamnya menjadi 25,53%) ternyata mempunyai otoritas yang sama dengan pemerintah RI yang mempunyai saham 51 %. Cemex bahkan mendapat jatah wakil direktur utama dan wakil komisaris yang kekuasaannya sama dengan direktur utama dan komisaris utama. Bagaimana mungkin kontrak yang sedemikian ini bisa ditandatangani? Lebih menyedihkan lagi harga saham SG pun jauh dibawah nilai pasarnya.
2. Penjualan sama BCA yang akibat krisis beralih tangan dari Keluarga Salim ke Pemerintah RI. Divestasi saham BCA 51 % oleh BPPN pada tahun 2002 hanya menghasilkan dana sekitar Rp. 5,345 trilyun. Jumlah ini bahkan tidak sampai 10 % dana rekapitulasi BCA yang telah dikeluarkan negara yang mencapai Rp. 59,7 trilyun. Terlebih lagi dari divestasi yang merugikan itu pemerintah RI harus menanggung biaya bunga obligasi rekap yang pada

akhir tahun 2002 mencapai Rp. 47,7 trilyun. Bagaimana hal ini bisa terjadi lagi?

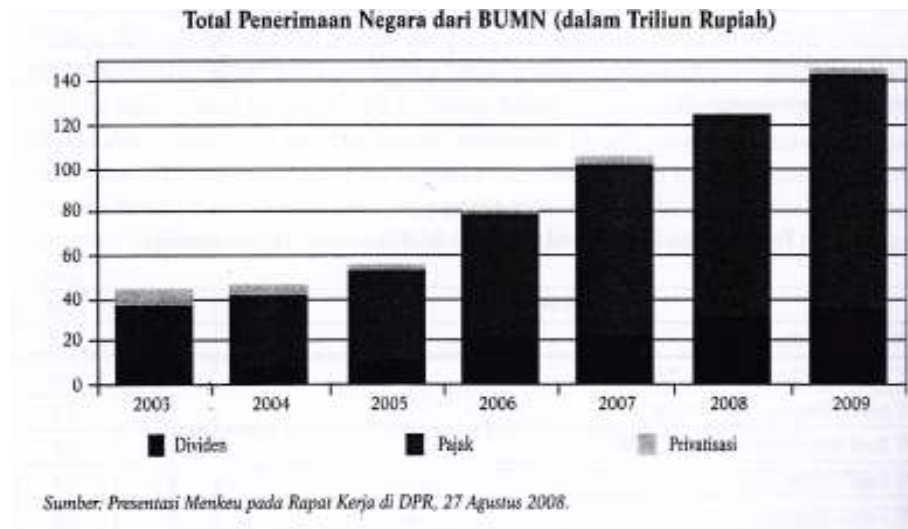
3. Divestasi Indosat tahun 2002. Sebelum Mei 2002 Indosat bersama Deutsche Telekom (DT) memiliki Satelindo dengan pembagian saham 75 % (Indosat) dan 25 % (DT). Pada bulan Mei 2002 Indosat mengambil alih 25 % saham DT seharga US\$ 325 juta. Seharusnya nilai Satelindo menjadi US\$ 1.3 milyar. Lalu pada bulan Oktober 2002 STT Telemedia (Singapura) membeli 41,94 % saham pemerintah di PT Indosat dengan harga hanya US\$ 1,487 milyar. Padahal nilai Satelindo sendiri sudah US\$ 1,3 milyar. Jadi seluruh saham Indosat minus Satelindo hanya dihargai US\$ 187 juta, padahal Indosat adalah induk Satelindo. Dengan kata lain 41,94 % saham pemerintah di Indosat yang dibeli STT hanya dihargai sebesar US\$ 79 juta, dan dengan harga "super obral" ini STT telah menguasai bisnis satelit dan hak operator *fixed-line* di Indonesia, sekaligus menjadikannya sebagai penguasa mayoritas bisnis seluler di Indonesia. Ketika itu dikabarkan bahwa STT adalah pihak yang memberikan penawaran tertinggi. Kalau tawaran tertinggi masih merugikan, mengapa penjualan dipaksakan?

Beberapa contoh kasus privatisasi di atas terutama karena desakan untuk menutup defisit APBN. DPR yang seharusnya mengontrol segala sesuatunya, dalam praktiknya bukan membantu menjernihkan situasi namun malah sebaliknya. Yang pasti privatisasi padamasa itu merupakan privatisasi terburuk dan paling merugikan.

Reaksi pemerintah dengan kejadian seperti di atas, pada awalnya cukup bijaksana yaitu menghentikan privatisasi sebagai cara untuk menambal defisit APBN sehingga pada tahun 2005 tidak ada privatisasi BUMN. Namun pada tahun-tahun berikutnya privatisasi dilakukan lagi. Meskipun tidak separah pada masa sebelumnya. Contoh penjualan saham Perusahaan Gas Negara (PGN) pada tahun 2006, yang sudah direncanakan sejak tahun 2005. Saham PGN yang akan dijual sebanyak 5,8 % (185 juta lembar saham). Entah mengapa, pelaksanaan privatisasi ini berjalan lambat sehingga baru dilakukan pada Desember 2006 dengan harga Rp. 11.350/lembar saham. Padahal jika transaksi dilakukan pada Agustus 2005 harganya mencapai Rp. 13.600/lembar saham. *Timing* yang buruk berakibat fatal. Tidak berakhir sampai di situ, pada tahun 2007 ketika berlangsung divestasi saham pemerintah di Bank BNI. Pemerintah memutuskan melepas saham sebanyak 3,95 milyar saham BNI seharga Rp.2.050/lembar. Harga itu lebih murah 28 % dari harga pasaran tertinggi Rp. 2.850/lembar pada sesi penutupan tanggal 25 Juli 2007. Dalam transaksi ini negara dirugikan hingga Rp. 3,16 trilyun. Astaghfirullah hal adziim.

Berdasarkan uraian di atas, ternyata hasil privatisasi sebenarnya tidak sepadan dengan apa yang dikorbankan. Apalagi dengan privatisasi BUMN, yang dijual kepada pihak asing, maka yang lepas dari kontrol negara bukan hanya sejumlah aset, tetapi juga kebanggaan nasional yang bahkan digantikan dengan rasa kekhawatiran akan makin menguatnya dominasi asing di perekonomian tanah air kita tercinta ini.

Bagan berikut ini memaparkan total penerimaan negara dari BUMN sejak tahun 2003 hingga tahun 2009.



Dari bagan/tabel diatas, menunjukkan secara jelas betapa sumbangan terbesar BUMN sesungguhnya adalah berasal dari pajak, lalu deviden, baru kemudian diikuti oleh privatisasi. Dengan demikian apabila kita mengharapkan kontribusi yang lebih besar dari BUMN bagi perekonomian nasional, maka langkah logis yang harus dilakukan adalah menyehatkan BUMN agar dapat membayar pajak dan deviden dalam jumlah yang lebih besar lagi.

Kesimpulan:

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik di akhir tulisan ini adalah:

1. Privatisasi adalah kebijakan yang multifacet- banyak muka. Secara ideologis bermakna meminimalisir peran negara. Secara manajemen bermakna meningkatkan efisiensi pengelolaan usaha dan meningkatkan nilai perusahaan, Secara anggaran, privatisasi dapat diartikan sebagai pengisi kas negara yang sedang difisit.
2. Salah satu tujuan yang akan dicapai melalui kebijakan privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada negara dan badan usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, membuka akses ke pasar internasional, dan alih teknologi serta *transfer best practice* kepada badan usaha. Sedangkan manfaat pelaksanaan kebijakan privatisasi selain untuk memperbaiki perekonomian nasional (skala makro) juga bertujuan untuk meningkatkan kinerja BUMN (skala mikro).
3. Privatisasi yang ideal adalah privatisasi yang mampu meningkatkan kinerja BUMN; mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*; mampu

- meningkatkan akses ke pasar internasional; terjadinya transfer iptek; terjadinya perubahan budaya; dan mampu memberikan kontribusi menutup defisit APBN.
4. Di Indonesia, pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR-RI memberikan persetujuan atas RAPBN yang di dalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi. Rencana privatisasi dituangkan dalam program tahunan privatisasi yang pelaksanaannya dikonsultasikan kepada DPR-RI. Privatisasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban, kewajaran, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar (domestik dan internasional).
 5. Kebijakan privatisasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan pemikiran yang menyejajarkan peran strategis BUMN dengan kemajuan ekonomi nasional. Pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sedangkan peningkatan produktivitas dan efisiensi melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi.
 6. Sumbangan terbesar dari BUMN sesungguhnya adalah berasal dari pajak, lalu deviden, baru kemudian diikuti oleh dari hasil privatisasi. Dengan demikian apabila kita mengharapkan kontribusi yang lebih besar dari BUMN bagi perekonomian nasional, maka langkah logis yang harus dilakukan adalah menyetatkan BUMN sehingga dapat memberi kontribusi berupa pajak dan deviden dalam jumlah yang lebih besar lagi

Rekomendasi :

1. Dalam menjalankan tugasnya, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah tetapi juga investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.
2. Privatisasi harus dikembangkan sebagai strategi bisnis, bukan sebagai strategi anggaran – untuk menambal defisit anggaran. Oleh karena itu pemerintah hendaknya menetapkan peraturan yang benar-benar kondusif sehingga kebijakan privatisasi yang dilakukan dapat memperbaiki perekonomian nasional (skala makro) dan meningkatkan kinerja BUMN (skala mikro).

DAFTAR PUSTAKA

- Basri, Faisal (2009): *Lanskap Ekonomi Indonesia* . Jakarta : Kencana.
- Bastian, Indra (2002) : *Privatisasi di Indonesia*, Jakarta : Salemba Empa
- Bos,Deiter (1991) : *A Theory of the Organization of Public Interprises*, Journal of Economics, Supplement, 5,1985, pp 17 – 40.
- Kay, J.A. dan D.J. Thompson (1986) : *Privatization : A Policy in Search of A Rational*, The Economic Journal, Vol 96, March 1986, pp 18 – 32.
- Moore, Stephen (1987) : *Contracting Out : A Painless Alternatif to Budget Cutter's Knife*, in Steve H,Hanke (Ed), *Prospect of Privatization*, New York, The Academy of Political Science.
- Nugroho, Riant (2008) : *Manajemen Privatisasi BUMN*. Jakarta : PT Gramedia
- Savas, E.S. (1997): *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey: Chatam House Publisher, Inc.
- Stiglitz, Joshep E.(1988) : *Economics of The Public Sector*, New York : W.W. Northon.