

**Tinjauan Yuridis Privatisasi BUMN (Kajian Terhadap UU No. 19
Th. 2003 Tentang BUMN)**

Edi Wahyuningati, SH., M.Hum.

ABSTRAK

Salah satu alternatif untuk menciptakan efisiensi dan menumbuhkan daya saing perusahaan/pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi. Privatisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja badan usaha dan merupakan kunci keberhasilan menciptakan lingkungan bisnis yang sehat dengan dilaksanakannya prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*) yang meliputi transparan, kemandirian dan akuntabilitas.

Kata kunci: privatisasi, perusahaan, BUMN

A. Pendahuluan

Perekonomian Indonesia yang bertumpu pada Undang-Undang Dasar 1945, yaitu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan guna memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Atas dasar tersebut landasan hukum tentang keadilan dibidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat tertera dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadikan dasar dan titik tolak bagi pembangunan ekonomi.

Negara mengambil peranan penting dibidang ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat serta untuk meningkatkan penguasaan seluruh ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui menasionalisasikan perusahaan-perusahaan peninggalan pemerintah Belanda.

BUMN sebagai salah satu pelaku bisnis dalam perekonomian Indonesia disamping sektor swasta dan koperasi diharapkan dapat melaksanakan peranannya secara aktif dalam pengembangan ekonomi nasional guna mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

BUMN juga sebagai salah satu tulang punggung perekonomian (aset produktif yang dimiliki pemerintah) diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pemerintah dalam bentuk deviden dan pajak. Untuk itu pemerintah sangat berkepentingan atas kesehatan BUMN untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan melakukan stabilitas harga dan laju inflasi serta memberi subsidi bagi BUMN yang merugi.

Kondisi ini justru menciptakan ketergantungan BUMN pada pemerintah sehingga menjadi beban bagi pemerintah. Ketergantungan BUMN terhadap pemerintah tidak menciptakan kemandirian BUMN untuk berkompetisi dengan perusahaan swasta. BUMN sering kali memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi, dengan

tingginya biaya produksi sangat mempengaruhi tingkat harga produk yang ditawarkan kepada konsumen. Dalam hal tertentu pemerintah memberikan subsidi yang terlalu besar bagi BUMN sehingga secara internal upaya untuk menciptakan efisiensi dalam tubuh BUMN menjadi semakin sulit.

Operasional BUMN diharapkan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi pada pendapatan negara pasca krisis guna membiayai pembangunan dan penyelenggaraan negara agar masih bisa tetap berjalan. Dengan melihat kondisi BUMN yang sangat bergantung pada pemerintah, mustahil target yang diinginkan akan tercapai. Untuk mencapai target BUMN harus diimbangi dengan budaya perusahaan yang melaksanakan prinsip-prinsip tata laksana usaha yang baik (*good corporate governance*).

Perbaikan kinerja BUMN perlu dilakukan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang ada terutama untuk mengatasi kerugian-kerugian yang diderita. Selain itu *“perbaikan BUMN bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, baik bagi badan usaha milik negara maupun milik swasta. Dalam praktiknya BUMN masih banyak mendapatkan peluang monopoli. Monopoli yang diberikan kepada BUMN dalam jangka panjang menjadikan BUMN tidak memiliki daya saing global. Globalisasi dan pasar bebas menentang manajemen BUMN untuk melakukan beberapa kebijakan strategis dalam rangka menciptakan efisiensi operasional perusahaan serta meningkatkan*

peranan BUMN dalam menyukkseskan pembangunan nasional serta mengatasi permasalahan kerugiaan dalam tubuh BUMN.”¹

Salah satu alternatif untuk menciptakan efisiensi dan menumbuhkan daya saing perusahaan/pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi. Privatisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja badan usaha dan merupakan kunci keberhasilan menciptakan lingkungan bisnis yang sehat dengan dilaksanakannya prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*) yang meliputi transparan, kemandirian dan akuntabilitas. Proses privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman kepada prosedur privatisasi yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain diluar mekanisme korporasi serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu tinjauan yuridis privatisasi BUMN perlu dilakukan agar pelaksanaan privatisasi BUMN dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945.

B. Permasalahan

1. Privatisasi BUMN menurut Undang-undang no.19 tahun 2003 tentang BUMN
2. Implementasi kebijakan privatisasi BUMN

C. Pembahasan

Privatisasi Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN

¹ *Ibid.*.h. 13

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan².

Memasuki tahun 1990, kinerja BUMN secara bisnis dipertanyakan. Kontribusi BUMN dari deviden terhadap total penerimaan bukan pajak pada tahun anggaran 1990/1991 adalah Rp. 1,096 triliun terhadap Rp. 7,801 triliun. Sementara itu, kinerja BUMN secara rata-rata juga tidak begitu menggembirakan.

Sampai dengan 31 Desember 1997, beberapa BUMN terlibat sektor perekonomian nasional dengan total aset sebesar Rp. 461,6 triliun. Diantara 160 BUMN di bawah pengawasan kantor Menteri Pendayagunaan BUMN, 74 perusahaan atau 42,6% termasuk dalam kategori baik dan baik sekali. Sementara sisanya 53,8% berada pada kondisi kurang baik dan tidak baik dengan kondisi rata-rata tidak efisien. Hal itu terlihat dari pertumbuhan aset yang lebih tinggi daripada labanya. Di tahun 1997 aset BUMN berkembang sebesar 27,7%, namun laba yang diperoleh jauh dibawah presentase.

Dari jumlah kurang lebih 158 BUMN yang ada saat ini, hanya 76 BUMN yang dapat menyetorkan deviden ke APBN. Hal ini menunjukkan dari sekian banyak BUMN, lebih banyak BUMN yang tidak dapat menghasilkan keuntungan maksimal untuk dikontribusikan bagi kemakmuran rakyat melalui APBN.

Rendahnya kinerja BUMN bukan semata-mata kesalahan para profesional pengelolanya, namun karena struktur organisasi dan

² Pasal 1 ayat (2) Undang-undang no. 19 tahun 2003 tentang BUMN

keberadaannya yang tidak menguntungkan. Dengan berada di bawah departemen teknis, otomatis terjadi kecenderungan dari pada pengelolanya untuk menjaga hubungan ekstra baik dengan pimpinan departemen teknisnya daripada dengan konsumennya. Ini tidak aneh karena pada akhirnya penentuan siapa yang berhak menduduki posisi puncak dalam BUMN tidak lebih banyak ditentukan oleh prestasi bisnis atau *customer*-nya, melainkan lebih pada pimpinan departemen teknis yang membawahnya.

Ada kecenderungan BUMN dijadikan *cash-cow* bagi pejabat tinggi pemerintah dan para kroninya. Baik dengan mekanisme pemberian fasilitas khusus, monopoli pemasaran, monopoli pasokan, bahkan sampai pada kemungkinan adanya penyimpangan ketika BUMN tersebut dinyatakan merugi dan kerugian ini diputhihkan sebagai penyertaan modal pemerintah.

Lingkungan dalam organisasi BUMN sendiri memang tidak memungkinkan bagi tumbuhnya semangat bersaing dan terus-menerus mengembangkan kemampuan baik secara perseorangan dan kelembagaan, karena struktu organisasinya menjadi birokratis dan adanya monopoli yang diberikan pemerintah dalam bentuk apapun, faktor politik, intervensi pihak asing serta kualitas dan moralitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang cukup rentan dalam tubuh BUMN. Kondisi ini sangat mempengaruhi orientasi pendirian BUMN yang pada awalnya diprioritaskan untuk pemenuhan kebutuhan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan perolehan laba.

Dalam perkembangannya ada kesan negatif mengenai kinerja BUMN yang bergerak di berbagai sektor perekonomian. Beberapa masalah yang sering dihadapi BUMN dan biasanya digunakan sebagai pertimbangan yang mendorong dilakukannya perbaikan BUMN di beberapa negara. Beberapa masalah yang ada dalam BUMN adalah:

1. Inefisiensi, kelebihan karyawan, dan produktivitas rendah masalah tersebut terbilang akut dan dominan pada BUMN yang sepenuhnya berada di bawah kontrol pemerintah.
2. Kualitas barang dan jasa rendah. Kualitas barang dan jasa yang dihasilkan BUMN pada umumnya dinilai rendah oleh masyarakat karena lemahnya kualitas sumber daya manusia dan tertinggalnya teknologi yang digunakan oleh BUMN dalam memproduksi barang dan jasa.
3. Merugi yang berkelanjutan dan peningkatan hutang. Beberapa BUMN yang merugi dan memiliki utang cukup besar tidak dapat segera melakukan pembenahan untuk meningkatkan kinerjanya karena beberapa alasan salah satunya adalah asset BUMN yang berasal dari penyisihan APBN sebelum ditetapkannya Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN) harus dikonsultasikan kepada pemerintah dan bahkan DPR.
4. BUMN tidak responsif terhadap kebutuhan publik. Keterlambatan BUMN dalam merespons kebutuhan publik pada umumnya disebabkan oleh lambannya proses pengambilan keputusan dan kurangnya jiwa wirausaha (*entrepreneurship*) di lingkungan manajemen BUMN.

5. Ketidakadaan dana untuk memenuhi kebutuhan modal investasi. Salah satu hambatan pengembangan BUMN adalah kurangnya dana investasi terutama untuk keperluan pengembangan usaha. Sebagian modal BUMN berasal dari utang sehingga biaya modalnya (*cost of capital*) lebih tinggi dibandingkan jika didanai dengan modal sendiri (ekuitas).
6. Integrasi vertikal secara berlebihan. sering kali kebijakan pemerintah dalam pengelolaan BUMN sangat intervensif sehingga manajemen BUMN mengalami hambatan dalam pengambilan keputusan manajerial.
7. Keanekaragaman tujuan dan saling bertentangan pendapat. Dualisme tujuan BUMN yaitu tujuan memperoleh keuntungan dan pelayanan sosial kepada publik, merupakan salah satu penghambat BUMN untuk memasuki pasar yang kompetitif.
8. Misi BUMN salah arah dan tidak relevan, adanya intervensi politik dan hambatan regulasi dapat mengacaukan misi BUMN sebagai entitas bisnis.
9. Pemanfaatan dan kinerja aset yang tidak optimal, investasi yang dilakukan BUMN terutama dalam bentuk infrastruktur penggunaannya belum optimal (*not fully employed*) antara lain karena masalah kemampuan sumber daya manusia, konflik kepentingan, birokrasi serta hambatan hukum.
10. Adanya prakti-praktik illegal seperti kasus suap, pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai prosedur, adanya kolusi dan nepotisme serta beberapa praktik illegal lain dalam pengelolaan

BUMN. Penerapan *good corporate governance* (GCG) diharapkan mampu membersihkan praktik-praktik illegal tersebut.

11. Pencurian dan korupsi, tingginya kasus pencurian dan korupsi dalam tubuh BUMN merupakan masalah yang perlu dicermati secara serius baik oleh pemerintah maupun oleh manajemen BUMN.

Kondisi BUMN yang demikian perlu segera dibenahi. Perbaikan kinerja BUMN perlu dilakukan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang ada terutama untuk mengatasi kerugian-kerugian yang diderita. Selain itu perbaikan BUMN bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, baik bagi badan usaha milik negara maupun milik swasta. Dalam praktiknya BUMN masih banyak mendapatkan peluang monopoli. Monopoli yang diberikan kepada BUMN dalam jangka panjang menjadikan BUMN tidak memiliki daya saing global. Globalisasi dan pasar bebas menentang manajemen BUMN untuk melakukan beberapa kebijakan strategis dalam rangka menciptakan efisiensi operasional perusahaan serta meningkatkan peranan BUMN dalam menyukseskan pembangunan nasional serta mengatasi permasalahan kerugian dalam tubuh BUMN.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan meliputi restrukturisasi dengan melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*) yang meliputi transparansi, kemandirian, dan akuntabilitas. salah satu upaya lainnya yang dapat dilakukan guna menumbuhkan daya saing perusahaan adalah dengan melakukan

penjualan sebagian kepemilikan atau pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi.

Dalam Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN dijelaskan privatisasi merupakan penjualan saham perseroan baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Privatisasi BUMN juga dapat diartikan sebagai sebuah keniscayaan untuk mendorong kenaikan efisiensi, sebagaimana dipahami dari aspek normatif-teoritis. Sedangkan dari aspek positif-empiris, juga diketahui bahwa privatisasi BUMN merupakan isu kritis yang rawan resistensi (*xenophobia* dan *regionalisme*).³

Privatisasi menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no.33 tahun 2005 dalam pasal 1 ayat (2) menerangkan:

“Privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas saham oleh masyarakat”

Privatisasi atau swastanisasi merupakan salah satu upaya membenahi BUMN tidak hanya dari sudut ekonomi tetapi juga instrument hukum. Privatisasi menurut Undang-undang no.19 tahun 2003 yang ada dalam Pasal 74 ayat (1) dilakukan dengan maksud untuk:

³ A.Habibullah, Kebijakan Privatisasi BUMN Relasi State, Market dan Civil Society, cetakan I, Averroes Press, Bukit Cemara, 2009, h. 7

a. memperluas kepemilikan masyarakat atas persero

Privatisasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mengalihkan sebagian atau keseluruhan aset yang dimiliki negara kepada pihak swasta. Pengalihan sebagian atau keseluruhan aset atau perluasan kepemilikan masyarakat atas persero dengan cara penjualan saham persero melalui pasar modal. Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerintah mendorong peran swasta (nasional dan asing) untuk terlibat dalam proses pembangunan melalui serangkaian kebijakan penanaman modal yang menarik bagi swasta. Beberapa paket kemudahan untuk melakukan usaha (bahkan pemberian hak khusus seperti monopoli dan proteksi) bagi pihak swasta. Perluasan pemilikan masyarakat diharapkan dapat memberikan manfaat berpengaruh terhadap kinerja perusahaan, menciptakan lapangan kerja karena peningkatan aktivitas ekonomi, dan memperbaiki kualitas jasa dan produksi melalui pertumbuhan perusahaan serta peningkatan partisipasi dan kontrol masyarakat terhadap perusahaan sebagai pemilik saham, dan pemisahan BUMN dari campur tangan birokrasi dari pemerintah. Kepemilikan saham BUMN oleh pihak swasta (nasional maupun asing) dalam program privatisasi seharusnya tidak melebihi saham kepemilikan negara sebesar paling sedikit 51% dari keseluruhan modal perusahaan yang terbagi dalam saham, karena kepemilikan saham tersebut sangat memiliki peranan penting bagi negara dalam mengatur kebijakan BUMN. Mengingat bahwa tujuan BUMN tidak hanya semata-mata

mencari keuntungan namun juga untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan

Dalam perkembangannya, ada kesan negatif mengenai kinerja BUMN yang bergerak diberbagai sektor perekonomian. Adanya ketidak efisiensi seperti kelebihan karyawan, produktivitas rendah karena BUMN seringkali memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi serta kualitas barang dan jasa rendah. Rendahnya kualitas barang dan jasa tersebut dikarenakan lemahnya kualitas sumber daya manusia dan tertinggalnya teknologi yang digunakan oleh BUMN dalam memproduksi barang dan jasa. Dengan kondisi yang demikian menciptakan ketergantungan BUMN kepada pemerintah, ketergantungan BUMN terhadap pemerintah ini tidak menciptakan kemandirian BUMN untuk berkompetisi dengan perusahaan swasta, serta adanya monopoli menjadikan BUMN tidak memiliki daya saing global dan menyebabkan produktivitas BUMN rendah. Privatisasi diharapkan menjadikan BUMN mampu beroperasi secara lebih professional. Dengan perluasan kepemilikan saham atas persero kepada swasta maka pelaksanaan kebijakan BUMN akan bergeser dari pemerintah kepada swasta. Adanya investor baru tentu akan berupaya meningkatkan efisiensi sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, serta memberikan kontribusi yang lebih baik kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian deviden, efisiensi tidak selalu

berarti mengurangi jumlah karyawan. Masuknya investor baru dapat menimbulkan suasana kerja yang lebih produktif karena tata kelola perusahaan yang sebelumnya ada dibawah kontrol pemerintah, kini pemerintah harus mengurangi campur tangan dalam pengelolaan perusahaan. Dengan adanya visi, misi, dan strategi yang baru diharapkan menjadi pemicu adanya perubahan budaya kerja, perubahan proses bisnis internal dan lebih efisiensi serta meningkatkan produktivitas perusahaan agar memiliki daya saing global dan meningkatkan nilai perusahaan.

- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat

Dengan dilakukannya privatisasi, diharapkan terjadi perbaikan di dalam BUMN terutama mengenai struktur keuangan guna mendapatkan akses dan sumber pendanaan baru untuk pertumbuhan perusahaan sehingga dapat meningkatkan kinerja perusahaan serta mengurangi piutang yang bermasalah. Dengan adanya pemegang saham baru dalam BUMN maka pengelolaan badan usaha tidak berada di bawah departemen teknis, sehingga perusahaan tidak lamban dalam mengambil kebijakan dengan demikian BUMN dapat cepat merespon terhadap kebutuhan publik. Privatisasi menyebabkan adanya perubahan budaya kerja yang baru sehingga dapat menciptakan manajemen keuangan yang baik dan kuat dengan menerapkan *good corporate governance (GCG)* yang meliputi transparansi, kemandirian dan

akuntabilitas sehingga dapat mengurangi prakti-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang merusak manajemen perusahaan.

- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif
Ketergantungan BUMN kepada pemerintah tidak menciptakan kemandirian BUMN untuk berkompetisi dengan perusahaan swasta. Industri di bawah naungan BUMN sering kali memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi, tetapi kualitasnya rendah. Tingginya biaya produksi menyebabkan kurangnya pendapatan perusahaan, hal ini menyebabkan industri tidak dapat berkembang. Upaya pemerintah guna menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif dilakukan privatisasi, para pemegang saham yang baru memiliki cara strategis guna meningkatkan struktur industri yang sehat. Dengan mengefisienkan operasi perusahaan dengan menekan biaya produksi, tetapi juga tetap menjaga kualitas barang dan jasa, penjualan dilakukan dengan harga yang kompetitif agar dapat bersaing dengan perusahaan swasta. Serta memperbaiki sistem pengendalian manajemen lebih baik lagi. Adanya proses perubahan bisnis internal yang lebih efisien diharapkan mampu meningkatkan struktur industri yang sehat dan kompetitif agar memperoleh laba yang optimal.
- e. menciptakan persero yang berdaya saing dan berorientasi global
Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan melakukan stabilitas harga dan laju inflasi pemerintah memberikan proteksi dan hak monopoli kepada BUMN. Baik dengan mekanisme

pemberian pemberian fasilitas khusus, monopoli pemasaran, monopoli pasokan. Monopoli yang diberikan kepada BUMN dalam jangka panjang menjadikan BUMN tidak memiliki daya saing global. Upaya yang dilakukan untuk menumbuhkan daya saing perusahaan adalah dengan melakukan privatisasi, para pemegang saham baru yang ada di dalam BUMN mengurangi campur tangan birokrasi/pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan dengan ini tidak ada monopoli pemerintah terhadap BUMN dalam bentuk apapun. Privatisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja perusahaan yang kemudian mempunyai daya saing dan mampu menghadapi persaingan global. Untuk menghadapi persaingan global BUMN harus meningkatkan kualitas produknya dengan harga yang sangat kompetitif guna merambah ke pasar global.

- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar. Globalisasi dan pasar bebas mengharuskan pemerintah untuk terus menciptakan iklim usaha yang dapat meningkatkan daya saing perekonomian nasional. Melibatkan pihak swasta dalam tata perekonomian nasional, termasuk dalam pengelolaan BUMN. Perubahan kepemilikan diharapkan akan memiliki pengaruh positif terhadap kinerja perusahaan. Kinerja BUMN yang sebelumnya sangat tergantung terhadap pemerintah tidak dapat menumbuhkan iklim usaha bersaing dengan perusahaan milik swasta, ketidakefisiennya di dalam internal BUMN mempengaruhi nilai perusahaan. Selain itu untuk

mengedepankan tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan menetapkan sasaran ekonomi makro dalam rangka menjaga stabilitas harga (pengendalian laju inflasi) pemerintah memberikan proteksi dan hak monopoli kepada BUMN justru menambah beban bagi pemerintah. Intervensi yang berlebihan menyebabkan pasar terdistorsi. Salah satu langkah yang ditempuh dengan membuka diri terhadap masuknya modal asing/nasional untuk mengurangi beban pemerintah. Campuran pihak lain mengurangi monopoli dan intervensi terhadap BUMN sehingga laju inflasi tidak terjadi dan stabilitas harga tetap terjaga serta tercapainya sasaran ekonomi makro, berkurangnya intervensi dapat menumbuhkan kapasitas pasar agar pasar dapat bekerja normal menuju persaingan yang sehat dan fair.

Sedangkan dalam ayat (2) menerangkan:

Tujuan dilakukan privatisasi dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero.

Dengan dilakukannya privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) ataupun melalui penyertaan langsung (*direct placement*). Perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu

proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham baru.

Meskipun privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu dalam melaksanakan privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). Pemutusan hubungan kerja hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila pemutusan hubungan kerja terjadi pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat privatisasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat privatisasi secara terarah dan konsisten.

Privatisasi dilaksanakan berdasarkan pemikiran yang mensejajarkan peran strategis BUMN dengan kemajuan ekonomi nasional. Dikemukakan bahwa sejalan dengan makin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasil yang dicapai, produktivitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan lagi sehingga peran dan sumbangannya dalam pembangunan dapat memberikan hasil optimal bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.⁴

Privatisasi dilakukan terhadap saham milik negara pada persero dan/atau dalam simpanan. Yang dimaksud dengan saham dalam

⁴ Penjelasan PP nomor 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) BUMN

simpanan adalah saham portepel atau saham yang belum dikeluarkan oleh persero. Yang dimaksud dengan penjualan saham dalam simpanan termasuk penerbitan obligasi konversi dan efek lain yang bersifat ekuitas.

Banyaknya bentuk BUMN Perseroan yang ada, tidak semua BUMN Perseroan dapat diprivatisasi. Menurut Peraturan Pemerintah no 33 tahun 2005, kriteria BUMN Persero yang dapat diprivatisasi ditetapkan bahwa Persero yang dapat diprivatisasi harus sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. industri/sector usahanya kompetitif. Yang dimaksud dengan industri/sector usaha kompetitif adalah industri/sector usaha yang pada dasarnya dapat diusahakan oleh siapa saja, seperti BUMN ataupun swasta. Dengan kata lain, tidak ada peraturan perundang-undangan (kebijakan sektoral) yang melarang swasta melakukan kegiatan di sector tersebut atau sector tersebut tidak semata-mata dikhususkan untuk BUMN.
2. industri/sector usahanya terkait dengan teknologi yang cepat berubah. Yang dimaksud dengan industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah adalah industri/sector usaha yang kompetitif dengan ciri utama terjadinya perubahan teknologi yang sangat cepat dan memerlukan investasi yang sangat besar untuk mengganti teknologinya tersebut.

Sebagian aset atau kegiatan persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan Badan Usaha Milik Negara dapat dipisahkan

untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan. Untuk selanjutnya, apabila diperlukan dapat diprivatisasi. Aset atau kegiatan persero sebagaimana dimaksud adalah aset atau kegiatan yang bersifat komersial.

Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan modal nominal dari suatu persero, dapat dilaksanakan untuk maksud-maksud sebagai berikut:

1. Pendirian suatu Persero baru;
2. Perluasan kapasitas sesuatu persero;
3. Untuk memperbaiki/mengadakan reorganisasi keuangan sesuatu persero yang ternyata mengalami kerugian terus-menerus hingga tidak memungkinkan pengurusan yang baik tanpa penambahan modal;
4. Turut sertanya negara dalam modal PT (swasta) yang telah berdiri.

Dilakukannya privatisasi BUMN dengan kriteria tersebut diatas juga memperhatikan manfaat eksternalitas dan kinerja BUMN yang diprivatisasi. BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas rendah dan kinerja rendah dapat dijual atau dilikuidasi. Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas rendah tetapi kinerja tinggi pemerintah dapat menjual atau mendatangkan investor baru. BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas tinggi dan kinerja tinggi perlu dipertahankan dan pemerintah tidak perlu memilikinya 100%. Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas tinggi tetapi kinerja rendah, pemerintah

perlu melakukan upaya pemberdayaan atau revitalisasi untuk meningkatkan kinerja.

Implementasi Kebijakan Privatisasi BUMN

Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah no 33 tahun 2005, privatisasi dilakukan dengan cara :

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal adalah penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering/go public*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi persero yang telah terdaftar di bursa.
2. Penjualan saham secara langsung kepada investor adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) atau kepada investor lainnya termasuk investor *financial*. Cara ini khusus berlaku bagi penjualan saham persero yang belum terdaftar di bursa.
3. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karReplacement Stringan Persero yang bersangkutan. adalah penjualan sebagian besar atau seluruh saham langsung kepada manajemen dan/atau karReplacement Stringan Persero yang bersangkutan. Dalam hal ini manajemen dan/atau karReplacement Stringan tidak dapat membeli sebagian besar atau seluruh saham, maka penawaran kepada manajemen

karReplacement Stringan dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan mereka.

Selain itu dalam menentukan cara privatisasi perlu diperhatikan beberapa faktor diantaranya:

1. berdasarkan hasil kajian, cara yang dipilih adalah yang terbaik;
2. kondisi pasar modal, terutama dalam rangka menstimulasi pertumbuhan pasar modal;
3. kebutuhan modal persero dalam rangka meningkatkan perputaran arus kas, modal kerja dan investasi;
4. prospek usaha persero;
5. kebutuhan teknologi baru dan keahlian manajemen oleh persero;
6. perluasan jaringan usaha persero
7. peningkatan efisiensi dan pelayanan masyarakat;
8. perluasan kepemilikan saham kepada masyarakat;
9. peningkatan prestasi kerja oleh manajemen dan kar Replacement Stringan;
10. kemungkinan penjualan kepada karReplacement Stringan dan/atau manajemen;
11. keperluan dana oleh Negara.

Pelaksanaan prosedur privatisasi persero diatur mengenai komite privatisasi untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi. Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinasi yang membidangi perekonomian dengan anggota-anggotanya yaitu Menteri, Menteri

Keuangan, dan Menteri Teknis tempat persero melakukan kegiatan usaha. Keanggotaan komite privatisasi sebagaimana yang dimaksud ditetapkan dengan keputusan presiden.

Peraturan Pemerintah nomor 33 tahun 2005 juga menyebutkan bahwa privatisasi merupakan program tahunan privatisasi, Menteri BUMN melakukan seleksi dan menetapkan rencana persero yang akan diprivatisasi, metode privatisasi yang akan digunakan, serta jenis dan rentangan jumlah saham yang akan dijual. Menteri BUMN kemudian menuangkan hasil seleksi dan rencana persero yang akan diprivatisasi, metode privatisasi yang akan digunakan, jenis serta rentangan jumlah saham yang akan dijual sebagaimana dimaksud dalam program tahunan privatisasi.

Menteri BUMN menyampaikan program tahunan privatisasi sebagaimana dimaksud kepada Komite Privatisasi untuk memperoleh arahan dan kepada Menteri Keuangan untuk memperoleh rekomendasi selambat-lambatnya pada akhir tahun anggaran sebelumnya. Arahan Komite Privatisasi dan rekomendasi Menteri Keuangan sebagaimana yang dimaksud harus sudah diberikan selambat-lambatnya pada akhir bulan pertama tahun anggaran berjalan.

Penyampaian program tahunan privatisasi kepada Menteri Keuangan dapat dilakukan sekaligus dalam kapasitas Menteri Keuangan selaku Komite Privatisasi. Rekomendasi Menteri Keuangan dapat diberikan dalam rapat Komite Privatisasi yang dituangkan dalam keputusan Komite Privatisasi. Dalam hal jangka waktu tersebut tidak dipenuhi, Komite Privatisasi dan Menteri Keuangan dianggap

menyetujui dan Menteri BUMN wajib melaksanakan program tahunan privatisasi dengan berpedoman pada arahan dan rekomendasi. Bersamaan dengan itu, Menteri BUMN berkewajiban mensosialisasikan program tahunan privatisasi. Sosialisasi program tahunan privatisasi dilakukan kepada internal perusahaan, masyarakat, dan *stakeholder* lainnya, antara lain dengan cara langsung, melalui media cetak, atau media elektronik. Menteri dapat mendelegasikan pelaksanaan sosialisasi kepada direksi persero.

Menteri BUMN juga berkewajiban mengkonsultasikan program tahunan privatisasi kepada DPR-RI, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka melaksanakan program tahunan tersebut, langkah-langkah pelaksanaan antara lain penunjukan profesi dan/atau lembaga penunjang, penyusunan konsep perjanjian yang diperlukan, konsep perubahan anggaran dasar, rancangan peraturan pemerintah, dan pelaksanaan RUPS. Termasuk dalam langkah-langkah pelaksanaan apabila dipandang perlu, menteri dapat membentuk tim privatisasi.

Tim privatisasi dibentuk menteri dan menteri dapat mendelegasikan pelaksanaan seleksi lembaga dan atau profesi penunjang serta profesi lainnya kepada tim privatisasi. Dalam kondisi tertentu seperti adanya perubahan situasi perekonomian yang fundamental dan kondisi pasar yang kurang mendukung terhadap persero yang telah diprogram dalam rencana tahunan privatisasi, sementara kebutuhan pemenuhan APBN sangat mendesak Menteri BUMN dapat mengusulkan privatisasi yang belum dimasukkan dalam program tahunan privatisasi setelah terlebih

dahulu diputuskan oleh Komite Privatisasi dan dikonsultasikan dengan DPR-RI.

Pelaksanaan privatisasi melibatkan lembaga dan atau profesi penunjang serta profesi lainnya sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan yang berlaku yang terdiri atas penjamin pelaksana emisi, akuntan publik, konsultasi hukum, penilai, notaris, biro administrasi efek, penasihat keuangan, spesialis industri, *public relation agency* dan perusahaan percetakan.

Menteri BUMN mempunyai kewenangan untuk melakukan seleksi terhadap lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya. Seleksi dilakukan terhadap paling sedikit tiga bakal calon untuk masing-masing lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya. Apabila dua kali penawaran, bakal calon lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya yang berminat kurang dari tiga, menteri dapat melakukan penunjukan langsung apabila penawar hanya satu bakal calon dan melakukan seleksi apabila penawar hanya dua bakal calon.

Pelaksanaan privatisasi memerlukan penasihat keuangan, penasihat keuangan dilarang (larangan ini dimaksudkan agar penasihat keuangan tetap independent dalam melaksanakan tugasnya dan dalam pengambilan keputusan secara professional) merangkap atau memiliki hubungan afiliasi hubungan yang timbul akibat adanya kepentingan yang sama dari beberapa pihak yang dapat merugikan proses privatisasi itu sendiri dengan:

1. Penjamin pelaksana emisi dan perantara pedagang efek dalam hal privatisasi dilakukan dengan cara penawaran umum;

2. Investor atau perantaranya dalam hal privatisasi dilakukan dengan cara penjualan saham secara langsung kepada investor.

Pembiayaan pelaksanaan privatisasi dibebankan pada hasil privatisasi, mengingat hasil privatisasi diperoleh setelah privatisasi dilaksanakan maka kebutuhan biaya privatisasi dapat ditanggung terlebih dahulu oleh persero yang bersangkutan yang kemudian diganti setelah privatisasi dilaksanakan. Penetapan biaya privatisasi dilakukan dengan memperhatikan pula *market practice* yang berlaku pada sektor tempat persero melakukan kegiatan usaha.

Biaya pelaksanaan privatisasi dipergunakan untuk membayar biaya lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lainnya adalah seperti *fee* serta *out of pocket expenses/OPE* lembaga dan/atau profesi tersebut. Selain itu untuk membayar biaya operasional privatisasi yaitu biaya sosialisasi dan honorarium tim privatisasi (apabila dibentuk). Apabila privatisasi tidak dapat dilaksanakan atau ditunda pelaksanaannya yaitu rencana privatisasi terhadap saham milik Negara, maka pembebanan atas biaya yang telah dikeluarkan di tetapkan oleh RUPS untuk dibebankan kepada perusahaan.

Besarnya biaya privatisasi ditetapkan oleh menteri dan penetapan biaya pelaksanaan privatisasi wajib memerhatikan prinsip kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas. Pengeluaran yang merupakan biaya privatisasi dilakukan secara efisiensi dengan tetap mempertimbangkan kepentingan lembaga dan/atau profesi penunjang serta profesi lain yang diikutsertakan. dalam hal dibentuk tim privatisasi oleh menteri, tim

privatisasi dapat mengusulkan besarnya biaya privatisasi yang akan ditetapkan oleh menteri.

Hasil privatisasi adalah hasil bersih setelah dikurangi dengan biaya-biaya pelaksanaan privatisasi. Hasil privatisasi saham milik Negara pada persero disetorkan langsung ke kas Negara. Hasil privatisasi saham dalam simpanan disetorkan langsung ke kas persero yang bersangkutan. Hasil privatisasi anak perusahaan persero sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai deviden interim persero yang bersangkutan. Pendirian perusahaan dimaksud adalah pendirian anak perusahaan, dan selanjutnya saham milik persero pada anak perusahaan tersebut dijual.

Penghasilan lain yang diperoleh dari rekening penampungan hasil privatisasi diperhitungkan sebagai hasil privatisasi. Verifikasi atas biaya dan hasil privatisasi dilakukan oleh akuntan publik yang ditunjuk oleh menteri. Penjualan saham milik Negara pada persero terbuka dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip dan ketentuan dibidang pasar modal. Pada ketentuan ini disebutkan Menteri BUMN dapat membatalkan atau menunda penjualan saham persero apabila situasi dan kondisi ekonomi, politik, keamanan, dan pasar modal tidak menguntungkan. Menteri BUMN berkewajiban melaporkan kepada Komite Privatisasi atas pembatalan atau penundaan sebagaimana dimaksud. Pembatalan atau penundaan penjualan saham persero cukup dilaporkan oleh menteri kepada Komite Privatisasi dengan pertimbangan bahwa dalam pelaksanaan privatisasi, menteri membutuhkan fleksibilitas agar mampu melakukan tindakan yang cepat dan tepat sehingga tidak

kehilangan momentum. Laporan tersebut diperlukan mengingat persero yang dibatalakan atau ditunda penjualan sahamnya itu sebelumnya telah memperoleh arahan dari Komite Privatisasi.

D. Kesimpulan

- a. Privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruh sahamnya/paling sedikit 51% kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas saham oleh masyarakat. Privatisasi merupakan salah satu upaya membenahi BUMN yang dianggap tidak efisien, memiliki profitabilitas rendah serta adanya praktik-praktik illegal yang sangat merugikan negara yang ada dalam tubuh BUMN. Privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru.
- b. Proses privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman pada prosedur yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain diluar mekanisme serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Proses privatisasi dilakukan dengan berkonsultasi secara intensif, sehingga proses dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat serta dapat menghasilkan hasil optimal guna menutup defisit APBN dan memberikan kontribusi yang besar terhadap negara dalam bentuk pajak atau deviden.

DAFTAR PUSTAKA

Nogroho, Riant dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, PT. Elex Media Kompetindo, Jakarta, 2008

Dirdjosisworo, Soedjono, *Hukum Perusahaan Mengenai Bentuk-bentuk Perusahaan (Badan Usaha) Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1997

Habibullah, A, *Kebijakan Privatisasi BUMN Relasi State, Market Dan Civil Society*, Averroes Press, Bukit Cemara, 2009

Hadhikusuma, R.T. Sutantya dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan Bentuk-bentuk Perusahaan yang Berlaku Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang: BUMN

Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2005 tentang: Tata cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) BUMN

Lain-lain:

Manalu Parningotan; *Privatisasi BUMN Sebagai Kemunduran Dalam Mewujudkan Kemandirian Bangsa*, makalah, 2008.