

**TINJAUAN JURIDIS PRIVATISASI BUMN MELALUI KOMBINASI
PARTNER STRATEGIS DAN PENAWARAN UMUM PERDANA (*INITIAL
PUBLIC OFFERING/IPO*) DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN
NEGARA**

*Jurisdiction Overview of State Owned Enterprises (SOEs) Privatization
Through the Combination of Strategic Partner and Initial Public Offering
(IPO) to Increase National Revenue*

Disusun Oleh:

**IDA FARIDHA
P0903208001**



**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2010**

TESIS

**TINJAUAN JURIDIS PRIVATISASI BUMN MELALUI KOMBINASI
PARTNER STRATEGIS DAN PENAWARAN UMUM PERDANA (*INITIAL
PUBLIC OFFERING/IPO*) DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN
NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh

**IDA FARIDHA
P0903208001**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 29 Oktober 2010
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasihat,

Prof. Dr. Abdullah Marlang, S.H. M.H.
Ketua

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar,
S.H.M.H.Anggota

Ketua Program Studi Ilmu Hukum,

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. MarthenArie, S.H., M.H.

Prof. Dr. Ir. Mursalim, M. Sc.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Ida Faridha

Nomor Mahasiswa : PO 903 208 001

Program Studi: Keperdataan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti ataud apat di buktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Oktober 2010

Yang menyatakan,

ABSTRAK

Ida Faridha. *Tinjauan Juridis Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Melalui Kombinasi Partner Strategis (Direct Placement) dan Penawaran Umum Perdana (Initial Public Offering/IPO) Dalam Meningkatkan Pendapatan Negara* (Dibimbing oleh Abdullah Marlang dan Aminuddin Ilmar).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui akibat hukum terhadap penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui program partner strategis (*Direct Placement*) dan penawaran umum Perdana (*Initial Public Offering/IPO*) dan sejauh mana penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui Program Partner Strategis (*Direct Placement*) dan Penawaran Umum Perdana (*Initial Public Offering/IPO*) sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Penelitian ini bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Penelitian ini dilaksanakan di PT Telkom Kendari, sebagai salah satu cabang PT Telkom Indonesia.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya pelaksanaan privatisasi BUMN dengan metode *Initial Public Offering* (IPO) dan *partner strategis (Direct Placement)* memberikan akibat hukum berupa perubahan pengaturan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selain itu, pelaksanaan privatisasi melalui kombinasi *Initial Public Offering* (IPO) dan *partner strategis (Direct Placement)* pada PT Telkom dikaitkan dengan tujuan pelaksanaan privatisasi dapat dikatakan telah memenuhi kriteria tujuan dari privatisasi BUMN yang dilaksanakan oleh pemerintah yaitu memberikan peningkatan kinerja perusahaan, penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan PT Telkom, adanya akses ke pasar internasional, adanya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, adanya perubahan budaya kerja, dan dapat menutup defisit dan meningkatkan APBN.

ABSTRACT

Ida Faridha. *Jurisdiction Overview of State Owned Enterprises (SOEs) Privatization Through the Combination of Strategic Partner and Initial Public Offering (IPO) to Increase National Revenue* (Supervised by Aminuddin Abdullah Marlang and Ilmar).

This study aims to determine the legal effect of the application of methods of privatization of State Owned Enterprises (SOEs) through its strategic partner program (Direct Placement) and initial public Offering (Initial Public Offering / IPO) and the extent to which the application of methods of privatization of State-Owned Enterprises (SOEs) Strategic Partner Program (Direct Placement) and IPO (Initial Public Offering / IPO) in accordance with the objectives to be achieved by the privatization of State-Owned Enterprises (SOEs).

This research was conducted at PT Telkom Kendari, as one branch of Telkom Indonesia. that with the implementation of the privatization of SOEs with the method of the Initial Public Offering (IPO) and strategic partner (Direct Placement) gives legal effect of changing the settings on State-Owned Enterprises (SOEs). In addition, the implementation of privatization through a combination of Initial Public Offering (IPO) and strategic partner (Direct Placement) at PT Telkom is associated with the goals of privatization can be said to have met criteria for the purpose of privatization is carried out by the government that provides increased performance, the implementation of good corporate governance principles in the management of PT Telkom, the access to international markets, the transfer of science and technology, the change of work culture, and to close the deficit and increase the state budget.

Keywords: privatization, strategic partners, the initial public offering, the national revenue.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
Bab I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	18
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Kegunaan Penelitian.....	19
Bab II TINJAUAN PUSTAKA.....	21
A. Dasar Pemikiran Penguasaan Negara Atas Sektor-Sektor Publik yang Penting Bagi Hajat Hidup Orang Banyak.....	21
B. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	22
1. Definisi Badan Usaha Milik negara (BUMN).....	22
2. Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	23
3. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik negara (BUMN).....	25
C. Tinjauan Umum Privatisasi BUMN.....	26
1. Filosofi Privatisasi.....	26
2. Definisi Privatisasi.....	27
3. Macam-Macam Privatisasi.....	30
1) <i>The Sale of an Existing State-Owned Enterprise</i>	30
2) <i>Use of private and management rather than public for new infrastructure development</i>	31
3) <i>Outsourcing (Contracting Out to Private Vendor)</i>	31
4. Konsep Dasar Privatisasi.....	33
5. Tujuan Privatisasi.....	35
6. Manfaat privatisasi Pada Skala Mikro BUMN	35
1) Restrukturisasi Modal (<i>Capital Restructuring</i>).....	36
2) Keterbukaan Dalam Pengelolaan Perusahaan.....	36
3) Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas.....	36
4) Perubahan Budaya Perusahaan.....	37
7. Pola/Metode Privatisasi BUMN.....	50
8. Profitabilitas Perusahaan sebagai Salah satu Tolah Ukur Bagi Peningkatan Pendapatan.....	51
D. Dasar Hukum Privatisasi.....	54

E. Kerangka Pikir.....	55
F. Definisi Operasional.....	55
BAB III METODE PENELITIAN.....	55
A. Jenis Penelitian.....	55
B. Lokasi Penelitian.....	56
C. Populasi dan Sampel.....	56
D. Jenis Data.....	57
E. Teknik Mengumpulkan Data.....	59
F. Teknik Analisis Data.....	60
Bab IV PEMBAHASAN.....	60
A. Penerapan Metode Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Melalui Program Partner Strategis (<i>Direct Placement</i>) dan Penawaran Umum Perdana (<i>Initial Public Offering/IPO</i>).....	60
1. Pelaksanaan Privatisasi melalui <i>Initial Public Offering</i> (IPO) Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	61
a. Keuntungan dan Kerugian Pelaksanaan Metode Privatisasi Melalui IPO Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	62
1) Keuntungan Bagi Perusahaan (BUMN) yang melaksanakan Metode Privatisasi Melalui IPO Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	66
2) Kerugian yang Diperoleh Perusahaan (BUMN) yang melaksanakan Metode Privatisasi Melalui IPO Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	69
2. Pelaksanaan Privatisasi melalui Langsung/Partner Staregis (<i>Direct Placement</i>) Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	71
a. Keuntungan dan Kerugian Pelaksanaan Privatisasi melalui Penempatan Langsung/Partner Staregis (<i>Direct Placement</i>) Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	71
1) Keuntungan Pelaksanaan Privatisasi melalui Penempatan Langsung/Partner Staregis (<i>Direct Placement</i>) Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	74
2) Kerugian Pelaksanaan Privatisasi melalui Penempatan Langsung/Partner Staregis (<i>Direct Placement</i>) Bagi Peningkatan Pendapatan Negara.....	75
3. Perubahan Pengaturan Hukum Perusahaan BUMN Ditinjau dari Pelaksanaan Privatisasi Melalui <i>Initial Public Offering</i> (IPO) dan Partner strategis (<i>Direct Placement</i>).....	80
B. Penerapan Metode Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Melalui Kombinasi Program Partner Strategis (<i>Direct Placement</i>) dan Penawaran Umum Perdana (<i>Initial Public Offering/IPO</i>) Dikaitkan Dengan Tujuan yang Ingin Dicapai Oleh Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pada PT	82
	88
	97

Telkom.....	
1. Rasio Privatisasi PT Telkom.....	97
2. Tinjauan Privatisasi PT Telkom Melalui Kombinasi Metode <i>Initial Public Offering (IPO)</i> dan <i>Partner Strategis (Direct Placement)</i>	99 10 0
Bab V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	10
B. Saran.....	1
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Kinerja BUMN Dilihat Dari Perolehan Laba (Juta Rupiah)	7
2.	Privatisasi BUMN di Indonesia	15

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Para pendiri bangsa ini telah menyadari sejak awal bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik tidak memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Mengenai hal ini selanjutnya diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*. Pengertian harus dikuasai oleh negara menurut ketentuan pasal 33 ayat (2) UUD 1945, adalah berupa hak penguasaan sebagai pemegang kuasa atau kuasa usaha untuk menyelenggarakan dan/atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak yang meliputi aspek pengaturan, aspek pengendalian dan aspek pengawasan. Melalui hak penguasaan negara itu, maka negara juga dimungkinkan mengadakan kerjasama dengan koperasi dan usaha swasta lainnya sepanjang tidak merugikan kepentingan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, hak penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, bisa pula diartikan adanya kewenangan atau “authority” negara untuk menyelenggarakan atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Namun demikian, bentuk penguasaan negara itu tidak harus secara keseluruhan menyelenggarakan atau mengusahakan cabang-cabang produksi, akan tetapi dapat diserahkan sebagian pengelolaannya terhadap usaha koperasi maupun usaha swasta sepanjang tidak merugikan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Jadi, selama Pasal 33 UUD 1945 masih tercantum dalam konstitusi maka selama itu pula keterlibatan pemerintah dalam perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 dapat juga dicermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara Undang-Undang Migas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai “hak menguasai negara” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut di atas masih tetap

dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya (Pan Muhammad Faiz, 2006).

Lahirnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sesungguhnya karena adanya kegagalan mekanisme pasar dalam mencapai alokasi sumber daya secara optimal disebabkan adanya monopoli dan eksternalitas, pertimbangan ideologi, pertimbangan sosial politis atau sebagai warisan sejarah. Presiden Soekarno menafsirkan bahwa karena kondisi perekonomian pasca kemerdekaan masih lemah, maka negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi. Sedangkan, Wakil Presiden Mohammad Hatta memandang bahwa negara hanya cukup menguasai perusahaan yang benar-benar menguasai kebutuhan pokok masyarakat, seperti listrik dan transportasi. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh beliau (Mohammad Hatta, 1985: 37) bahwa:

“...pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, menggali saluran pengairan membuat jalan-jalan perhubungan, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pendek kata, apa yang disebut dalam bahasa Inggris “public utilities” diusahakan oleh pemerintah. Milik perusahaan-perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan pemerintah. Tetapi manajemen perusahaannya diberikan kepada tangan yang cakap.”

Pandangan Hatta ini sejalan dengan paham ekonomi modern, dimana posisi negara hanya cukup menyediakan infrastruktur yang mendukung pelaksanaan pembangunan (Rice, 1983). Peranan negara dinyatakan dalam bentuk keterlibatan negara pada usaha-usaha ekonomi

lewat Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Paradigma ekonomi *laissez-faires* memberikan pembenaran atas intervensi negara, yaitu saat mekanisme pasar tidak bekerja dengan baik. Dengan demikian fungsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat digolongkan sebagai salah satu instrumen penyeimbang untuk mengatur bekerjanya mekanisme pasar secara berkeadilan (Baswir, 2002).

Ada sejumlah catatan mengenai kehadiran BUMN di Indonesia yang dapat diuraikan menjadi 3 (tiga) tahap (Fabby Tumiwa, 2003). **Pertama**, BUMN generasi pertama (1945-1957) adalah hasil nasionalisasi dari sejumlah perusahaan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda, antara lain PLN yang merupakan gabungan sejumlah perusahaan listrik lokal, Jawatan Kereta Api, Jawatan Pos dan Telepon yang menjadi cikal bakal Perum Pos dan PT Telkom, dan lain-lain. Pada perjalanannya, pemerintah juga membentuk sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan pemerintah daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru seiring dengan dinamika proses politik yang terjadi di Indonesia.

Kedua, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibuat untuk menjadi *pioneer* dalam sektor-sektor yang tidak menarik bagi swasta, misalnya sektor listrik, air dan telekomunikasi. Pada awal berdirinya negara Indonesia, infrastruktur pada sejumlah sektor ini sangat miskin. Untuk membangunnya dibutuhkan peranan aktif negara dalam hal kebijakan, regulasi dan modal. Dengan tingkat modal yang tinggi tetapi tingkat

pengembalian yang rendah pada awalnya, sektor-sektor ini sangat tidak menarik bagi swasta.

Ketiga, sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dirancang untuk menjalankan misi sosial dan juga misi komersial. Fungsi dan peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi lebih jelas setelah pemerintah mengeluarkan kebijakan, lewat Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha negara, yaitu: *pertama*, Perusahaan Jawatan Negara (Perjan), yang bertugas memberikan pelayanan kepada publik dan tidak dibebani kewajiban mengejar laba, berada dibawah departemen-departemen pemerintah, modalnya berasal dari APBN. *Kedua*, Perusahaan Umum (Perum) adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari negara dan menjadi milik negara, tidak terpisahkan dari kekayaan negara serta tidak terbagi kedalam bentuk saham-saham. Perum memiliki dua fungsi, yaitu melayani masyarakat dan fungsi sekundernya adalah mencari keuntungan. Pada tingkat tertentu, Perum masih menerima subsidi dari pemerintah. *Ketiga*, Perusahaan Perseroan Negara (Persero) yang mirip dengan swasta hanya saja sebagian atau seluruh modal dimiliki oleh pemerintah dan terbagi dalam bentuk saham-saham. Persero berstatus badan hukum dan berbentuk Perseroan Terbatas (PT).

Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang mempunyai fakta bahwa hampir seluruh perusahaan yang dimiliki dan dikelola negara atau BUMN tidak memberikan kinerja finansial yang baik, pengembangan pasar yang memadai dan secara keseluruhan tidak

mampu menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi. Laporan Bank Dunia tentang *public sector* di Indonesia tahun 1999 menunjukkan fenomena tersebut, yaitu: (1) kebanyakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyedot anggaran pemerintah yang sebenarnya bisa dialokasikan untuk pelayanan sosial; (2) kebanyakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengambil kredit untuk investasi yang tidak tepat; (3) kebanyakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak efisien dibandingkan perusahaan swasta. Selain itu, dalam sejumlah hasil penelitian menunjukkan bahwa tahun 2004, 2005 dan 2006 jumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang kinerjanya mengalami kerugian berjumlah 70 Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (45% dari 154 BUMN) dengan nilai total kerugian lebih besar daripada total keuntungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu sebesar Rp33,376 triliun (tahun 2004), Rp35,150 triliun (tahun 2005) dan Rp37,971 triliun (tahun 2006) (Pandu Patriadi, 2003). Dalam penelitian yang lain juga disebutkan bahwa pada tahun 2000 Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki total asset sebesar Rp. 861,52 trilyun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 Trilyun, atau dengan tingkat *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,55%. Tabel berikut menunjukkan bahwa tingkat ROA BUMN Indonesia pada lima tahun terakhir hanya berkisar antara 1,55% sampai dengan 3,25%.

KINERJA BUMN DILIHAT DARI PEROLEHAN LABA (Juta Rupiah)

TOTAL ASSET	LABA BERSIH	ROA	
1997	425,971,407	7,310,092	1.72%
1998	437,756,394	14,226,201	3.25%
1999	607,022,845	14,271,101	2.35%
2000 *)	861,520,494	13,336,582	1.55%
2001 **)	845,186,151	20,186,469	2.39%

Catatan: *) prognosa; **) RKAP

Sumber: Laporan Perkembangan Kinerja BUMN – Dirjen Pembinaan BUMN, 2001.

Tidak sehatnya keadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia disebabkan adanya kesalahan pengelolaan dan pengaturan. Mengenai hal ini, sebenarnya pemerintah Indonesia sejak awal orde baru telah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terdiri dari dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk Badan Usaha Negara menjadi Undang-Undang. Pasca Reformasi, pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 mengenai: (1) penataan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara efisien, transparan dan profesional; (2) penyehatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berkaitan dengan kepentingan umum; dan (3) mendorong Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum untuk melakukan privatisasi di pasar modal. Untuk melaksanakan TAP MPR tersebut,

diterbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri. Meskipun peraturan perundangan yang diterbitkan oleh pemerintah bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, baik bagi badan usaha milik pemerintah maupun swasta, namun dalam prakteknya, BUMN banyak mendapatkan peluang untuk monopoli. Monopoli yang diberikan kepada BUMN, menjadikan BUMN yang bersangkutan tidak memiliki daya saing global. Padahal, globalisasi dan pasar bebas menantang manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk melakukan beberapa kebijakan strategik dalam rangka menciptakan efisiensi operasi perusahaan. Upaya-upaya yang dilakukan diantaranya meliputi restrukturisasi usaha, keuangan, manajemen, dan organisasi; (2) merger dan akuisisi; (3) kerjasama antar badan usaha; (4) likuidasi, divestasi, dan privatisasi; serta (5) *spin-off* atau pemisahan kegiatan perusahaan yang bersifat *non-core competence* dan *non-performance businesses*. Salah satu alternatif untuk menciptakan efisiensi dan menumbuhkan daya saing perusahaan adalah dengan melakukan penjualan sebagian kepemilikan atau pengalihan kendali perusahaan kepada pihak swasta melalui privatisasi.

Privatisasi merupakan salah satu kebijakan publik yang mengarahkan bahwa tidak ada alternatif lain selain pasar yang dapat mengendalikan ekonomi secara efisien, serta menyadari bahwa sebagian besar kegiatan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan selama ini

seharusnya diserahkan kepada sektor swasta. Selain itu, memandang nilai transaksi dan masifnya privatisasi yang berlangsung di negara maju dan berkembang, dapat dikemukakan bahwa kebijakan privatisasi merupakan salah satu karakter perekonomian global yang utama. Program privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di banyak negara telah terbukti dapat meningkatkan efisiensi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan mendorong pertumbuhan ekonomi terutama di sektor-sektor infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Banyak sektor ekonomi di negara-negara sedang berkembang yang dicirikan dengan intervensi pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menjadi kelaziman, hal ini merupakan efek yang merusak iklim bagi pengembangan bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di beberapa negara. Kondisi usaha yang tidak sehat ini akan mengakibatkan terhalangnya kompetisi, lumpuhnya semangat kewirausahaan dan inisiatif, mengalihkan pinjaman dari kegiatan yang produktif ke hal yang tidak produktif, dan menurunkan standar hidup masyarakat.

Ada beberapa analisis ekonomi yang meneliti tentang keterlibatan sektor publik di negara-negara yang termasuk dalam negara-negara sedang berkembang, penelitian oleh Elliot Berg memperkirakan bahwa perusahaan publik di NSB hanya memberikan 10% dari produk domestik bruto (PDB = GDP = *gross domestic product*). Commander mengestimasi dalam tahun 1980-an para mafia (*parastatal*) pada Badan Pemasaran Coklat di Ghana telah menggelembungkan sekitar 20% dari harga

resminya, akibatnya kontribusi BUMN coklat di Ghana tersebut meningkat terhadap PDB. Penelitian Short (1983) pada *International Monetary Fund* (IMF) menunjukkan bahwa partisipasi BUMN didalam pertumbuhan ekonomi, hanya mengandalkan kontribusi perusahaan publik tersebut bagi GDP dan dalam bentuk *gross fixed capital*. Kontribusi rata-rata BUMN di negara industri maju (*industrial countries*) mencapai 9,6%-11,1% dari produk nasional bruto (PNB = GNP = *gross national product*), hal ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara akumulasi dana dan kontribusi perusahaan (BUMN) dengan kondisi ekonomi di masing-masing negara. Sedangkan bagi negara-negara sedang berkembang rata-rata sebesar 8,6%-27% dari PDB. Gambaran data-data ini mengidentifikasi bahwa BUMN di negara-negara sedang berkembang membutuhkan jumlah dana yang lebih besar untuk mengerjakan produksi ditingkat yang lebih rendah (Fabby Tumiwa, 2003).

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa tujuan utama privatisasi ada dua, yaitu: *pertama*, untuk mengurangi defisit fiskal dan atau menutupi kewajiban-kewajiban (hutang-hutang) pemerintah yang jatuh tempo; dan *kedua*, untuk mendorong kinerja ekonomi makro atau efisiensi makro. Tujuan pertama umumnya diadopsi oleh negara-negara maju (industri) dan tujuan kedua umumnya diadopsi oleh negara-negara berkembang utamanya dalam kerangka tujuan jangka pendek. Negara-negara maju yang menggulirkan program privatisasi dengan tujuan utama adalah efisiensi makro ekonomi termasuk: Inggris (1979, 1984, dan

1997); Perancis (1986, 1988, dan 1997); dan Jepang (1980, 1987, dan 1988). *State Owned Enterprises* (SOEs) yang mereka privatisasi umumnya dimulai dari sektor telekomunikasi: British Telcom (Inggris); French Telkom (Perancis); dan Nippon Telegraph and Telephone, NTT, (Jepang). Sedangkan negara-negara berkembang yang mengadopsi program privatisasi dengan tujuan utama untuk menutupi defisit fiskal dan atau untuk menutupi kewajiban-kewajiban (hutang-hutang) pemerintah yang jatuh tempo, termasuk: RRC (1999); Chile (Telefones de Chile) (1990); Mexico (1982, 1992); Brazil (1998); Bolivia (1998); dan Afrika Selatan (1995) (Pandu Patriadi, 2003:56).

Selain itu, menurut Setyanto P. Santosa terdapat beberapa alasan yang mendasari dilakukannya privatisasi (Setyanto P. Santosa, 2005). **Pertama**, mengurangi beban keuangan pemerintah. **Kedua**, meningkatkan efisiensi pengelolaan perusahaan. **Ketiga**, meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan. **Keempat**, mengurangi campur tangan birokrasi/pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan. **Kelima**, mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri. **Keenam**, sebagai *flag-carier* (pembawa bendera) untuk *go international*. Alasan-alasan tersebut senada dengan tujuan makro dari privatisasi yang dilakukan di masa pemerintahan Margareth Thatcher (William L. Megginson, 2006); yakni (1) meningkatkan pendapatan negara; (2) meningkatkan efisiensi ekonomi nasional; (3) mengurangi intervensi pemerintah dalam perekonomian; (4) meningkatkan pembagian kepemilikan yang lebih besar;

(5) memberikan iklim kompetisi nasional; dan (6) mengembangkan pasar modal nasional.

Salah satu hal unik dalam privatisasi di negara maju adalah fenomena *reluctant privatization*. Walaupun banyak aset BUMN yang dijual kepada swasta, hak kontrol pemerintah pada perusahaan masih tergolong besar. Ini terjadi karena pemerintah adalah *ultimate shareholder* terbesar dalam perusahaan sekalipun bukan pemegang 100 persen saham kepemilikan. Pemerintah menikmati hak veto atau *power* khusus atas kepemilikan, yang disebut sebagai “golden shares.” Tendensi ini berkembang dalam privatisasi di negara-negara OECD. Salah satu negara yang menerapkan *reluctant privatization* tersebut yakni Italia, negara dengan nilai aset privatisasi terbesar ketiga di dunia. Melalui studi yang dilakukan oleh Bernardo Bortolotti dan Mara Faccio (2005), terungkap bahwa pemerintah Italia tetap memiliki hak kontrol eksklusif terhadap perusahaan yang telah diprivatisasi. Maraknya fenomena *reluctant privatization* ini mengindikasikan bahwa privatisasi yang terjadi di negara-negara maju berciri transfer kepemilikan dari pemerintah terhadap swasta tanpa mengurangi fungsi kontrol pemerintah atas kinerja BUMN tersebut (*corresponding transfer of control rights*). Menurut survei yang dilakukan Cortolotti dan Faccio, di tahun 1996-2000, 62,4 persen dari 141 buah perusahaan yang diprivatisasi di negara-negara OECD menerapkan sistem *reluctant privatization*.

Penjualan saham BUMN ke masyarakat luas telah menjadi bagian yang terus berlanjut dari operasi pemerintah. Tetapi privatisasi mempunyai arti lebih dari sekedar penjualan aset-aset publik. Di samping perpindahan kepemilikan, ini juga menggambarkan proses sebelum dan sesudah penjualan yang penting bagi implementasinya. Ini tidak dibatasi penjualan aset fisik saja, tetapi juga jasa, sarana prasarana, dan organisasi industri. Singkatnya, privatisasi lebih menggambarkan sebuah proses daripada sebuah transaksi. Privatisasi juga tergantung pada kondisi kebijakan ekonomi dan politik yang lain (Indra Bastian, 2002:131). Di Indonesia regulasi tentang masalah BUMN dan status hukumnya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN. Peraturan Pemerintah sebagai turunan undang-undang tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43, 44, dan 45 tahun 2005. Selain itu juga telah dikeluarkan PP Nomor 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan. Artinya secara hukum, legalitas kebijakan privatisasi BUMN telah mendapatkan posisi aman, namun legalitas sosiopolitik pada saat ini masih terkendala oleh berbagai permasalahan.

Ada beberapa alasan dilakukannya privatisasi BUMN. **Pertama**, meningkatkan kinerja berupa efisiensi ekonomis BUMN yang ditunjukkan dengan harga jual yang rendah dan meningkatnya kualitas produk. **Kedua**, mengurangi defisit keuangan. **Ketiga**, mencapai keseimbangan antara sektor publik dan sektor swasta. **Keempat**, privatisasi bertujuan untuk

menciptakan investasi baru, termasuk investasi asing, kepemilikan saham yang lebih besar dan pendalaman sistem keuangan dalam negeri.

Keberhasilan kebijakan program privatisasi BUMN ditentukan oleh empat faktor utama, yaitu: (1) *political will* dari negara (dicirikan dengan ditetapkan UU BUMN, UU Privatisasi dan lembaga yang *powerfull* dalam melaksanakan kebijakan privatisasi BUMN); (2) *leadership* para pemimpin negara dan politik terhadap pelaksanaan kebijakan privatisasi BUMN; (3) dukungan organ BUMN sebagai perusahaan (RUPS, komisaris dan direksi) dan manajemen BUMN terhadap program kebijakan privatisasi BUMN; (4) kesediaan serta dukungan sektor dan institusi keuangan (Pandu Patriadi, 2003: 55).

Tujuan dari pelaksanaan privatisasi tersebut adalah memberikan perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) maupun melalui penyertaan langsung (*direct placement*). Namun, pelaksanaan privatisasi yang terjadi sampai saat ini masih terkesan sulit, berbelarut-larut, dan tidak transparan. Dikatakan sulit 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 berbelarut-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.

Dalam melaksanakan privatisasi terdapat 3 pola yang sering diterapkan yaitu melalui penawaran umum perdana (*Initial Public Offering/IPO*), *direct placement*, dan *management buy out/MBO* atau *employee buy out/EBO* (Setyanto P. Santosa, 2005). Di Indonesia, pola IPO dan *direct placement* atau lebih dikenal dengan pola partner strategis yang paling sering digunakan dalam proses privatisasi. Hal tersebut seperti tergambar di bawah (Riant Nugroho & Randy R. Wrihatnolo, 2008: 30):

PRIVATISASI BUMN

Tahun	BUMN	% Yang Dijual	Metode	Hasil	% Sisa Saham RI
1991	PT. Semen Gresik, Tbk.	27* 8	IPO	Rp. 280 milyar Rp. 126 milyar	65
1994	PT. Indosat, Tbk.	10* 25	IPO	Rp. 2.537 milyar	65
1995	PT. Tambang Timah, Tbk.	25 10*	IPO	Rp. 511 Milyar	65
	PT. Telkom, Tbk.	10* 13	IPO	Rp. 5.058 Milyar	65
1996	PT. BNI, Tbk.	25*	IPO	Rp. 920 Milyar	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		
	PT. Telkom, Tbk.	3,1	Placement	USD 608,4 juta	51
	PT. Tambang Batubara Bukit Asam, Tbk.	15 1,26*	IPO	Rp. 1.100 miliar Rp. 156 miliar	84
	PT. WNI	41,99	SS	Rp. 255 miliar	0
2003	PT. Bank Mandiri, Tbk.	20 16,67	IPO SS	Rp. 2.547 miliar	80 0
	PT. Indocement TP, Tbk.	30 15*	IPO	Rp. 1.157 miliar	59,5
	PT. BRI, Tbk.	20 19*	IPO	Rp. 2.512 miliar	61
	PT. PGN, Tbk.			Rp. 1.235 miliar	
2004	PT. Pembangun- an Perumahan PT. Adhi Karya	49 24,5 24,5*	EMBO EMBO IPO	Rp. 60,49 miliar Rp. 65 miliar	51 51
	PT. Bank Mandiri, Tbk.	10 12,5	Placement SO	Rp. 2.844 miliar	69,5 65
	PT. Tambang Batubara Bukit Asam, Tbk.			Rp. 180 miliar	

Dalam perkembangannya, dikaitkan dengan kondisi pasar, strategi IPO BUMN tidak hanya terpaku pada pola yang selama ini berlaku. Sebagai contoh, IPO BUMN di China misalnya, ternyata dilakukan dengan pola yang bervariasi. Demi tujuan pemerataan kepemilikan saham, Pemerintah China menetapkan sebanyak tiga jenis saham yang diperdagangkan di pasar modal. **Pertama**, saham A (*A-shares*) yaitu saham yang diperuntukkan khusus kepada investor ritel dan institusi domestik dan dapat diperdagangkan di pasar sekunder. **Kedua**, saham B (*B-shares*) yaitu saham yang diperdagangkan dalam mata uang asing (US\$ di Shanghai Stock Exchange dan Dollar Hongkong di Shenzhen Stock Exchange) kepada investor domestik dan asing. **Ketiga**, saham H (*H-shares*) yaitu saham yang khusus diperuntukkan bagi investor asing

melalui IPO di Hongkong Exchange. Pendekatan lainnya adalah dengan mengkombinasikan strategi IPO dengan metode privatisasi lainnya. Pemerintah, misalnya, dapat memberlakukan skema voucher (*voucher schemes*) seperti yang telah dipergunakan di Rusia dan Eropa Timur. Konsep dari skema voucher ini, pemerintah membagikan kupon kepada masyarakat atau diundang untuk membeli kupon pada tingkat yang rendah. Pemilik kupon tersebut dapat menukar kuponnya dengan saham BUMN yang ditentukan. Kupon tersebut dapat diperdagangkan atau ditukar dengan saham pada tingkat harga awal yang ditetapkan.

Di Indonesia, mekanisme IPO ini masih berjalan secara konvensional tanpa adanya pengembangan dan variasi dalam pelaksanaannya. Selain disebabkan oleh faktor politik ekonomi yang diterapkan dan dilaksanakan, juga disebabkan oleh berbagai variasi kondisi di pasar saham. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme kombinasi untuk peningkatan proses privatisasi di Indonesia. Salah satunya adalah dengan melakukan kombinasi antara pola IPO dan partner strategis atau *direct placement*. Dalam hal ini pola privatisasi dengan menggunakan *direct placement* merupakan suatu pola privatisasi dimana investor tidak hanya membawa dana segar bagi perusahaan akan tetapi juga membawa faktor-faktor strategis lain bagi perusahaan seperti sumber daya manusia dan teknologi bagi perusahaan yang melakukan privatisasi serta pemerintah selaku pemilik saham pada BUMN yang bersangkutan dapat memilih calon investornya sesuai dengan kompetensi yang

diinginkan. Sehingga pelaksanaan pola kombinasi ini, tidak hanya berupa penjualan saham saja dimana dana hanya didapatkan saat penjualan akan tetapi dengan bantuan sumber daya manusia dan modal seperti yang diberikan dalam pola partner strategis/*direct placement* dapat membawa peningkatan pendapatan bagi negara dan memenuhi tujuan dari pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa kuat dugaan dengan pelaksanaan privatisasi BUMN melalui kombinasi partner strategis dan penawaran umum perdana (*Initial Public Offering/IPO*) dapat meningkatkan pendapatan negara dan memenuhi tujuan dari pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia. Oleh karena itulah, penulis beranggapan perlu diadakan penelitian lebih lanjut mengenai hal tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui program penawaran umum Perdana (*Initial Public Offering/IPO*)?
2. Bagaimanakah penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui program partner strategis (*Direct Placement*)?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian adalah sarana fundamental untuk memenuhi pemecahan masalah secara ilmiah, untuk itu penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui program penawaran umum Perdana (*Initial Public Offering/IPO*);
2. Untuk mengetahui penerapan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui program partner strategis (*Direct Placement*);

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan solusi terhadap permasalahan privatisasi Badan Usaha Negara (BUMN) saat ini yang dinilai sangat merugikan negara dalam jumlah yang sangat besar. Dengan adanya suatu mekanisme kombinasi dalam pola pelaksanaannya diharapkan pendapatan negara dapat meningkat dengan pelaksanaan privatisasi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

G. Dasar Pemikiran Penguasaan Negara Atas Sektor-Sektor Publik yang Penting Bagi Hajat Hidup Orang Banyak

Adam Smith salah seorang konseptor sistem perekonomian kapitalis murni mengemukakan bahwa lingkup aktivitas negara cq. Pemerintah sangat terbatas, yakni hanya melaksanakan kegiatan yang umumnya tidak dilakukan oleh swasta dan hanya meliputi 3 (tiga) bidang saja, yaitu:

- 1) Melaksanakan peradilan;
- 2) Melaksanakan pertahanan dan keamanan; dan
- 3) Melaksanakan pekerjaan umum.

Berdasarkan uraian di atas, tugas dan peran negara tidak hanya terbatas pada menjamin pelaksanaan ketertiban berdasarkan kekuasaan yang ada padanya, akan tetapi juga berperan sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan memainkan peran sebagai "production state". Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sachs (1995), yang menyatakan bahwa fungsi negara tercakup dalam 3 (tiga) kategori yakni fungsi kewirausahaan, fungsi pembangunan dan fungsi pengaturan (Aminuddin Ilmar, 2004).

Kemunculan usaha negara disebabkan karena adanya suatu anggapan bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta dinilai vital

atau strategis, sehingga hal tersebut tidak begitu saja dapat diserahkan kepada swasta.

Hal inilah yang kemudian menjadi kerangka dasar dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menjadi pijakan hukum dari pelaksanaan Badan Usaha Milik negara di Indonesia (BUMN).

H. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

4. Definisi Badan Usaha Milik negara (BUMN)

Badan Usaha Milik negara (BUMN) diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Nomor 70 Tahun 2003). Undang-undang ini mengganti 3 (tiga) undang-undang sebelumnya, yaitu *Indonesische Berdrijvenwet* (Stb. No. 419 Tahun 1927) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955; Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan negara; dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-undang. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 19 Juni 2003.

Definisi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) disebutkan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yaitu:

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdiri atas perusahaan perseroan (persero) dan perusahaan umum (perum). Perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Perusahaan perseroan terbuka, yang selanjutnya disebut persero terbuka, adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal (pasal 1 angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara).

Perusahaan umum, yang selanjutnya disebut perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, dan bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan (pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara).

5. Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Maksud dan tujuan pendirian BUMN diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

(BUMN). Pertama, tujuan pendirian BUMN adalah untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.

Kedua, tujuan pendirian BUMN adalah untuk mengejar keuntungan. Meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, dalam hal-hal tertentu adalah untuk melakukan pelayanan umum. Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memerhatikan prinsip-prinsip pengelolaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis dan komersial. Sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Ketiga, tujuan pendirian BUMN adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Keempat, tujuan pendirian BUMN adalah menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Namun, kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN.

Kelima, tujuan pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah , koperasi dan masyarakat. Kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003). Maksud dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, untuk melanjutkan pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pada Pasal 4 ayat (3) ditentukan bahwa setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Maksud ketentuan ini adalah pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke dalam modal BUMN tersebut sehingga setiap penyertaan perlu ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

6. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik negara (BUMN)

Pengurusan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilakukan oleh Direksi. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kepentingan dan tujuan Badan Usaha Milik

Negara (BUMN), baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemadirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban serta kewajaran (pasal 5 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN).

I. Konsep dan Pengertian *Go-Public*

1. Pengertian *Go-Public*

Setiap perusahaan memiliki berbagai alternatif sumber pendanaan dari dalam maupun dari luar perusahaan. Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh sebuah perusahaan untuk dapat menghimpun dana dalam rangka ekspansi usahanya adalah dengan melakukan penawaran umum saham (*go Public*) atau lebih dikenal dengan istilah *Initial Public Offering* (IPO).

Menurut Black Law Dictionary (Black Law Dictionary, 1999:1111), definisi dari *go-public* adalah:

The process of a company's selling stock to the investing public for the first time (after filling the registration statement under applicable securities law) there by becoming a public corporation.

Istilah *go public* (penawaran umum) tidak lain adalah istilah hukum yang ditunjukkan bagi kegiatan suatu emiten untuk memasarkan dan menawarkan dan akhirnya menjual efek-efek yang diterbitkannya, baik

dalam bentuk saham, obligasi atau efek lainnya kepada masyarakat secara luas. Dengan demikian, penawaran umum tidak lain adalah kegiatan emiten untuk menjual efek yang yang dikeluarkan kepada masyarakat, yang diharapkan akan membeli dan dengan demikian memberikan pemasukan dana kepada emiten baik untuk mengembangkan usahanya, membayar hutang, atau kegiatan lainnya yang diinginkan oleh emiten tersebut.

Penawaran umum sangat terkait dengan efek (efek adalah surat berharga yaitu surat-surat yang memiliki nilai uang) yang ditawarkan. Efek terbagi menjadi 2 (dua), yaitu efek yang bersifat ekuitas dan efek yang bersifat hutang. Saham adalah efek yang bersifat ekuitas, sedangkan obligasi adalah efek yang bersifat hutang. Efek yang bersifat ekuitas adalah efek yang memberikan hak dalam bentuk ekuitas, atau penyertaan modal kepada pemegang efeknya.

Dalam *Black's Law Dictionary*, efek bersifat ekuitas diberi pengertian sebagai berikut Black Law Dictionary, 1999:1359):

Equity securities means any stock or similar security; or any security convertible with or without consideration, into such a security; or carrying any warrant or right to subscribe to or purchase such a security; or any such warrant or right; or any other security wich the Securities and Exchange Commision shall deem to be of similar nature and consider necessarily or appropriate, by such rules and regulations as it may prescribe in the public interest or for the protection of investors, to treat as an equity security.

Efek bersifat hutang pada dasarnya adalah efek yang menerbitkan kewajiban pembayaran sejumlah uang tertentu kepada kreditor pemegang

surat efek tersebut. Berdasarkan dari sifat suatu efek, maka penawaran umum terbagi menjadi 2 (dua) yaitu penawaran umum saham (*go public*) dan penawaran umum obligasi.

2. Pihak-Pihak yang Terkait Dalam Proses Penawaran Umum Saham

- 1) Emiten adalah pihak yang melakukan penawaran umum dalam rangka menjangkau dana bagi kegiatan usaha perusahaan atau pengembangan usaha perusahaan. Usaha mendapatkan dana itu dilakukan dengan menjual efek kepada masyarakat luas melalui pasar modal.
- 2) Emisi adalah perusahaan yang dimiliki oleh pihak emiten.
- 3) Penjamin Emisi Efek (PEE) atau *underwriter* adalah pihak yang membuat kontrak dengan emiten untuk melakukan penawaran umum bagi emiten dengan atau tanpa kewajiban untuk membeli sisa efek yang tidak terjual. Pasal 39 UUPM menjelaskan bahwa Penjamin Emisi Efek wajib mematuhi semua kontrak dalam penjaminan emisi sebagaimana termuat dalam pernyataan pendaftaran. Secara teoritis, ada beberapa macam kontrak penjaminan emisi yang dikenal seperti:
 - a. *Full Commitment* (kesanggupan penuh), PEE bertanggungjawab untuk mengambil sisa efek yang tidak terjual.
 - b. *Best Effort Commitment* (kesanggupan terbaik), PEE tidak bertanggungjawab atas sisa efek yang terjual, tetapi PEE akan berusaha sebaik-baiknya agar efek yang ditawarkan dapat terjual dalam kuantitas yang paling tinggi.

c. *Standby Commitment* (kesanggupan siaga), PEE berkomitmen agar saham yang tidak terjual di pasar perdana dapat dibeli oleh PEE pada harga tertentu.

d. *All or None Commitment* (Kesanggupan semua atau tidak sama sekali), PEE akan berusaha menjual semua efek, agar laku semuanya, maka transaksi dengan pemodal akan dibatalkan.

- 4) Lembaga Penunjang adalah
- 5) Profesi Penunjang
- 6) Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM)

J. Tinjauan Umum Privatisasi BUMN

9. Filosofi Privatisasi

Teori privatisasi amatnya sangat dipengaruhi ide bahwa privatisasi adalah masalah politik ekonomi. Kontribusi aspek ini sebenarnya sudah ada di tahap awal praktik privatisasi dikenal. Praktik privatisasi di Amerika Serikat (AS) lebih dipengaruhi perkembangan teori ekonomi, sementara itu praktik di United Kingdom (UK) lebih dirasakan sebagai implementasi kebijakan politik pragmatis.

Dari prespektif pemerintah privatisasi diinterpretasikan sebagai metode restrukturisasi pelayanan publik sebagaimana disebutkan oleh Goodman dan Lovemann (Indra Bastian, 2002:18). Restrukturisasi ini meliputi desentralisasi, pengendalian dan optimalisasi kapasitas ekonomi

melalui *multiply economic growth*, artinya bagaimana kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi menjadi lebih baik. Ini berarti, privatisasi adalah kebijakan untuk mengatur kebutuhan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka perspektif politik ekonomi merupakan pilihan yang dapat diunggulkan dalam menganalisis kebutuhan masyarakat secara kritis. Atau dengan kata lain perbincangan privatisasi akhirnya harus menetapkan definisi tugas sektor publik dan sektor swasta.

10. Definisi Privatisasi

Berbagai terminologi privatisasi telah ditelusuri pada beberapa sumber pustaka yang ada. Data pustaka maupun media yang diperoleh ternyata memberikan kontribusi yang penting pada beberapa tahap perkembangan teori privatisasi. Di Inggris, sebagai negara pencetus gerakan global privatisasi, akibat tidak adanya dokumen resmi tentang privatisasi, maka beberapa sumber formal pemerintah dieksplorasi untuk mendapatkan konsepsi yang relevan. Transkrip pidato John Moore (Menteri Muda BUMN Inggris: 1980-1988) pada berbagai kesempatan mengemukakan bahwa privatisasi sering dikonotasikan sebagai ((Indra Bastian, 2002:19):

1. Pengembalian perusahaan negara kepada sektor swasta.
2. Kontrak jasa kepada sektor swasta.
3. Pembebasan (dalam arti kompetisi).
4. Deregulasi.

Berikut ini, akan diuraikan secara lebih rinci pemahaman privatisasi dengan cara mengutip pendapat para akademisi dan praktisi yang berpengaruh dalam program privatisasi di Inggris. Dari pendapat mereka dapat dikuak pendekatan proses privatisasi serta berbagai faktor yang terkait sebagai berikut:

1) Peacock (1930-an)

Privatisasi, pada umumnya diartikan sebagai pemindahan kepemilikan industri dari pemerintah ke sektor swasta yang berimplikasi bahwa dominasi kepemilikan saham akan berpindah ke pemegang saham swasta (Indra Bastian, 2002:19).

2) Beesley dan Littlechild (1980-an)

Secara umum, “privatisasi” diartikan sebagai “pembentukan perusahaan”. Sedangkan, menurut *Company Act*, privatisasi diartikan sebagai penjualan yang berkelanjutan sekurang-kurangnya sebesar 50% dari saham milik pemerintah ke pemegang saham swasta. Jadi ide privatisasi adalah konsep pengembangan industri dengan meningkatkan peranan kekuatan pasar (Indra Bastian, 2002:20).

3) Dunleavy (1980-an)

Privatisasi diartikan sebagai pemindahan permanen aktivitas produksi barang dan jasa yang dilakukan oleh perusahaan negara ke perusahaan swasta dalam bentuk organisasi nonpublik, seperti lembaga swadaya masyarakat (Indra Bastian, 2002:20).

4) Pirie (1980-an)

Ide privatisasi melibatkan pemindahan produksi barang dan jasa sektor publik ke sektor swasta. Pemindahan ini mengakibatkan perubahan manajemen perusahaan sektor publik ke mekanisme swasta. Privatisasi lebih merupakan mode, bukan semata-mata kebijakan final. Sebuah metode regulasi yang memiliki kecenderungan untuk mengatur aktivitas ekonomi sesuai mekanisme pasar (Indra Bastian, 2002: 20).

Dalam kamus besar bahasa Indonesia kata privatisasi diartikan sebagai suatu proses atau perbuatan menjadi milik perorangan dari milik negara (Depdikbud, 1995:788). Dengan kata lain, privatisasi adalah suatu proses peralihan produksi barang dan jasa dari sektor negara kepada sektor swasta.

L. Gray Cowan (Aminuddin Ilmar, 2004: 19) mengemukakan pengertian privatisasi sebagai berikut:

Privatization by means of stock offerings provides and opportunity to introduce many thousands of new shareholders in developing world to the financial operations that are part and parcel of a modern industrialized economy.

J.B. Sumarlin (Seminar Hasil Kerjasama Fakultas Hukum UI dengan BPK dan Departemen Keuangan RI, 1996: 2) mengemukakan bahwa bahwa privatisasi BUMN pada dasarnya merupakan pengalihan hak atau kekayaan milik negara, seluruhnya atau sebagian kepada pihak swasta melalui penjualan atau tukar menukar. Dalam pengertian itu juga termasuk penggunaan kekayaan negara atau asset BUMN/BUMD oleh perusahaan patungan dengan pemberian hak monopoli untuk kegiatan tertentu kepada pihak swasta.

Selanjutnya, Bacelius Ruru mengemukakan pengertian privatisasi dengan memperluas jangkauan privatisasi BUMN bukan hanya berdasarkan pada pilihan *divestiture*, akan tetapi juga berdasarkan pada pilihan *non-divestiture* sebagai berikut (Aminuddin Ilmar, 2004: 21):

Privatisasi BUMN tidak hanya terbatas pada alih kepemilikan saja, tetapi privatisasi BUMN mencakup pula pilihan non-divestiture yang dapat ditempuh melalui upaya korporatisasi, privatisasi manajemen (kontrak manajemen, konsesi, kerjasama) serta partisipasi swasta dalam pelayanan jasa umum dan pilihan divestiture yaitu privatisasi dari modal BUMN.

Dari berbagai konsep atau pengertian privatisasi di atas BUMN maka dapat disimpulkan bahwa privatisasi BUMN adalah suatu proses, cara atau perbuatan pengalihan saham atau hak dan kekayaan milik negara kepada pihak swasta. Dapat dikatakan bahwa privatisasi BUMN adalah suatu pengalihan kepemilikan saham BUMN yang dulunya dikuasai oleh negara kemudian diserahkan kepada pihak swasta.

11. Macam-Macam Privatisasi

Privatisasi dapat diasumsikan dalam berbagai bentuk, tetapi ada 3 (tiga) macam yang paling umum, yaitu:

4) *The Sale of an Existing State-Owned Enterprise*

Bentuk ini banyak terdapat di Eropa, di negara-negara berkembang, dan bentuk perencanaan ekonomi di Negara-negara Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Sovyet. Di Eropa Barat, privatisasi dilakukan pada perusahaan negara skala besar, seperti utilitas publik, transportasi dan industry berat. Di negara Eropa Timur dan bekas Uni Sovyet,

privatisasi dilakukan terhadap perusahaan milik negara dari skala kecil sampai skala besar. Diantara negara berkembang, juga, ditemukan perusahaan kecil dan besar milik negara yang diprivatisasi.

5) *Use of private and management rather than public for new infrastructure development*

Bentuk privatisasi, dimana kondisi perusahaan swasta di suatu negara lebih baik daripada perusahaan sektor publik tradisional dalam pengembangan infrastruktur. Situasi ini menjadikan privatisasi cepat menjadi populer, setidaknya-tidaknya dalam *experimental sense*, hampir di setiap tempat.

6) *Outsourcing (Contracting Out to Private Vendor)*

Bentuk privatisasi, dimana terjadi pelepasan fungsi sektor publik konvensional seluruhnya dikontrakkan ke vendor swasta.

12. Konsep Dasar Privatisasi

Menurut Joseph Stiglitz, mantan Presiden Bank Dunia, Privatisasi adalah lawan dari nasionalisasi. Dalam *Economic of Public Sector* (1988), Ia menyampaikan bahwa proses konvensi perusahaan swasta (*private enterprise*) menjadi perusahaan negara (*public enterprise*) disebut nasionalisasi, sedangkan proses pengkonvensian perusahaan negara menjadi perusahaan swasta disebut privatisasi.

Privatisasi pertama-tama bermakna sebagai suatu transformasi yang lebih sempurna kearah ekonomi kapitalis. David Clutterbuck dalam *Going Private: Privatisation Around the World* (1991) menegaskan bahwa

gagasan privatisasi berawal dari semakin pudarnya keyakinan dalam pemikiran ekonomi sosialis bahwa pengelolaan ekonomi oleh Negara akan menciptakan kesejahteraan.

Alasan kedua, privatisasi adalah karena pudarnya keyakinan akan negara kesejahteraan yang diperkenalkan oleh John Maynard Keynes (1983-1987). Menyerahkan pengelolaan sebagian kegiatan ekonomi, apalagi yang strategis kepada negara adalah sia-sia. Privatisasi seluruh kegiatan ekonomi adalah jawaban untuk meningkatkan jaminan kesejahteraan masyarakat karena dengan demikian mereka akan menjadi lembaga yang harus bersaing.

Alasan ketiga, mengatakan bahwa pemerintah harusnya fokus pada pekerjaan-pekerjaan pemerintah, dan tidak usah mengurus hal-hal yang bukan merupakan *core competence*-nya (Peter Drucker, *The New Realities*, 1986) atau pemerintah harusnya hanya *streeing*, tidak usah ikut *rowing* (David Osborne dan Ted Gaebler dalam *Reinventing Government*, 1992; Ted Gaebler dan Peter Plastrik dalam *Banishing Bueracracy*, 1996). Penelitian Bank Dunia menemukan 4 (empat) hal yang memberikan gambaran buruk perusahaan negara. Pertama, BUMN, khususnya di negara berkembang, menyerap banyak sumber daya finansial yang seharusnya bisa dialokasikan ke layanan-layanan sosial yang penting. Kedua, BUMN kebanyakan memperoleh kredit secara tidak proporsional dibandingkan swasta karena kedekatan politiknya. Ketiga, pabrik-pabrik milik BUMN lebih polutif dibandingkan pabrik-pabrik milik swasta. Keempat,

pembenahan BUMN, termasuk privatisasi, ternyata memberikan kontribusi fiskal positif bagi Negara.

Jadi intinya, dalam sudut pandang ekonomi liberal BUMN sesungguhnya hanya meruoakan beban pemerintah dan masyarakat daripada sebuah kebaikan. BUMN memang biasanya memegang bisnis yang monopolis. Monopolis biasanya dekat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme. Monopoli berada dalam posisi yang berjauhan dengan transparansi dan akuntabilitas, dua syarat terpokok dalam praktik *good corporate governance*.

Beberapa karakteristik privatisasi secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut, yaitu:

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 mencari sasaran perusahaan dalam rangka 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 kepada kondisi pasar dan regulasi sektoral.

13. Tujuan Privatisasi

Salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui 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 diklasifikasikan berdasarkan 3 (tiga) jenis struktur industri, yaitu untuk badan usaha yang industrinya kompetitif dilakukan *Initial Public Offering* (IPO) atau *strategic sales*, untuk badan usaha yang industrinya sudah *sunset* dilakukan divestasi, dan untuk badan usaha yang usahanya bersifat *natural resources base* tetap dipertahankan sebagai badan usaha (Riant Nugroho & Randy R. Wrihatnolo, 2008: 69).

Kay Bishop dan Mayer (Kay & Meyer, 1995: 121) memberikan penjelasan bahwa tujuan privatisasi meliputi 3 (tiga) dimensi yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Keuangan (*finance*)

Alasan dilakukannya privatisasi adalah alasan keuangan. Privatisasi BUMN sebagai salah satu *profit center* bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan perekonomian nasional;

2. Informasi (*information*)

Melalui privatisasi diharapkan arus privatisasi antara manajemen perusahaan dan pemangku kepentingan (*stake holders*) menjadi makin transparan;

3. 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 public, selain memberikan kompensasi kepada manajemen, perusahaan juga harus memberikan kompensasi kepada politisi (Riant Nugroho & Randy R. Wrihatnolo, 2008: 69).

Berdasarkan ketentuan pasal 74 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pelaksanaan privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk:

- a. Memperluas kepemilikan masyarakat atau Persero;
- b. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. Menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. Menumbuhkan iklim usaha ,ekonomi makro dan kapasitas pasar.

14. Manfaat privatisasi Pada Skala Mikro BUMN

5) Restrukturisasi Modal (*Capital Restructuring*)

Privatisasi diarahkan untuk membentuk struktur modal yang lebih baik bagi perusahaan. Privatisasi melalui penerbitan saham baru dapat meningkatkan ekuitas perusahaan sehingga dana yang dibutuhkan untuk

mendanai proyek investasi ataupun operasi perusahaan dapat dipenuhi dari modal sendiri (*equity*). Penerbitan saham dapat memperkuat struktur modal perusahaan serta mengurangi kebergantungan perusahaan atas uang kepada kreditor.

6) 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*). Pemegang saham sebagai sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stake holder*) memiliki hak untuk mengetahui pengelolaan perusahaan serta kinerja perusahaan untuk periode tertentu. Manajemen selaku agen memiliki kewajiban untuk melaporkan kejadian dan beberapa kebijakan yang dilakukan kepada para pemegang saham melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

7) Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas

Perubahan kepemilikan perusahaan dari pemerintah kepada sektor swasta diharapkan mampu meningkatkan kinerja manajemen. Privatisasi diharapkan mampu meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan dalam menggunakan sumber daya perusahaan. Beberapa prinsip *Good Corporate Governance* yang dijalankan manajemen diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan.

8) Perubahan Budaya Perusahaan

Perubahan kepemilikan perusahaan mendorong manajemen melakukan revitalisasi manajemen serta perubahan budaya perusahaan. Perubahan dari status BUMN menjadi perusahaan swasta menuntut manajemen untuk bekerja lebih profesional di segala lini. Orientasi perusahaan tidak lagi pada kebutuhan publik semata, tetapi lebih diarahkan pada upaya membentuk BUMN sebagai entitas bisnis yang profesional dan memiliki daya saing tinggi.

15. Pola/Metode Privatisasi BUMN

Penentuan metode mana yang akan dipergunakan dalam privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sepenuhnya tergantung dari maksud dan tujuan dari privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang akan dilaksanakan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa maksud privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak lain adalah mengurangi peran negara dalam kegiatan ekonomi dan ditujukan untuk meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN), akan tetapi khusus di negara kita tujuan privatisasi BUMN adalah untuk menutup defisit anggaran belanja negara dan mempercepat utang negara yang sudah jatuh tempo.

Dengan maksud dan tujuan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti yang dikemukakan di atas, maka pemilihan metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tentu saja akan disesuaikan dengan maksud dan tujuan yang ingin dicapai. Mengingat bahwa metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat bermacam-macam,

maka menurut pendapat Hasan Zein Mahmud bentuk yang paling ekstrem dari metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah dengan melalui pelepasan secara penuh dalam arti seluruh saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dialihkan atau dijual kepada swasta, dan setelah itu negara tidak lagi bertanggungjawab dalam pengelolaan atau pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut (Toto Pranoto, dkk., 2001: 109). Bentuk lain dari metode privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah dengan melalui pelepasan secara parsial saham BUMN (*partial divestment*), dimana negara hanya menjual sebagian saja dari saham kepemilikannya dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) baik secara langsung maupun *private placement* maupun secara tidak langsung dengan melalui penawaran saham tersebut di pasar modal baik dalam negeri maupun luar negeri (*public offering*).

Selanjutnya, menurut Hasan Zein Mahmud metode privatisasi BUMN dapat dikategorikan ke dalam 3 (tiga) metode utama, yaitu (Toto Pranoto, dkk., 2001: 109):

1. Penjualan perusahaan negara;
2. Penjualan atau melepaskan aset negara;
3. Kontrak penjualan jasa-jasa kepada institusi negara.

Sebagian besar pemerintah melakukan privatisasi melalui pelepasan kepemilikan dengan menjual perusahaan negara atau aset kepada investor swasta. Namun demikian, menurut Rondinelli penjualan perusahaan atau aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanyalah satu

bentuk dari privatisasi dan kadangkala sangat tidak sesuai dan dapat diterima. Suatu konsep yang lebih luas dari privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah mendorong partisipasi sektor swasta dalam penyediaan dan pelayanan barang dan membatasi status monopoli dari BUMN (J. Prokopenko, 1995: 10).

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada dasarnya berkaitan dengan 3 (tiga) hal pokok, yakni pertama pelepasan secara keseluruhan atau sebagian saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada swasta baik melalui metode *private placement* maupun *public offering*, yang kedua adalah pelepasan saham atau hak negara lainnya kepada swasta melalui kontrak manajemen, lelang dan tukar guling serta yang ketiga adalah pemberian kesempatan kepada swasta untuk mengusahakan bidang usaha tertentu yang sebelumnya merupakan monopoli BUMN melalui kemitraan pemerintah-swasta.

Menurut Tanri Abeng bilamana telah dipilih dengan cara privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka ada 2 (dua) pilihan yang harus dilakukan. *Pertama*, mengundang investor atau partner strategis (*strategic partner*) melalui mekanisme penempatan modal secara langsung ke dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bersangkutan (*private placement*) atau dengan menjual saham kepada masyarakat tanpa melewati bursa saham (IPO). *Kedua*, melakukan go-publik atau (*public offering*) di pasar modal, di mana proses go-publik BUMN memiliki 2 (dua) pilihan apakah

akan dilakukan di pasar modal dalam negeri, ataukah di pasar modal luar negeri yang seringkali disebut dengan “*go-international*” (Aminuddin Ilmar, 2004: 49).

Menurut pasal 78 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, privatisasi BUMN dilaksanakan melalui 3 pola, yaitu (Abdulkadir Muhammad, 2006: 176):

a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal

Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, antara lain, penjualan saham melalui penawaran umum (*initial public offering/go public*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjulalan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi BUMN yang telah terdaftar di bursa.

b. Penjualan saham langsung kepada investor

Penjualan saham langsung kepada investor adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) atau kepada investor lain termasuk *financial investor*. Cara ini berlaku khusus berlaku bagi penjualan saham BUMN yang belum terdaftar di bursa.

c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan

Penjualan saham kepada manajemen (*manajemen buy out/MBO*) dan/atau karyawan (*employee buy out/EBO*) adalah penjualan sebagian besar atau seluruh saham perusahaan langsung kepada manajemen dan/atau karyawan perusahaan yang bersangkutan.

Selain itu, metode dan prosedur pelaksanaan privatisasi dapat dilaksanakan dengan memilih strategi yang paling cocok, sesuai dengan tujuan privatisasi, jenis BUMN, kondisi BUMN, serta situasi sosial politik dari suatu negara. Beberapa strategi yang dapat dipilih, antara lain *public offering*, *private sale*, *new private investment*, *sale of assets*, *fragmentation*, *management/employee buy out*, kontrak manajemen, kontrak/sewa aset, atau likuidasi.

1) *Public Offering*

Pada strategi *public offering*, pemerintah menjual kepada publik semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada publik melalui pasar modal. Umumnya, pemerintah hanya menjual sebagian dari saham yang dimiliki atas BUMN tersebut. Strategi ini akan menghasilkan suatu perusahaan yang dimiliki bersama antara pemerintah dan swasta. Proporsi kepemilikan pemerintah atas BUMN ini akan menurun. *Public offering* ini cocok untuk memprivatisasi BUMN yang cukup besar, memiliki potensi keuntungan yang memadai dalam waktu dekat dapat direalisasi. BUMN harus bisa memberikan informasi lengkap tentang keuangan, manajemen, dan informasi lainnya, yang diperlukan masyarakat sebagai calon investor. *Public offering* ini akan dapat terealisasi apabila telah tersedia pasar modal, atau suatu badan formal yang dibentuk dalam rangka menginformasikan, menarik, dan menjaring publik. Di samping itu harus cukup tersedia likuiditas di pasar modal tersebut. Metode *public offering* telah dipilih dalam rangka privatisasi beberapa BUMN di Indonesia,

antara lain PT. Semen Gresik, PT. Indosat, PT. Timah, PT. Telkom, PT. Aneka Tambang, dan Bank BNI.

2) *Private Sale/Direct Placement/Strategic Partner*

Pada strategi ini, pemerintah menjual semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada satu atau sekelompok investor tertentu. Calon investor pada umumnya sudah diidentifikasi terlebih dulu, sehingga pemerintah dapat memilih investor mana yang paling cocok untuk dijadikan partner usahanya. Strategi *private sale* ini fleksibel, tidak harus melalui pasar modal. Cocok untuk privatisasi BUMN yang memiliki kinerja rendah, yang belum layak untuk melakukan *public offering*. BUMN ini memerlukan investor yang memiliki usaha di bidang industri yang sama, memiliki posisi keuangan yang kuat, dan memiliki kinerja dan teknologi yang baik. Strategi ini juga cocok untuk negara-negara yang belum memiliki pasar modal, atau belum memiliki badan formal yang mampu menjaring investor publik. Metode *private sale* telah dipakai oleh Bangladesh untuk memprivatisasi lebih dari 30 pabrik tekstil yang dimiliki oleh pemerintah.

3) *New Private Investment*

New private investment dapat ditempuh oleh pemerintah apabila pemerintah atau BUMN menghadapi keterbatasan untuk mengembangkan usaha BUMN tersebut. Dalam hal ini, pemerintah tidak menjual saham yang dimiliki atas BUMN, tetapi mengundang investor untuk menyertakan modal, sehingga modal BUMN akan bertambah. Penambahan modal tersebut sepenuhnya masuk ke BUMN, dan tidak ada dana yang diterima oleh pemerintah secara langsung. Kebijakan ini akan menyebabkan proporsi kepemilikan saham pemerintah atas BUMN tersebut menjadi berkurang. *New private investment* cocok untuk mengembangkan BUMN, namun BUMN mengalami kekurangan dana, misalnya dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi atau menyediakan infrastruktur dalam rangka peningkatan produksi. Jadi, sasaran utamanya bukan untuk menjual BUMN. Metode ini telah diimplementasikan oleh pemerintah Gambia untuk memprivatisasi Senegambia Hotel, dan pemerintah Zambia untuk memprivatisasi Zambia Breweries.

4) *Sale of Assets*

Pada strategi ini pemerintah tidak menjual saham yang dimiliki atas saham BUMN tertentu, tetapi menjual aset BUMN secara langsung kepada pihak swasta. Alternatif lain, pemerintah tidak menjual aset BUMN secara langsung, tetapi menggunakannya sebagai kontribusi pemerintah dalam pembentukan perusahaan baru, bekerjasama dengan pihak swasta. Dalam memilih mitra usaha, tentunya pemerintah akan memilih pihak-pihak yang

telah dikenal sebelumnya. Kebijakan penjualan aset ini lebih fleksibel dan lebih mudah dilaksanakan, dibandingkan menjual perusahaan secara keseluruhan. Kebijakan ini cocok untuk dilaksanakan apabila menjual perusahaan secara keseluruhan merupakan target yang sulit dicapai. Pemerintah dapat menjual seluruh aset yang dimiliki BUMN, *write off* semua utang, dan melikuidasi BUMN tersebut. Metode *sale of assets* ini dipakai oleh pemerintah Australia pada waktu memprivatisasi Bellconen Mall, pemerintah Togo pada waktu memprivatisasi Sodeto, serta pemerintah Gabon pada waktu memprivatisasi Societe de Bois Piza.

5) *Fragmentation*

Dalam strategi *fragmentation*, BUMN direorganisasi atau dipecah-pecah menjadi beberapa perusahaan, atau dibuat suatu holding company dengan beberapa anak perusahaan. Salah satu atau beberapa anak cabang kemudian dijual kepada pihak swasta. Kebijakan ini akan menghasilkan beberapa pemilik baru atas satu BUMN, sehingga diharapkan dapat menciptakan suasana bisnis yang lebih kompetitif. Strategi ini cocok untuk menjual BUMN yang besar, dengan harga yang mahal. Karena mahalnya, biasanya tidak banyak calon investor yang tertarik untuk membeli. Dengan dipecah-pecah, harganya menjadi lebih murah, dan alternatif untuk seorang investor menjadi lebih banyak. Ia dapat memilih bagian mana yang paling menarik untuk dibeli. Suatu BUMN yang besar dapat menjadi perusahaan monopoli. Dengan dipecah-pecah, BUMN bisa menjadi beberapa perusahaan yang saling bersinergi, dan dapat

menimbulkan suatu persaingan yang sehat. Indonesia telah menerapkan metode *fragmentation* pada saat memprivatisasi PT. Krakatau Steel. Metode ini juga telah dipakai oleh pemerintah Singapura pada saat memprivatisasi Port of Singapore, dan pemerintah Malaysia pada saat memprivatisasi Port Kelong.

6) *Management/Employee Buy Out*

Pada strategi ini, Pemerintah mengalokasikan sejumlah saham untuk dibeli oleh para manajer dan karyawan BUMN, atau koperasi karyawan BUMN. Strategi ini cocok untuk transfer kepemilikan BUMN dari pemerintah kepada para manajer dan karyawan BUMN. Dengan memiliki saham, para manajer dan karyawan BUMN diharapkan dapat bekerja lebih serius, sehingga kinerja BUMN akan meningkat. Strategi ini juga cocok untuk BUMN yang akan diprivatisasi, namun belum layak untuk melakukan *public offering* karena kinerjanya yang kurang baik. Daripada BUMN dilikuidasi, maka strategi ini merupakan alternatif yang lebih baik. Strategi *Management/employee buy out* dipilih oleh pemerintah Iceland untuk memprivatisasi Iceland Air. Pemerintah Inggris juga menerapkan metode yang sama untuk memprivatisasi National Bus Company dan British Ship Builder.

7) Kontrak manajemen

Dalam strategi kontrak manajemen, pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk "mengelola" BUMN selama periode tertentu, dengan memberikan imbalan tertentu (dituangkan dalam kontrak

kerjasama). Perusahaan tersebut harus bergerak di bidang yang sama, memiliki pengalaman yang cukup, memiliki teknologi dan sumber daya manusia yang lebih baik. Strategi kontrak manajemen dimaksudkan untuk (1) meningkatkan kinerja BUMN, melalui peningkatan efisiensi dan atau efektifitas penggunaan aset BUMN, (2) memperoleh keuntungan yang optimal, (3) transfer manajemen, budaya kerja, skill, dan teknologi. Tidak ada transfer kepemilikan dalam strategi ini. Privatisasi yang dilakukan hanya bersifat privatisasi pengelolaan, bukan privatisasi kepemilikan. Strategi kontrak manajemen dapat dipakai sebagai strategi antara sebelum privatisasi kepemimpinan dilaksanakan. Kontrak manajemen merupakan strategi yang baik apabila kondisi BUMN belum layak untuk dijual. Strategi ini dapat dipakai untuk meningkatkan kinerja BUMN, baik untuk BUMN yang memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, maupun BUMN yang akan diprivatisasi kepemilikannya. Pemerintah Malaysia menerapkan metode kontrak manajemen dalam rangka privatisasi North Kelong Bypass dan Labuan Water Supply. Pemerintah Srilanka menerapkan metode yang sama dalam rangka memprivatisasi Airlanka dan Sugar Corporation. Sementara itu, pemerintah Fiji juga menerapkan metode ini dalam rangka privatisasi Air Pacific.

8) Kontrak/sewa aset

Kontrak/sewa aset adalah strategi di mana pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk menyewa aset atau fasilitas yang dimiliki BUMN selama periode tertentu. Pemerintah/BUMN dengan segera akan

mendapatkan uang sewa dari perusahaan penyewa, tanpa melihat apakah perusahaan tersebut memperoleh keuntungan atau tidak. Perusahaan penyewa berkewajiban untuk memelihara aset atau fasilitas yang disewanya. Aset atau fasilitas yang disewa bisa termasuk sumber daya manusia yang mengelola fasilitas atau aset tersebut. Strategi ini cocok untuk meningkatkan *return on assets* (ROA), sehingga aset BUMN bisa dimanfaatkan secara optimal. PT. Tambang Timah (Indonesia) telah menerapkan metode ini. Demikian pula Port Kelang dan National Park Facilities dari Malaysia, serta Port of Singapore dari Singapura. BUMN-BUMN tersebut telah menyewakan aset yang dimiliki dalam rangka meningkatkan ROA.

9) Likuidasi

Likuidasi merupakan alternatif terakhir yang dapat dilakukan pemerintah terhadap BUMN. Alternatif ini dapat dipilih apabila BUMN tersebut adalah BUMN komersial, bukan BUMN *public utilities* atau memberikan *public services*, tetapi dalam kenyataannya tidak pernah mendapatkan keuntungan dan selalu menjadi beban negara.

10) Initial Public Offering (IPO)

Initial Public offering merupakan strategi privatisasi BUMN dengan cara menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada investor publik untuk yang pertama kalinya. Artinya, saham BUMN tersebut belum pernah dijual melalui pasar modal pada waktu sebelumnya. Metode IPO dapat menghasilkan dana segar dalam jumlah yang besar bagi pemerintah,

tanpa harus kehilangan kendali atas BUMN tersebut. Investor publik pada umumnya membeli saham untuk tujuan investasi, dengan persentase kepemilikan yang relatif kecil. Pada umumnya mereka tidak bermaksud untuk ikut serta dalam kegiatan operasional perusahaan. Dengan demikian IPO ini cocok untuk dipilih apabila nilai saham yang akan diprivatisasi jumlahnya cukup besar, BUMN memiliki kondisi keuangan yang baik, memiliki kinerja manajemen yang baik, tersedia cukup waktu untuk melaksanakan IPO, serta cukup tersedia likuiditas dana di pasar modal.

11) *Right Issue (RI)*

Right Issue adalah strategi privatisasi BUMN dengan cara menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada publik, di mana BUMN tersebut telah melakukan penjualan saham melalui pasar modal pada waktu sebelumnya. Pada dasarnya metode *Right Issue* tidak jauh berbeda dengan metode *Initial Public Offering*. Metode *Right Issue* tidak menyebabkan pemerintah, apabila masih menjadi pemegang saham mayoritas, kehilangan kendali atas BUMN yang diprivatisasi. *Right issue* cocok untuk dipilih apabila nilai saham yang akan diprivatisasi jumlahnya cukup besar, BUMN pernah melakukan penawaran saham melalui IPO, memiliki kondisi keuangan yang baik, memiliki kinerja manajemen yang baik, tersedia cukup waktu untuk melaksanakan IPO, serta tersedia likuiditas dana di pasar modal.

12) *Strategic Sale (SS)*

Strategic sale merupakan strategi privatisasi untuk menjual saham BUMN yang dikuasai pemerintah kepada investor tunggal, atau sekelompok investor tertentu. Beberapa metode yang termasuk dalam kelompok *strategic sale*, antara lain strategi *private sale*, *new private investment*, *management/employee buy out*, dan *fragmentation*. Pada dasarnya, *strategic sale* dimaksudkan untuk mendatangkan dan melibatkan investor baru dalam pengelolaan BUMN. Disamping membawa dana segar, diharapkan investor baru juga membawa sesuatu yang strategis untuk meningkatkan kinerja BUMN, misalnya teknologi baru, budaya dan metode kerja yang efektif dan efisien, perluasan penguasaan pasar, dan sebagainya. Dengan demikian, pemilihan investor baru harus dilakukan dengan selektif, dikaitkan dengan permasalahan BUMN yang diprivatisasi. *Strategic sale* merupakan pilihan yang baik, apabila BUMN yang diprivatisasi memiliki kinerja yang kurang baik, atau memiliki kondisi keuangan yang kurang sehat. Strategi ini dapat dilaksanakan dalam tempo yang relatif lebih cepat, dengan biaya yang lebih kecil dibandingkan strategi penjualan saham kepada publik, sehingga cocok untuk diimplementasikan apabila waktu yang diperlukan untuk privatisasi sangat terbatas atau nilai saham yang diprivatisasi kecil. *Strategic sale* juga merupakan pilihan yang baik apabila likuiditas pasar modal kurang memadai.

13) Other Private Offering

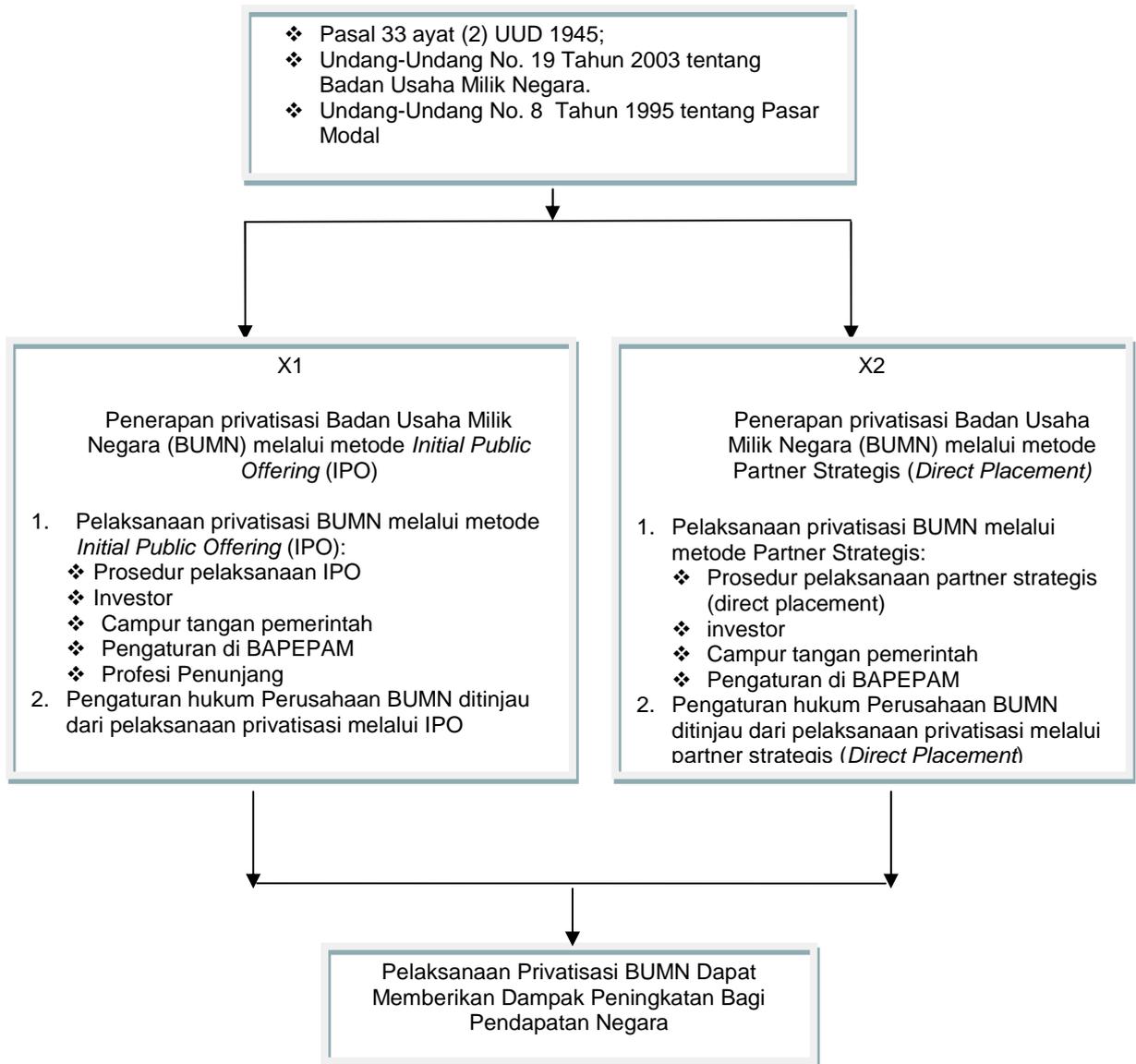
Other private offering merupakan strategi privatisasi dengan target individual investor atau sekelompok investor tertentu, melalui strategi selain yang disebutkan dalam metode *strategic sale*. Beberapa metode yang dapat diterapkan dalam strategi ini antara lain metode *sale of assets*, *management contract*, sewa asset, dan likuidasi. Metode ini pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk menjual saham BUMN yang dikuasai oleh pemerintah, melainkan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya BUMN yang dinilai masih di bawah standar.

K. Dasar Hukum Privatisasi

Hakekat privatisasi di Indonesia pada umumnya tidak berbeda jauh dengan hakekat pelaksanaan privatisasi internasional sebagaimana termuat dalam berbagai dokumen negara seperti: (1) UUD 1945 Pasal 33; (2) TAP MPR No. IV/MPR/1999 (Bab IV Arah Kebijakan Poin B Ekonomi No. 28); (3) TAP MPR No. X/MPR/2001 Tentang Laporan Putusan MPR oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001; (4) UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Propenas Tahun 2000 – 2004; (5) UU No. 19 Tahun 2001 Tentang Repeta; (6) UU No. 17 Tahun 2001 Tentang Keuangan Negara; (7) UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Peraturan Pemerintah sebagai turunan undang-undang tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43, 44, dan 45 tahun 2005. Selain itu juga telah dikeluarkan PP Nomor 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi

Perusahaan Perseroan; (8) UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas; (9) UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan; (10) UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia; (11) UU No. 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan; (12) PP No. 27/1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan PT; (13) PP No. 64/2001 tentang Pengalihan Tugas Menkeu pada BUMN kepada Meneg. BUMN; (14) Keppres No. 122 Tahun 2001, yang diubah dengan Keppres No. 7 Tahun 2002 Tentang Tim Kebijakan Privatisasi; (15) Keppres No.61/1998 tentang Lembaga Pembiayaan (16) Kepmen BUMN No. 35/MBUMN/ 2001 tanggal 27 Nopember 2001 Tentang Prosedur Privatisasi BUMN; (17) Kepmen BUMN No. 117/MBUMN/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada BUMN.

A. Kerangka Pikir



B. Definisi Operasional

1. Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Privatisasi BUMN adalah suatu proses, cara atau perbuatan pengalihan saham atau hak dan kekayaan milik negara kepada pihak swasta.
3. Metode *Initial Public Offering* (IPO) adalah strategi privatisasi BUMN dengan cara menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada investor publik untuk yang pertama kalinya pada pasar modal.
4. Metode *Partner Strategis (Direct Placement)* adalah strategi privatisasi BUMN dengan cara pemerintah secara langsung memilih sendiri investor yang diinginkannya untuk diajak bekerjasama dalam perusahaan BUMN.
5. Pendapatan negara adalah hasil kelola aset-aset negara yang dimiliki oleh pemerintah yang digunakan bagi kemakmuran rakyat.