

ANALYSIS ON STATE FINANCIAL POSITION IN STATE-OWNED CORPORATIONS WHICH HAVE BEEN PRIVATIZED

Wafdansyah Anggi Husaini ^{*)}

Bismar Nasution ^{)}**

Mahmul Siregar ^{*)}**

ABSTRACT

The problem related to the privatization of State-Owned Corporations is as an urgent issue recently. It is as the effect of nationality assets as the target of privatization which is frequently debated as the existence of the policy to sell some state owned corporations for the foreigners. In other words, the problem occurs in the privatization of State Owned Corporations as the impact of government policy without considering the needs of the people in general. The problem to raise in this thesis is related to rule governing the privatization of State Owned Corporations, legal aspects of state financial in privatization of State Owned Corporations, and the state financial condition in State Owned Corporations which have been privatized.

The method used in this research was normative juridical. Normative research method was also called as doctrinal research, that is the research to analyze law either law as it is written in the book or law it is decided by the judge through judicial process. Normative law research was based on secondary data and emphasized on the steps of speculative-theoretical and normative-quantitative analysis.

The privatization program is intended to increase the performance and valued-added of the company as well as to add the participation of the people in the possession of company shares. The privatization was done by paying attention on the principles of transparencies, self-support, accountability, responsibility, and reasonably. The privatization can be done by selling shares based on capital market clauses, share direct selling for investors, and share selling for management and/or related employees. State financial in State Owned Corporations is as different wealthy from the wealthy of state and with the rights to get profit from the results of the company. The wealthy of the state in one State Owned Corporation depends on the type of the corporations. If the type of State Owned Corporations are in Public Company, then all capital shall be owned to state. However, if it is in the form of limited company, then partly of the capital (at least 51%) shall be as the asset of state and it is divided on the shares. State Owned Corporations which have been privatized in fact shall transfer partly of state shares (represented by government) on the state financial in State Owned Corporations which have been privatized to private parties and the possession of shares will be smaller than 50%. It means that new investors as the holder of shares in State Owned Corporations which have been privatized may get partly of shares in State Owned Corporations. As the biggest shareholders, new investors shall try hard and efficiently to get optimal profit, absorb new workers and give more contribution for the government through tax payment and dividend division.

Key words : State Financial, State Owned Corporation, Privatization

PENDAHULUAN

Beberapa perusahaan yang merupakan BUMN, kini sudah masuk ke dalam bursa saham di Bursa Efek Indonesia (BEI). Hal ini berarti, perusahaan BUMN tersebut dikatakan telah melakukan penawaran umum perdana yang sering disebut dengan *Initial Public Offering* (IPO), dan selanjutnya menjadi perusahaan publik. Dengan masuknya saham milik BUMN tersebut ke bursa, dapat diartikan bahwa saham perusahaan tersebut telah dimiliki pihak-pihak di luar pemerintahan. Hal ini kemudian dikenal dengan privatisasi BUMN.

Privatisasi bagi BUMN-BUMN memang perlu dilakukan sepanjang dana hasil privatisasi tersebut digunakan untuk meningkatkan kemampuan finansial BUMN. Hal ini dimaksudkan agar yang terjadi tidak hanya untuk menutup defisit APBN. Apabila privatisasi BUMN hendak dilakukan maka pemerintah haruslah tetap menjadi pemegang saham mayoritas agar pengendalian perusahaan serta hasil deviden yang dimiliki dapat kembali pada pemerintah sehingga pelayanan publik dapat berjalan dengan optimal.

PERUMUSAN MASALAH

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan metode penelitian hukum normatif dan dengan tipe penelitian deskriptif dengan permasalahan yang cukup menarik yakni jurnal ini membahas bagaimana pengaturan tentang privatisasi BUMN, kemudian bagaimana aspek hukum keuangan negara dalam BUMN, dan mempermasalahkan kedudukan keuangan negara dalam BUMN yang telah diprivatisasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. PERMASALAHAN HUKUM DALAM PRIVATISASI BUMN

Penyebab utama kerugian di banyak BUMN adalah pengelolaan yang tidak profesional, tidak berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, serta tidak transparan, yang pada akhirnya beban berat harus dipikul oleh rakyat.

Program privatisasi diberbagai negara yang melakukan reformasi perekonomiannya telah dirasakan sangat bermanfaat, salah satu manfaat nyata yang bisa dihasilkan dari privatisasi adalah terlaksananya prinsip-prinsip tata kelola usaha yang baik (*good corporate governance*), yang meliputi transparansi, kemandirian, dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pra kondisi untuk meningkatkan kinerja badan usaha dan merupakan kunci keberhasilan menciptakan lingkungan bisnis yang sehat.¹

Melalui penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan badan usaha, diharapkan semua pihak akan memiliki acuan yang sama dalam pengelolaan usaha.

Sejumlah pihak yang mengatakan bahwa privatisasi BUMN dilakukan dengan menjual perusahaan melalui Penjualan Strategis (*Strategic Sales*) dilakukan guna menutup defisit APBN. Pernyataan ini dapat dikatakan tepat saat ini disebabkan dengan adanya penjualan saham perusahaan milik pemerintah kepada pihak asing tentu akan mendapatkan keuntungan yang besar dan dapat mempercepat penutupan jumlah angka defisit dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun, hal ini tidak sepenuhnya menjadi cara yang tepat dalam memperoleh dana APBN untuk melaksanakan proses pembangunan. Hal ini disebabkan dengan penjualan BUMN kepada pihak asing, tentu akan menghilangkan pendapatan yang diperoleh dari hasil produksi perusahaan tersebut. Pada jangka waktu yang sangat panjang, Indonesia dapat kehilangan pendapatan dari produksi perusahaan BUMN tersebut.²

Seharusnya kebijakan pemerintah untuk melakukan privatisasi berupa Penjualan Strategis

¹) Penulis

²) Dosen Pembimbing I.

³) Dosen Pembimbing II.

¹Privatisasi BUMN dan Dampaknya bagi Perekonomian Indonesia, <http://id.scribd.com/doc/58228000/Privatisasi-BUMN-Dan-Dampaknya-Bagi-Perekonomian-Indonesia>. Diakses tanggal 15 Agustus 2012

²Setyanto P. Santosa, "Privatisasi: Penerapan Nasionalisme Pengelolaan BUMN", <http://kolom.pacific.net.id/ind/media/PrivatisasiPenerapanNasionalismePengelolaanBUMN.pdf>, adalah makalah yang dikontribusikan dalam kolom pakar Pacific Internet, pada tanggal 15 Februari 2012, hal. 5

(*Strategic Sales*) harus ditambahkan pengaturannya. Hal ini dapat dilakukan dengan adanya revisi dari ketentuan Undang-undang BUMN agar dapat mengarahkan BUMN itu sendiri agar mampu menunjukkan fungsi pelayanan publik secara lebih nyata dan terus menerus mengembangkan ekonomi kerakyatan di Indonesia. Oleh sebab itu, penulis memiliki beberapa pandangan demi menghilangkan kelemahan dalam Undang-Undang BUMN, yaitu:

1. Ketentuan Pasal 78 huruf b Undang-undang BUMN yang mengatur tentang adanya kebijakan privatisasi BUMN dengan cara Penjualan Strategis (*Strategic Sales*) harus memiliki pembatasan yang tegas dalam divestasi sahamnya. Hal ini disebabkan ketentuan ini yang berlaku saat ini tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945. Alasan utamanya adalah negara harus menguasai berbagai cabang-cabang produksi serta air, mineral, dan kekayaan alam akan tetapi dengan tidak diaturnya batas maksimal divestasi pada privatisasi BUMN tersebut maka Penjualan Strategis (*Strategic Sales*) dapat menyimpang dan berdampak pada beralihnya penguasaan atas negara akan hilangnya kepemilikan potensi milik bangsa yang berdampak pada tidak terwujudnya kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, harus dilakukan perubahan peraturan perundang-undangan atau pun *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi mengingat pengaturan Undang-undang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar 1945;
2. Melakukan pembinaan dan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dalam hal ini pemerintah harus mampu menyediakan dana untuk mendukung intelektual dari manusia-manusia Indonesia agar mampu melakukan ekspansi usaha secara lebih maksimal. Hal ini dilakukan agar meminimalisir adanya kemungkinan untuk menerapkan kebijakan privatisasi dengan

cara Penjualan Strategis (*Strategic Sales*) atas BUMN dengan alasan peningkatan kinerja perusahaan. Dengan kata lain, pemerintah harus mampu menyediakan dana pendidikan dan pengembangan SDM untuk menunjang pendidikan mereka ke luar negeri. Hal ini dapat menciptakan adanya *transfer knowledge* dan *technology* sehingga tanpa adanya penjualan perusahaan kepada pihak asing, perusahaan dapat langsung melakukan ekspansi usaha;

3. Dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang privatisasi BUMN seharusnya ditentukan pembatasan yang jelas atas saham yang dilepas. Hal ini disebabkan dalam Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor Kep-04/M.Ekon/01/2008, ditemukan bahwa ada jumlah saham yang dilepas pemerintah dalam rangka privatisasi sebesar 95%. Hal ini berarti dengan menjual aset negara secara penuh dan menghilangkan penguasaan negara atas aset tersebut, disebabkan batas kepemilikan aset pemerintah tidak ditentukan secara jelas di dalam Peraturan Perundang-undangan BUMN;

Perlu dilakukan pengaturan atas *Golden Share* (Saham Istimewa) kepada BUMN agar semakin terwujudnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Golden Share* (Saham Istimewa) ini merupakan bentuk kepemilikan saham oleh pihak-pihak yang terkait di dalam perusahaan BUMN yang meliputi pengurus dan juga tenaga kerja yang terkait di dalam perusahaan BUMN. Hal ini mengingat bahwa saham yang dimiliki pemerintah merupakan jenis saham "dwi warna" yang di mana belum terdapat ketentuan yang mengatur. Akan tetapi hal ini perlu diatur agar dapat menunjukkan keberadaan atas kepemilikan saham oleh pemerintah Indonesia.

B. KEDUDUKAN KEUANGAN NEGARA DI DALAM BUMN YANG TELAH DIPRIVATISASI

Privatisasi dalam kenyataannya mengalihkan kepemilikan negara (yang diwakili oleh pemerintah) kepada sektor swasta, karena pemerintah telah menyadari bahwa beban dan lingkup tugas pemerintah sudah menjadi lebih besar sehingga akan lebih efektif dan efisien apabila tugas-tugas yang selama ini menjadi tanggung jawab pemerintah (melalui BUMN) dialihkan kepada pihak swasta. Jadi sebenarnya tidak ada yang menakutkan ataupun membahayakan (*nothing harm*), apalagi bila menyimak bahwa privatisasi ini telah pula dilaksanakan oleh berbagai negara di dunia, yang semuanya berakhir dengan baik.

Sesungguhnya proses privatisasi yang ideal adalah apabila dimulai dari rencana usulan manajemen BUMN bukan berdasarkan instruksi dari pemerintah. Privatisasi yang berasal dari usulan BUMN biasanya lebih lancar, dan pemerintah bertindak sebagai *fasilitator*, hanya tinggal menentukan besarnya saham yang akan dilepas, hari H-nya, modusnya apakah melalui penawaran umum ataukah aliansi strategis. Sedangkan proses "*housekeeping*" dan sosialisasi dilakukan sendiri oleh BUMN. Proses *housekeeping* adalah proses pembenahan intern BUMN termasuk namun tidak terbatas kepada restrukturisasi, *golden hand-shake* atau pensiun dini (dalam hal diperlukan), dan proses lain yang diperlukan agar BUMN tersebut menjadi lebih menarik minat investor untuk menanamkan modalnya.³

Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah Persero yang bidang usahanya berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN; Persero yang bergerak di sektor usaha tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat; Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Modus privatisasi ditentukan pada saat semua persiapan telah selesai dan ini merupakan kewenangan Pemerintah selaku pemegang saham, apakah akan melalui penawaran umum (*public offering* atau *stock-flotation*), ataukah aliansi strategis (*strategic alliance*) yang telah diseleksi melalui tender, pelelangan (*auction*) ataupun negosiasi. Hal ini adalah untuk mencegah terjadinya kesimpang siuran ataupun kekeruhan informasi sehingga dapat dihindari adanya pernyataan dari Direksi BUMN bahwa yang bersangkutan lebih condong untuk memilih penawaran umum dibandingkan dengan aliansi strategis ataupun dapat pula sebaliknya. Karena ini bukanlah hak dari Direksi tetapi adalah kewenangan dari pemerintah sehingga tidak perlu terjadi adanya polemik yang dapat mengacaukan persiapan proses privatisasi.⁴

Jadi sesungguhnya peran persiapan privatisasi sebagian besar berada di pundak Direksi BUMN bukan pada pemerintah. Ketidakinginan ataupun ketidakmampuan Direksi melakukan persiapan-persiapan yang diperlukan dapat menggambarkan pula ketidakmampuannya di dalam mengelola perusahaan terutama bila dikaitkan dengan era globalisasi yang ditandai oleh adanya persaingan tingkat tinggi (*hyper-competition*). Seharusnya seluruh Direksi BUMN diberikan tugas oleh Pemerintah untuk menyiapkan BUMN nya memasuki pasar modal melalui privatisasi guna menghadapi pasar global, jadi tidak hanya terbatas kepada 12 BUMN yang telah diprogramkan untuk jangka pendek saja. Sedangkan kapan waktu yang tepat untuk memasukinya disesuaikan dengan kondisi pasar pada saat yang memungkinkan. Kinerja keberhasilan Direksi dan Dewan Komisaris seharusnya dinilai pula dari keberhasilan mereka menyiapkan BUMN nya untuk privatisasi. Dan ini seharusnya menjadi program utama Pemerintah dalam rangka mendayagunakan BUMN. Direksi dalam perseroan memiliki 2 (dua) fungsi, yakni fungsi pengurusan (manajemen) dan fungsi perwakilan (representasi). Hal ini sesuai dengan Pasal 92 ayat (1 dan 2) UUP.

Untuk mewujudkan amanah Undang-undang No. 19 tahun 2003 mengenai BUMN

³"Quo Vadis Privatisasi BUMN", http://www.pacific.net.id/pakar/setyanto/tulisan_02.html. Diakses tanggal 15 Agustus 2012.

⁴*Ibid*

Pasal 2 ayat (1) butir (a) tentang salah satu maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu “memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya” maka Kementerian BUMN telah menyusun strategi penataan BUMN ke depan yang berada dalam kerangka *rightsizing policy* yang tadi telah kami jelaskan. Untuk meningkatkan kontribusi BUMN dalam pertumbuhan ekonomi Kementerian BUMN akan memantapkan orientasi pengembangan kepada BUMN-BUMN yang memiliki potensi bisnis maupun pelayanan, dalam besaran dan struktur organisasi yang sesuai.

Termasuk pula dari tindakan divestasi, meliputi pula tindakan privatisasi. Bahwa tindakan privatisasi selain akan memperlihatkan kesiapan dan performa kinerja perusahaan yang membaik yang kemudian mempunyai suatu nilai (*value*) yang tinggi, maka perusahaan-perusahaan yang baik tersebut diberikan kesempatan kepada khalayak/masyarakat dan instansi (Pemda) untuk turut menikmati BUMN dengan cara memiliki saham Perusahaan. Dengan demikian pengertian privatisasi tentang penjualan aset kepada asing sebenarnya hanya terkait dengan masalah privatisasi dengan metode *Initial Public Offering* (IPO) tentunya menggunakan suatu mekanisme pasar yang tidak bisa dikontrol investor-investornya.

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan atas permasalahan-permasalahan tersebut di atas, diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Privatisasi merupakan pengalihan suatu kepemilikan perusahaan milik negara kepada pihak swasta. Privatisasi diatur dalam perundang-undangan di Indonesia, khususnya dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) dan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor

33 Tahun 2005. Program privatisasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham Persero, privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban, dan kewajiban. Privatisasi dapat dilakukan dengan cara penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor, dan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

2. Keuangan negara dalam suatu BUMN merupakan kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan negara dan negara berhak atas keuntungan yang diperoleh selama perusahaan tersebut memperoleh dari hasil usahanya. Kekayaan negara dalam suatu BUMN tergantung dari jenis BUMN-nya, apabila BUMN tersebut merupakan Perum, maka seluruh modalnya merupakan milik/ keuangan negara, namun apabila berbentuk perusahaan perseroan, maka sebagian besar modalnya (paling sedikit 51%) modalnya merupakan milik/ keuangan negara serta terbagi atas saham.
3. BUMN yang telah diprivatisasi menjadi sebagian kepemilikan negara (yang diwakili oleh pemerintah) atas keuangan negara di dalam BUMN yang diprivatisasi kepada sektor swasta, sehingga setelah diprivatisasi maka kepemilikan saham negara atas perseroan tersebut dapat menjadi berkurang atau bahkan lebih kecil dari 50%. Artinya investor baru yang masuk menjadi pemegang saham dalam perseroan yang diprivatisasi dapat menguasai sebagian besar modal/ saham di dalam perseroan. Dengan demikian, peran negara dalam suatu BUMN yang sebelumnya adalah sebagai pemilik dan pelaksana pengelolaan keuangan negara di BUMN berubah menjadi regulator dan promotor dari kebijaksanaan dan

penetapan sasaran yang ingin dicapai perusahaan yang diprivatisasi.

B. SARAN

1. Pelaksanaan privatisasi yang telah diatur dalam perundang-undangan harus benar-benar tepat sasaran sehingga tidak merugikan negara yang *notabene* juga merugikan masyarakat. Oleh karenanya pelaksanaan privatisasi harus benar-benar mengacu pada UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 33 UUD 1945.
2. Sebelum melakukan privatisasi terhadap aset BUMN, pemerintah harus benar-benar melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang perlunya dilakukan tindakan privatisasi terhadap aset BUMN
3. Harus dioptimalkan peranan BUMN dan kemampuan BUMN mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif. BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bastian, Indra, *Privatisasi di Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat, 2002.
Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: UMM Press, 2007.
Mamuji, Sri, *Teknik Menyusun Karya Tulis Ilmiah*, Jakarta: UI Press, 2006.
Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
Mubyarto, *Ekonomi Kerakyatan*, Yogyakarta: BFE UGM, 1993.
Sinambela, Lijan Poltak dkk, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006
Soekanto, Soerjono, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984.

Jurnal, Makalah dan Artikel

- Marwah M. Diah, "Restrukturisasi BUMN: Privatisasi atau Korporatisasi?" Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.
Purwoko, Model Privatisasi BUMN yang Mendatangkan Manfaat bagi Pemerintah dan Masyarakat Indonesia, *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 6, No. 1.

Internet

- Setyanto P. Santosa, "Privatisasi: Penerapan Nasionalisme Pengelolaan BUMN", <http://kolom.pacific.net.id/ind/media/PrivatisasiPenerapanNasionalismePengelolaanBUMN.pdf> , adalah makalah yang dikontribusikan dalam kolom pakar Pacific Internet, pada tanggal 15 Februari 2012.
Hubungan Perusahaan Negara dengan Keuangan Negara".<http://michaelsymbolon.wordpress.com/2010/07/18/hubungan-perusahaan-negara-dengan-keuangan-negara/>. Diakses tanggal 15 Agustus 2012.
Aspek Hukum Privatisasi BUMN, [http://achmadrhamzah.blogspot.com/2010/12/ aspek-hukum-privatisasi-bumn.html](http://achmadrhamzah.blogspot.com/2010/12/aspek-hukum-privatisasi-bumn.html). Diakses tanggal 15 Agustus 2012.
Definisi, Fungsi dan Penjelasan Privatisasi BUMN dalam Perekonomian, <http://putracentner.net/2009/11/10/definisi-dan-fungsi-privatisasi-bumn-dalam-perekonomian/>. Diakses tanggal 15 Agustus 2012
Privatisasi BUMN dan Dampaknya bagi Perekonomian Indonesia, <http://id.scribd.com/doc/58228000/Privatisasi-BUMN-Dan-Dampaknya-Bagi-Perekonomian-Indonesia>. Diakses tanggal 15 Agustus 2012
Quo Vadis Privatisasi BUMN, http://www.pacific.net.id/pakar/setyanto/tulisan_02.html. Diakses tanggal 15 Agustus 2012.