

KAJIAN YURIDIS PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA MELALUI MEKANISME PENAWARAN UMUM (*INITIAL PUBLIC OFFERING*)

Monika Suhayati¹

Abstract

The Indonesian state owned corporation (BUMN) is the business performer in national economy based on Article 33 verse (1) of UUD year 1945. The BUMN's efficiency and productivity escalation are implemented by the privatization of BUMN. BUMN privatization by using the Initial Public Offering (IPO) is the effective mechanism in which the government has the opportunity to actualize the economic democratic through share owner expansion of BUMN. The new shareholder of BUMN shall push the increasing of BUMN productivity which will lead to the benefit for the country and the people. The privatization of Krakatau Steel and Garuda Indonesia are conducted by using the IPO mechanism. In its process there are some problems which potentially damage the country and people interest. Therefore, it is essential to amend the BUMN legislation by regulating the democratic and transparent BUMN privatization process in detail, and also making clear the criteria of BUMN that can not be privatized as a result of Article 33 verse (2) and (3) of UUD year 1945.

Kata kunci: Badan Usaha Milik Negara, privatisasi, *Initial Public Offering*

A. Pendahuluan

Tujuan Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) yaitu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

¹ Calon Peneliti Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, email: monika.suhayati@dpr.go.id.

Dalam melaksanakan tujuan negara memajukan kesejahteraan umum, pembentuk UUD Tahun 1945 merumuskan politik hukum perekonomian nasional dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945, Bab XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dalam kaitan pelaksanaan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dilakukan salah satunya melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang merupakan pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang ditetapkan pada 19 Juni 2003 (UU BUMN).

BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka mengoptimalkan peran dan mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasan BUMN. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN dilakukan salah satunya melalui privatisasi BUMN.

Privatisasi BUMN merupakan suatu bentuk penjualan saham BUMN, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain. Privatisasi BUMN dilakukan terhadap BUMN yang merupakan Persero, yaitu BUMN yang berbentuk

perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dengan tujuan utama mengejar keuntungan.² Privatisasi dilakukan salah satu caranya dengan melakukan penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal dan yang dimaksud dengan penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal antara lain penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering* – IPO atau *go public*).³

Tiga teori yang membuat BUMN tidak *perform* sehingga perlu diprivatisasi, yaitu *pertama*, teori monopoli. BUMN dalam banyak kasus sering menerima *privilege* monopoli. Akibatnya, BUMN sering terjerumus menjadi tidak efisien karena hak istimewa ini. *Kedua*, teori *property rights*. Esensinya, perusahaan swasta dimiliki oleh individu-individu yang bebas untuk menggunakan, mengelola, dan memberdayakan aset-aset privatnya. Konsekuensinya, mereka akan mendorong habis-habisan usahanya agar efisien. BUMN tidak dimiliki oleh individual, tetapi oleh negara sehingga seolah-olah tanpa pemilik. Akibatnya, manajemen BUMN menjadi kekurangan insentif untuk mendorong efisiensi. *Ketiga*, teori *principal-agent*. Di sektor swasta, manajemen perusahaan (*agent*) tunduk dan loyal pada pemilik atau pemegang saham (*principal*). Sedangkan pada BUMN, *principal* BUMN adalah pemerintah sehingga kemudian nuansa “politisasi” menjadi kental karena berbagai kepentingan politik aktif bermain yang menyebabkan BUMN tereksplorasi oleh para politisi, terpaksa “meladeni” para politisi sehingga mengganggu ruang gerak menuju efisiensi.⁴

Pemerintah mendorong BUMN untuk melakukan IPO. Menteri Keuangan, Agus Martowardojo, mengatakan Indonesia sedang dibanjiri dana-dana asing (*capital flow*) dan kondisi pasar modal Indonesia cukup baik sebab cukup banyak *capital inflow* sehingga bisa meningkatkan indeks.⁵ Sesuai dengan program pemerintah ini, BUMN yang bergerak di industri baja nasional, PT Krakatau Steel, melakukan penawaran perdana saham pada 10 November 2010. IPO Krakatau Steel ini menimbulkan reaksi dari berbagai pihak sehubungan dengan penetapan harga awal saham sebesar Rp850,- yang dinilai terlalu murah. Dalam penawaran saham perdana ini Krakatau Steel melepas 3,11 miliar lembar saham. Dana yang dihasilkan bernilai Rp2,68 triliun.⁶

² Pasal 1 ayat (2) UU BUMN.

³ Pasal 78 UU BUMN beserta penjelasannya.

⁴ A. Tony Prasetyantono, *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*, BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2005, hal. 35-36.

⁵ *Menkeu Dorong BUMN IPO*, Suara Pembaruan, 19 Oktober 2010.

⁶ Krakatau Steel resmi tercatat di Bursa, <http://www.tempointeraktif.com/hg/saham/2010/11/10/brk,20101110-290806.id.html>, diakses tanggal 24 Februari 2011.

Sebelum pelaksanaan IPO Krakatau Steel, sebanyak 13 pengamat ekonomi dan pasar modal mengajukan gugatan *actio popularis* kepada Menteri BUMN Mustafa Abubakar. Gugatan sebagai warga negara atau *citizen law suit* itu diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 5 November 2010 terkait dugaan ketidakberesan, penyimpangan dan dugaan korupsi dalam penawaran umum saham perdana Krakatau Steel. Ada tiga alasan gugatan ini diajukan. *Pertama*, industri yang dijalankan Krakatau Steel merupakan industri strategis, sesuai Pasal 33 UUD Tahun 1945 harus dikuasai secara penuh oleh negara. Alasan *kedua*, IPO Krakatau Steel yang ditawarkan dengan harga di kisaran Rp850,- per lembar saham, sangat murah dan justru membuat negara akan mengalami kerugian sangat besar yakni lebih dari Rp1 triliun. Alasan *ketiga*, adanya dugaan penyalahgunaan wewenang oleh oknum pejabat yang ikut berperan dalam proses IPO tersebut dan penjualan IPO ini sangat rentan dengan kepentingan kekuasaan.⁷

BUMN lainnya, PT Garuda Indonesia, Tbk melakukan penawaran perdana saham pada awal Februari 2011. Garuda Indonesia melepas saham baru sebanyak 6,33 miliar lembar atau setara dengan 26,67 persen dari total modal yang ditetapkan. Porsi ini turun dari target semula 30 persen. Pemerintah telah menetapkan harga IPO Garuda Indonesia Rp750,- per lembar sehingga total dana yang didapat mencapai Rp4,751 triliun. Waktu pelaksanaan IPO Garuda Indonesia dipandang kurang tepat mempertimbangkan kondisi pasar yang kurang kondusif saat dilakukan IPO. Harga Rp750,- per lembar saham yang ditawarkan juga dianggap berpotensi merugikan negara.⁸

B. Perumusan Masalah

Privatisasi BUMN seharusnya memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, namun privatisasi Krakatau Steel dan Garuda Indonesia justru berpotensi memberikan kerugian bagi negara. Kondisi ini menarik minat Penulis untuk membuat suatu kajian dengan mengangkat pokok permasalahan apakah pengaturan privatisasi BUMN melalui mekanisme penawaran umum (IPO) mampu mewujudkan tujuan privatisasi dalam memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat. Berdasarkan pokok permasalahan tersebut maka tujuan dari penulisan ini adalah untuk memberikan kajian yuridis pengaturan privatisasi BUMN melalui mekanisme penawaran umum dalam memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat.

⁷ *Buntut IPO Krakatau Steel, 13 Ekonom Gugat Menteri BUMN*, <http://www.kabarbisnis.com/keuangan/hukum/2815921->, diakses tanggal 23 November 2011.

⁸ *IPO Garuda Dinilai Berpotensi Rugikan Negara*, <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4d48222f506f1/ipo-garuda-dinilai-berpotensi-rugikan-negara>, diakses tanggal 24 Februari 2011.

C. Kerangka Pemikiran

1. Demokrasi Ekonomi

Pasal 33 UUD Tahun 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi. Dalam kajian ini akan digunakan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 sebagai kerangka pemikiran. Frasa atau konsep dalam kedua ayat tersebut yang perlu dijelaskan adalah frasa mengenai “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” serta frasa “dikuasai oleh negara”.

Pemaknaan frasa “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” dapat dilihat dari pendapat para ahli. Jimly Asshiddiqie memberikan 4 (empat) kategori kemakmuran dan kesejahteraan yang dikaitkan dengan penguasaan oleh Pemerintah, yaitu:

- a. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (harus dikuasai oleh Pemerintah);
- b. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak (dapat dikuasai oleh Pemerintah);
- c. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak (tidak perlu dikuasai oleh Pemerintah);
- d. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak (tidak boleh dikuasai oleh Pemerintah).⁹

Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara uji materiil Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi berpendapat bahwa yang harus dikuasai oleh negara adalah jika (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemaknaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Penetapannya diserahkan kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hal. 95-96.

banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.¹⁰

Selanjutnya pemakaian frasa “dikuasai oleh negara”. Mohammad Hatta menyatakan bahwa “dikuasai oleh negara” tidak berarti negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau ‘*ondernemer*’. Lebih tepat apabila dikatakan, kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula ‘penghisapan’ orang yang lemah oleh orang yang bermodal¹¹. Menurut Moh. Mafhud MD, kata “dikuasai” bukan diartikan dimiliki seperti yang terjadi di negara-negara komunis yang tidak mengakui hak milik pribadi. Hak menguasai oleh negara artinya hak mengatur agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai dengan amanat konstitusi untuk mencapai tujuan negara.¹²

Mantan Ketua Dewan Ekonomi Nasional, Emil Salim, memberikan pengertian ‘dikuasai oleh negara’ sebagai berikut:

Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan yang merupakan pokok bagi kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan ‘hak menguasai’ ini, perlu dijaga supaya sistem yang berkembang tidak menjurus ke arah etatisme. Oleh karena itu, ‘hak menguasai oleh negara’ harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai (1) pemilik; (2) pengatur; (3) perencana; (4) pelaksana; dan (5) pengawas. Ramuan kelima pokok ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan negara dalam kedudukannya untuk menguasai lingkungan alam; sehingga ‘hak menguasai’ bisa dilakukan (1) dengan memiliki sumber daya alam; (2) tanpa memiliki sumber daya alam, namun mewujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan. Dalam sistem ekonomi Pancasila, negara tidak perlu memiliki semua sumber daya alam, tetapi bisa menguasainya melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan.¹³

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian “dikuasai oleh negara” harus dipahami tidak identik dengan “dimiliki oleh negara”. Bahkan, pengertian penguasaan oleh negara bukan dimaksudkan harus diwujudkan melalui

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 002/PUU-I/2003.

¹¹ Mohammad Hatta, *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33*, Penjabaran Pasal 33 UUD 1945, jilid I, cet. II, Jakarta: Mutiara, 1980, hal. 28.

¹² Moh. Mafhud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007, hal. 55.

¹³ Marwah M. Diah, *Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara: Privatisasi atau Korporatisasi?*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hal. 151.

pemilikan oleh negara. Negara cukup berperan sebagai regulator, bukan pelaku langsung. Perekonomian modern menghendaki efisiensi yang tinggi, sehingga membiarkan BUMN untuk eksis selama ini justru sama dengan membiarkan berkembang inefisiensi dalam pengelolaan sumber daya ekonomi yang justru merugikan negara dan rakyat banyak. Zaman modern menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan *policy maker* dengan fungsi pelaku usaha sehingga tidak seharusnya pemerintah yang bertanggung jawab di bidang regulasi dan pembuatan kebijakan, terjun sendiri dalam kegiatan usaha. Karena itu perusahaan milik negara yang ada, justru perlu diprivatisasikan agar lebih efisien dan menjamin *fairness* bagi pengusaha swasta jika instansi yang menentukan kebijakan juga turut mengambil bagian sebagai pelaku usaha langsung.¹⁴

2. Privatisasi BUMN

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.¹⁵

Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.¹⁶

Terdapat 2 jenis BUMN yang diatur dalam UU BUMN yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).¹⁷ Persero merupakan

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010, hal. 250.

¹⁵ Pasal 2 UU BUMN.

¹⁶ Pasal 4 UU BUMN.

¹⁷ Pasal 9 UU BUMN.

BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dengan tujuan utama mengejar keuntungan. Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional.¹⁸ Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas sehingga semua ketentuan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya, berlaku juga bagi Persero.¹⁹

Perum merupakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.²⁰ Pendirian Perum harus memenuhi kriteria antara lain bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak; didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (*cost effectiveness* atau *cost recovery*); dan berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha (mandiri).²¹

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN dilakukan salah satunya melalui privatisasi BUMN berbentuk Persero. Savas menyatakan bahwa *privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in the ownership of assets.*²² Ernst & Young mengemukakan bahwa privatisasi mempunyai arti yang lebih luas daripada menguraikan peranan pemerintah dan peningkatan peranan swasta dalam sektor ekonomi.

*“Privatization means more than the sale of ailing public companies at fire sale prices. Privatization can be defined broadly as the transfer or sale of any asset, organization, function, or activity from the public to private sector. As such in addition to the sale of publicly owned assets, the term ‘privatization’ also applies to joint public-private ventures, concessions, leases, management contracts, as well as to some specialized instruments, such as build-own operate and transfer (BOOT) agreements.”*²³

¹⁸ Pasal 1 angka 2 UU BUMN.

¹⁹ Pasal 11 UU BUMN

²⁰ Pasal 1 angka 3 UU BUMN.

²¹ Penjelasan Pasal 35 UU BUMN.

²² E. S. Savas, *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey: New Jersey Chatten House Publishers Inc., 1987, hal. 3.

²³ Ernst & Young, *Privatization: Investing in State-Owned Enterprises Around the World*, USA: John Willey & Sons, Inc., 1994.

UU BUMN telah memberikan pengaturan mengenai privatisasi bagi BUMN yang berbentuk Persero. Pengertian privatisasi BUMN berdasarkan UU BUMN yaitu penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.²⁴ Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar. Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.²⁵

Dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi adalah sebagai:

- a. kebijakan fiskal (*fiscal management*), yaitu dalam rangka Pemerintah mengalami kesulitan merencanakan anggaran belanja dan pendapatan masing-masing BUMN yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar-BUMN yang dipengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan menjadi tidak efisien;
- b. demokratisasi kepemilikan (*creating a share-owning democracy*), yaitu untuk membangun perekonomian yang demokratis, pemerintah dapat melibatkan pihak swasta untuk secara aktif turut serta dalam proses pembangunan;
- c. mengurangi dominasi kelompok pengusaha (*reducing trade union power*), yaitu mengurangi dominasi pasar yang selama ini dikuasai pengusaha atau beberapa lembaga yang ditunjuk pemerintah;
- d. menghapuskan sosialisme dan kolektivisme (*defeating socialism and collectivism*), yaitu sebagai salah satu kebijakan publik yang ditujukan untuk mengurangi dominasi negara terhadap publik.²⁶

Fungsi privatisasi dapat dibagi menjadi fungsi korporasi, fungsi kompetisi, fungsi regulasi dan fungsi budgeter. Fungsi korporasi merupakan fungsi utama dari privatisasi karena pelaksanaan dari fungsi ini akan membentuk BUMN yang ada menjadi badan usaha yang tangguh dalam persaingan bisnis di perekonomian global. Fungsi kompetisi merupakan fungsi yang

²⁴ Pasal 1 angka 12 UU BUMN.

²⁵ Pasal 74 UU BUMN.

²⁶ Riant Nugroho dan Randy R Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hal. 69-70.

menekankan kepada kemampuan bersaing dari BUMN dalam menghadapi pesaing-pesaingnya di sektor usaha yang sejenis dengan usaha bisnisnya. Fungsi kompetisi membuat BUMN menjadi perusahaan yang tidak lagi mendapatkan proteksi oleh pemerintah dalam menjalankan usahanya.²⁷

Fungsi regulasi merupakan fungsi privatisasi yang dilakukan oleh otoritas pemerintahan yang ada dalam menata berbagai *policy* dan regulasi yang ketat di sektor perekonomian dan menjadikan *policy* dan regulasi tersebut sebagai *policy* dan regulasi yang kompetitif, *business friendly*, dan pro terhadap pasar. Fungsi *budgetter*, melalui privatisasi, pemerintah akan mendapatkan sejumlah dana segar yang dipergunakan untuk berbagai keperluan, terutama sebagai modal tambahan bagi BUMN yang diprivatisasi, seperti untuk keperluan investasi, pengembangan usaha, penambahan modal usaha, dan lain sebagainya. Sedangkan kelebihan dari dana hasil privatisasi tersebut dapat digunakan oleh pemerintah untuk berbagai kepentingan publik yang ada, dengan cara menyetorkan penerimaan dana hasil privatisasi tersebut ke kas negara sebagai penerimaan APBN.²⁸

Persero yang dapat diprivatisasi sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria industri/sektor usahanya kompetitif, atau industri/sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan oleh BUMN, dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan yang selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi.²⁹

Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas perusahaan-perusahaan dan mendasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Terhadap perusahaan yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan, setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Keuangan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat serta dikonsultasikan kepada DPR.³⁰ Privatisasi harus mendapat persetujuan dari DPR.³¹ Tata cara privatisasi sesuai ketentuan Pasal 83 UU BUMN diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).

²⁷ Safri Nugraha, *Privatisasi BUMN, Antara Harapan dan Kenyataan*, Jurnal Hukum Bisnis, vol 26 - No. 1 - Tahun 2007, Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007, hal. 16.

²⁸ Safri Nugraha, *ibid*, hal. 16.

²⁹ Pasal 76 UU BUMN.

³⁰ Pasal 82 UU BUMN.

³¹ Pasal 3 ayat (1) dan (2) PP No. 33 Tahun 2005.

UU BUMN mengatur privatisasi dilaksanakan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal.
Yang dimaksud dengan penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal antara lain adalah penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering* – IPO atau *go public*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi BUMN yang telah terdaftar di bursa;
- b. Penjualan saham langsung kepada investor.
Penjualan saham langsung kepada investor merupakan penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) atau kepada investor lainnya termasuk *financial investor*. Cara ini, khusus berlaku bagi penjualan saham BUMN yang belum terdaftar di bursa.
- c. Penjualan saham kepada manajemen (*Management Buy Out/MBO*) dan/atau karyawan yang bersangkutan (*Employee Buy Out/EBO*). Cara ini merupakan penjualan sebagian besar atau seluruh saham suatu perusahaan langsung kepada manajemen dan/atau karyawan perusahaan yang bersangkutan.³²

Kajian ini secara khusus membahas privatisasi BUMN melalui mekanisme penawaran umum (IPO). Penawaran umum merupakan kegiatan penawaran efek yang dilakukan oleh emiten untuk menjual efek kepada masyarakat berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU Pasar Modal) dan peraturan pelaksanaannya.³³ Persyaratan suatu perusahaan dapat melakukan penawaran umum diatur dalam Keputusan Direksi PT Bursa Efek Jakarta Nomor: Kep-305/Bej/07-2004 tentang Peraturan Nomor I-A tentang Pencatatan Saham dan Efek Bersifat Ekuitas Selain Saham yang Diterbitkan oleh Perusahaan Tercatat. Dalam Lampiran 1 Bagian III peraturan ini disebutkan bahwa persyaratan suatu perusahaan yang akan mencatatkan saham di bursa antara lain setiap perseroan terbatas yang telah beroperasi sekurang-kurangnya selama 12 (dua belas) bulan, memiliki aktiva bersih berwujud sekurang-kurangnya Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dengan laporan keuangan auditan tahun buku terakhir memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian dari akuntan publik yang terdaftar di Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam), menjual sekurang-kurangnya 50.000.000 (lima puluh juta) saham atau 35 (tiga puluh lima) persen dari jumlah saham

³² Pasal 78 UU BUMN beserta penjelasannya.

³³ Pasal 1 ayat 15 UU Pasar Modal.

yang diterbitkan (mana yang lebih kecil) dan jumlah pemegang saham publik sekurang-kurangnya 500 (lima ratus) pihak.

Segera setelah pernyataan pendaftaran yang disampaikan ke Bapepam menjadi efektif, calon perusahaan tercatat wajib menyampaikan informasi kepada bursa dan dokumen sekurang-kurangnya bukti pernyataan pendaftaran yang diajukan ke Bapepam telah menjadi efektif, prospektus penawaran umum sekurang-kurangnya 5 (lima) eksemplar; daftar nama dan spesimen tanda tangan pejabat yang diberi kewenangan menandatangani surat-menyurat yang disampaikan ke bursa, surat pernyataan tentang kesediaan untuk mematuhi peraturan bursa dan peraturan perundangan di bidang Pasar Modal yang ditandatangani oleh direksi calon perusahaan tercatat, copy kontrak dengan KSEI mengenai pendaftaran efeknya dalam penitipan kolektif di KSEI, dan laporan komposisi pemegang saham setelah hasil penawaran umum.³⁴

D. Analisa

Privatisasi BUMN merupakan salah satu isu paling kontroversial dalam perekonomian Indonesia. Di satu pihak, privatisasi masih diakui diperlukan untuk membantu menutup *financing gap* APBN, di sisi lain secara politis timbul resistensi disana-sini sehingga Kementerian BUMN kesulitan untuk merealisasikannya.³⁵ UU BUMN memberikan pengertian privatisasi sebagai penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat. Pengertian privatisasi ini perlu dikaji terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang merupakan politik hukum perekonomian Indonesia.

Dengan dilakukan privatisasi pada suatu BUMN maka negara tidak lagi menguasai 100% saham pada BUMN dimaksud, sedangkan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 mengamanatkan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara ini dijelaskan oleh Mohammad Hatta, tidak berarti bahwa negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau *'ondernemer'*. Kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi. Menurut Emil Salim, *'hak menguasai'* bisa dilakukan, *pertama*, dengan memiliki sumber daya alam; *kedua*, tanpa memiliki sumber daya alam, namun mewujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan,

³⁴ Lampiran Keputusan Direksi PT Bursa Efek Jakarta Nomor: Kep-305/Bej/07-2004 tentang Peraturan Nomor I-A tentang Pencatatan Saham dan Efek Bersifat Ekuitas Selain Saham yang Diterbitkan oleh Perusahaan Tercatat, Bagian IV.1.8.

³⁵ A. Tony Prasetyantono, *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*, hal. 34.

perencanaan, dan pengawasan. Jimly Asshiddiqie menyatakan, perekonomian modern menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan *policy maker* dengan fungsi pelaku usaha sehingga tidak seharusnya pemerintah yang bertanggung jawab di bidang regulasi dan pembuatan kebijakan, serta terjun sendiri dalam kegiatan usaha. Karena itu perusahaan milik negara yang ada, justru perlu diprivatisasikan agar lebih efisien dan menjamin *fairness* bagi pengusaha swasta jika instansi yang menentukan kebijakan juga turut mengambil bagian sebagai pelaku usaha langsung. Dengan mengutip pendapat para pakar tersebut maka privatisasi BUMN tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945.

UU BUMN menyatakan privatisasi BUMN harus dilakukan dalam rangka peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik, serta pengembangan pasar modal domestik.

Dalam melakukan privatisasi BUMN perlu dipertimbangkan apakah privatisasi yang dilakukan terhadap BUMN dapat memberikan dampak positif bagi pelayanan publik BUMN terhadap masyarakat. Hal ini karena privatisasi dapat memberikan dampak negatif dengan hilangnya kepemilikan pemerintah atas BUMN tersebut. Pemegang saham yang berhak mengendalikan perusahaan adalah pemegang saham mayoritas. Dengan kata lain, apabila privatisasi dilakukan dan membuat BUMN beralih kepemilikannya secara mayoritas kepada pihak asing, tentu akan menyebabkan BUMN tersebut tidak dapat menjalankan pelayanan publik (*public service*) sebagaimana fungsinya disebabkan BUMN sudah tidak sepenuhnya dimiliki oleh negara tetapi sudah beralih kepada pihak swasta.

Dengan negara menjadi pemegang saham mayoritas, dalam arti memiliki minimal 50,0001% saham BUMN tersebut maka negara memiliki hak untuk melakukan pengendalian terhadap perseroan. Hal ini dikarenakan anggaran dasar perseroan biasanya mengatur keputusan dibuat atas dasar suara terbanyak. Suara terbanyak dapat dimiliki tentunya oleh pemegang saham mayoritas. Sebagai pemegang saham mayoritas negara memiliki hak untuk menentukan komposisi anggota dewan komisaris maupun dewan direksi, termasuk penempatan direktur pada pos yang strategis, menetapkan visi dan misi

perusahaan, menetapkan garis-garis besar strategi perusahaan dan sebagainya. Biasanya dewan komisaris mencerminkan komposisi pemegang saham. Belum tentu demikian halnya dengan komposisi dewan direksi. Bisa juga baik dewan direksi dan dewan komisaris dikuasai oleh satu pihak, yang tentunya pemegang saham mayoritas. Pemegang saham minoritas tidak akan bisa mengambil keputusan apapun juga tanpa persetujuan dari pemegang saham mayoritas.³⁶

Menurut Safri Nugraha, privatisasi BUMN bertujuan untuk menyetatkan perusahaan-perusahaan negara dan menjadikannya sebagai *world class company* yang unggul di berbagai sektor bisnis yang ada. Dengan menjadi perusahaan unggulan, maka BUMN dapat memberikan manfaat melalui penerimaan deviden, pajak, peningkatan kualitas layanan dan berbagai manfaat sosial ekonomi lainnya. Namun demikian, dalam kenyataannya terutama di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, privatisasi sering diartikan sebagai aktivitas penjualan (saham) perusahaan negara kepada pihak swasta, dan hasil penjualan tersebut terutama digunakan untuk menutupi *cash deficit* dari APBN. Selain itu terdapat pula alasan politis ekonomis lainnya, yaitu persyaratan pinjaman dari negara atau lembaga donor internasional yang mewajibkan adanya penjualan saham BUMN sebagai syarat pencairan pinjaman. Praktek semacam ini pada akhirnya menjadikan pergeseran hakikat privatisasi dari penyehatan perusahaan menjadi penyehatan anggaran.³⁷

Salah satu mekanisme privatisasi BUMN adalah penjualan saham melalui penawaran umum (IPO). Dengan melakukan privatisasi BUMN melalui mekanisme IPO, pemerintah memiliki peluang untuk mewujudkan demokrasi ekonomi melalui perluasan basis kepemilikan saham BUMN. IPO akan mendatangkan keuntungan yaitu adanya sifat transparansi dan memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk ikut membeli saham-saham BUMN, termasuk bagi investor asing. Transparansi dalam pasar modal berarti keharusan emiten, perusahaan publik, dan pihak lain yang tunduk kepada UU Pasar Modal untuk menginformasikan kepada masyarakat dalam kurun waktu yang tepat seluruh informasi material mengenai usahanya atau efeknya yang dapat berpengaruh terhadap keputusan pemodal terhadap efek yang dimaksud atau harga dari efek tersebut.³⁸ Informasi material ini dituangkan dalam suatu prospektus yang wajib diterbitkan oleh perusahaan yang akan melakukan IPO.

³⁶ Tjiptono Darmadji, *Kontrol Terhadap Perusahaan*, <http://www.detikfinance.com/read/2011/01/07/093622/1541394/5/rawan-penyelewanpemegang-saham-mayoritas-di-bank-bakal-dihapus>, diakses 19 April 2011.

³⁷ Safri Nugraha, *Privatisasi BUMN, Antara Harapan dan Kenyataan*, hal. 17.

³⁸ Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Perubahan kepemilikan saham oleh pemerintah menyebabkan kontrol pemerintah terhadap kinerja BUMN sepenuhnya diubah dari praktek yang berlaku sebelumnya yaitu pengontrolan secara langsung melalui berbagai izin, petunjuk dan berbagai formalitas aturan atau yang sering dikenal dengan *control by process* ke arah kontrol yang berdasarkan hasil atau *control by result*. Ini berarti pemerintah selaku pemegang saham nantinya hanya akan menentukan target-target kualitatif yang harus dicapai oleh manajemen.³⁹

Dengan dilakukannya privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya BUMN sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru. BUMN akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran BUMN yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham baru. Budaya BUMN yang berubah tersebut akan dapat mendorong peningkatan kinerja BUMN yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing BUMN dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing, baik nasional, regional, bahkan global sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional dalam bentuk barang dan jasa yang semakin berkualitas dan terjangkau harganya, serta penerimaan negara dalam bentuk pajak yang akan semakin besar pula.⁴⁰

Pihak yang kontra terhadap mekanisme IPO BUMN berargumen bahwa IPO akan menghasilkan dana yang bisa dipakai untuk menutup devisa APBN, namun demikian, cara ini tidak akan banyak mengubah pola pengelolaan BUMN. IPO akan mendatangkan investor dalam jumlah banyak dengan rasio penyertaan yang relatif kecil. Tidak ada transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak ada perubahan budaya kerja, serta tidak ada perluasan pasar di pasar global. Privatisasi melalui pasar modal belum tentu dapat memacu pertumbuhan perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari komposisi investor yang membeli saham BUMN di pasar modal. Apabila sebagian besar penyertaan modal dilakukan oleh investor dalam negeri, berarti tidak banyak penambahan uang beredar di masyarakat, sehingga sulit untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun sebaliknya, apabila sebagian besar investor berasal dari luar negeri, maka akan menyebabkan peningkatan uang beredar, yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi.⁴¹

³⁹ *Analisis Hukum Terhadap Privatisasi BUMN Melalui Mekanisme Initial Public Offering (IPO)*, http://www.researchgate.net/publication/42354321_Analisis_Hukum_Terdapat_Privatisasi BUMN_Melalui_Mekanisme_Initial_Public_Offering_%28IPO%29, diakses tanggal 4 April 2011.

⁴⁰ Penjelasan Pasal 74 UU BUMN.

⁴¹ Purwoko, *Model Privatisasi BUMN yang Mendatangkan Manfaat bagi Pemerintah dan Masyarakat Indonesia*, Kajian Ekonomi dan Keuangan, vol. 6, No.1, Maret 2002, hal. 12-13.

Dengan melakukan IPO maka BUMN mendapatkan keuntungan dari pelaksanaan IPO, yaitu:

- a. perusahaan menginginkan potensi untuk mendapatkan tambahan modal daripada harus melalui kredit pembiayaan (*debt financing*);
- b. peningkatan likuiditas perusahaan terhadap kepentingan pemegang saham utama dan pemegang saham minoritas;
- c. dapat melakukan penawaran efek di pasar sekunder;
- d. meningkatkan prestise dan publisitas perusahaan;
- e. kemampuan untuk mengadopsi karyawan kunci dengan menawarkan opsi (*option*).⁴²

Sebaliknya penawaran umum perdana juga menimbulkan beberapa kerugian bagi badan usaha, yaitu:

- a. adanya tambahan biaya untuk mendaftarkan efek pada penawaran umum;
- b. meningkatkan pengeluaran dan pemaparan potensi kewajiban berkenaan dengan registrasi dan laporan berkala;
- c. hilangnya kontrol terhadap persoalan manajemen karena terjadi dilusi kepemilikan saham;
- d. keharusan untuk mengumumkan besarnya pendapatan perusahaan dan pembagian dividen;
- e. efek yang diterbitkan mungkin saja tidak terserap oleh masyarakat sesuai dengan perhitungan perusahaan.⁴³

Pada pelaksanaannya, privatisasi BUMN selalu menimbulkan pro dan kontra. Dalam IPO BUMN Krakatau Steel dikatakan bahwa industri yang dijalankan Krakatau Steel dipandang sebagai industri strategis, dimana sesuai Pasal 33 UUD Tahun 1945 harus dikuasai secara penuh oleh negara. Terhadap alasan ini maka perlu melihat kembali makna 'cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak' pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.

Pemaknaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara, menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara uji materiil Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Penetapannya diserahkan kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa

⁴² M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2007, hal. 215-216.

⁴³ M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, hal. 216.

dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.⁴⁴

DPR bersama dengan Pemerintah (Menteri Keuangan dan Menteri Negara BUMN) pada bulan September 2008 memutuskan melakukan privatisasi Krakatau Steel dan Garuda Indonesia melalui mekanisme IPO.⁴⁵ Persetujuan DPR selaku lembaga perwakilan rakyat atas privatisasi Krakatau Steel tidak menyatakan bahwa industri Krakatau Steel sebagai produsen baja bukan merupakan cabang produksi yang tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak. Krakatau Steel merupakan aset nasional milik negara yang harus dipertahankan mengingat bahan dasar industri baja merupakan hasil alam milik Indonesia yang berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 harus dikuasai negara dan hasil dari eksplorasi serta produksi baja digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terkait hal ini anggota Komisi XI DPR RI tahun 2004 – 2008, Drajad Wibowo, mengatakan rencana privatisasi BUMN produsen baja Krakatau Steel menyangkut hajat hidup rakyat Indonesia, oleh karena itu jangan diarahkan begitu saja kepada mekanisme *Strategic Sales*.⁴⁶ Mekanisme *strategic sales* (penjualan strategis) diatur dalam Pasal 78 huruf b UU BUMN yang mengatur salah satu cara privatisasi BUMN melalui penjualan saham langsung kepada investor. Mekanisme penjualan strategis sangat berpeluang menghilangkan pemenuhan hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 dikarenakan tidak adanya pembatasan batas maksimum saham yang dapat dilepas oleh BUMN dalam hal privatisasi. Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN hanya menyatakan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang 51% jumlah sahamnya dimiliki pemerintah. Dengan demikian pemilihan mekanisme IPO dibanding penjualan saham langsung kepada investor merupakan salah satu cara mempertahankan industri produsen baja sebagai suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.

⁴⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 002/PUU-I/2003.

⁴⁵ DPR Setujui Privatisasi Tiga BUMN, <http://nasional.kompas.com/read/2008/09/18/16391886/DPR.Setujui.Privatisasi.Tiga.BUMN>, diakses tanggal 2 April 2011.

⁴⁶ Wahyu Daniel, DPR Isyaratkan Tolak Strategic Sale Krakatau Steel, <http://www.detikfinance.com/index.php/detik.read/tahun/2008/bulan/05/tgl/14/time/090141/idnews/939085/idkanal/4>, diakses tanggal 2 April 2011.

Alasan bahwa industri 'produsen baja' merupakan salah satu industri strategis yang tidak dapat dilakukan privatisasi memiliki kaitan yang erat dengan ketentuan Pasal 77 UU BUMN yang mengatur kriteria Persero yang tidak dapat diprivatisasi yaitu:

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;
- b. Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Ketentuan Pasal 77 UU BUMN ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 PP No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), namun pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah ini belum memberikan penjelasan lebih detil mengenai bidang usaha Persero apa saja yang tidak dapat dilakukan privatisasi.

Selain alasan industri yang strategis, saham Krakatau Steel yang ditawarkan dengan harga Rp850,- per lembar saham dipandang berbagai pihak sangat murah dan justru membuat negara akan mengalami kerugian sangat besar yakni lebih dari Rp1 triliun. Demikian pula halnya dengan harga saham Garuda Indonesia Rp 750,- per lembar saham dinilai berpotensi merugikan negara. Waktu pelaksanaan IPO Garuda Indonesia dipandang kurang tepat mempertimbangkan kondisi pasar yang sepi saat dilakukan IPO. Harga saham Garuda Indonesia ditutup melorot ke Rp620,- dari harga perdana Rp750,- atau turun sekitar 17,33 persen tepat pada hari pertama pencatatan di Bursa Efek Indonesia. Anggota Komisi XI DPR dari Fraksi PDI-P, Arif Budimanta, menilai Pemerintah telah melanggar kesepakatan dengan DPR untuk memprivatisasi dengan harga saham Garuda Indonesia optimum per lembar pada momentum yang tepat.⁴⁷

Berdasarkan Pasal 3 ayat (3) PP No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan bahwa privatisasi dilakukan berdasarkan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar. Yang dimaksud dengan kondisi pasar adalah kondisi pasar domestik dan

⁴⁷ *IPO Garuda Dinilai Telah Gagal*, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/02/14/07373295/IPO.Garuda.Dinilai.Telah.Gagal>, diakses tanggal 4 April 2011.

internasional. Bertentangan dengan ketentuan ini, penetapan harga saham pada IPO Krakatau Steel dan Garuda Indonesia dinilai terlalu murah dan waktu pelaksanaan IPO Garuda Indonesia dipandang kurang tepat sehingga akhirnya IPO tidak memberikan hasil yang optimal dan negara berpotensi menanggung kerugian. Hal ini pada akhirnya tidak sesuai dengan pengertian privatisasi sebagaimana ditetapkan pada UU BUMN yaitu untuk memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat.

Terkait dugaan adanya penyalahgunaan wewenang oleh oknum pejabat yang ikut berperan dalam proses IPO Krakatau Steel, hal ini bertentangan dengan Pasal 75 UU BUMN yang mengatur privatisasi harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Pelaksanaan privatisasi harus dilakukan secara transparan, baik dalam proses penyiapannya maupun dalam pelaksanaannya. Proses privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman pada prosedur privatisasi yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain di luar mekanisme korporasi serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Proses privatisasi juga dilakukan dengan berkonsultasi secara intensif dengan pihak-pihak terkait sehingga proses dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.⁴⁸

Akibat privatisasi yang tidak transparan, terjadi pengorbanan sumber daya domestik yang besar dari biaya yang seharusnya, terlalu banyak berlindung di balik misi politik, panjangnya rantai birokrasi pengelolaan, kurang terkontrolnya manajemen, tidak memiliki perencanaan strategis, standar penilaian kinerja kurang tepat, kekuasaan departemen teknis sebagai kuasa pemegang saham terlalu besar dan mutlak bisa memberikan direksi tanpa melalui rapat umum pemegang saham, apabila menteri berganti kebijakan pasti berubah dengan berbagai alasan. Untuk menjaga hubungan baik, Direktur Utama atau anggota Direksi, harus memberikan layanan kepada pejabat dan keluarganya, baik pejabat pusat maupun pejabat daerah. Biasanya pos biaya tersebut masuk dalam biaya pemasaran, perjalanan dinas, iklan, dan biaya riset.⁴⁹

Privatisasi BUMN melalui IPO merupakan mekanisme privatisasi yang efektif untuk mewujudkan sistem demokrasi ekonomi yaitu melalui penjualan saham ke publik yang berarti masyarakat luas dapat ikut memiliki saham BUMN tersebut. Alasan lainnya, prinsip keterbukaan yang harus dilakukan oleh BUMN. Prinsip ini antara lain dalam bentuk penerbitan prospektus sebelum

⁴⁸ Penjelasan Pasal 75 UU BUMN.

⁴⁹ Ibrahim R, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*, Jurnal Hukum Bisnis, vol 26 - No. 1 - Tahun 2007, Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007, hal. 14.

pelaksanaan IPO dan kewajiban menyampaikan informasi dalam bentuk laporan berkala dan laporan kejadian penting dan relevan setelah BUMN menjadi perusahaan terbuka. Prinsip keterbukaan memungkinkan publik untuk dapat melihat keadaan dan perkembangan BUMN tersebut. Alasan berikutnya, IPO menjadi sarana untuk meningkatkan *good corporate governance* BUMN yang tentunya dilakukan dengan peningkatan kinerja perusahaan yang pada akhirnya akan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan negara. Adapun privatisasi BUMN melalui IPO tidak akan berhasil mencapai tujuannya apabila dalam proses pelaksanaannya tidak melalui analisa harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar. Demikian pula halnya apabila dalam proses IPO terjadi penyalahgunaan wewenang oleh oknum pejabat yang ikut berperan dalam proses IPO.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

BUMN merupakan salah satu pelaku usaha dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945. Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN dilakukan salah satunya melalui privatisasi BUMN yang berbentuk Persero. Privatisasi BUMN tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 dimana pengertian “dikuasai oleh negara” pada Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri yang menjadi pengusaha. Kekuasaan negara terdapat pada pembuatan peraturan guna kelancaran perekonomian. Perekonomian modern menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan pembuat kebijakan dengan fungsi pelaku usaha.

Dengan melakukan privatisasi BUMN melalui IPO, pemerintah memiliki peluang untuk mewujudkan demokrasi ekonomi melalui perluasan basis kepemilikan saham BUMN. Keuntungan lain yaitu adanya sifat transparansi dan memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk membeli saham-saham BUMN, termasuk bagi investor asing. Masuknya pemegang saham baru pada BUMN dapat mendorong peningkatan kinerja BUMN yang selanjutnya dapat mempertinggi daya saing BUMN dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing serta memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional. Dengan demikian pemilihan privatisasi BUMN melalui IPO merupakan mekanisme yang efektif dalam meningkatkan efisiensi dan kinerja BUMN sekaligus menambah pemasukan APBN sehingga pada akhirnya memberikan manfaat yang besar bagi negara dan masyarakat.

Pelaksanaan privatisasi BUMN selalu menjadi isu yang kontroversial. Dalam IPO BUMN Krakatau Steel dikatakan bahwa industri yang dijalankan Krakatau Steel dipandang sebagai industri strategis. Adapun, pemilihan privatisasi melalui mekanisme IPO merupakan salah satu cara untuk mempertahankan industri produsen baja sebagai suatu cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Polemik ini sebagai akibat Pasal 77 UU BUMN dan Pasal 9 PP No. 33 Tahun 2005 belum mengatur dengan jelas kriteria Persero yang tidak dapat diprivatisasi pada sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Penetapan harga saham pada IPO Krakatau Steel dan Garuda Indonesia terlalu murah serta waktu pelaksanaan IPO Garuda Indonesia dipandang kurang tepat, bertentangan dengan pengertian privatisasi BUMN untuk memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat (Pasal 1 angka 12 UU BUMN) dan Pasal 3 ayat (3) PP No. 33 Tahun 2005 yang menetapkan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar dalam melakukan privatisasi BUMN. Selanjutnya, terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang oleh oknum pejabat yang ikut berperan dalam proses IPO Krakatau Steel. Hal ini bertentangan dengan Pasal 75 UU BUMN yang mengatur privatisasi harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Dengan demikian, meskipun pemilihan mekanisme privatisasi Krakatau Steel dan Garuda Indonesia menggunakan IPO sudah tepat namun dalam proses kedua IPO tersebut terdapat permasalahan yang akhirnya berpotensi merugikan negara dan masyarakat.

2. Saran

Mengingat sangat pentingnya privatisasi BUMN dalam rangka peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN sekaligus peningkatan dana APBN maka Penulis melihat urgensinya perubahan UU BUMN dengan mengatur lebih detail proses privatisasi secara demokratis dan transparan serta pengaturan lebih tegas mengenai kriteria Persero yang tidak dapat diprivatisasi sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945. Dengan adanya perubahan UU BUMN diharapkan undang-undang tersebut memberikan perlindungan bagi kepentingan publik terkait cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.
- Ernst & Young. *Privatization: Investing in State-Owned Enterprises Around the World*. USA: John Willey & Sons, Inc., 1994.
- Hatta, Mohammad. *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33*. Penjabaran Pasal 33 UUD 1945. jilid I. cet. II. Jakarta: Mutiara, 1980.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007.
- Nasarudin, M. Irsan dan Indra Surya. *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Nugroho, Riant dan Randy R Wrihatnolo. *Manajemen Privatisasi BUMN*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008.
- Prasertiantono, A. Tony. *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*. BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2005.
- Savas, E. S. *Privatization, The Key to Better Government*. New Jersey: New Jersey Chattan House Publishers Inc., 1987.

Jurnal/Majalah:

- Ibrahim R. *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*. Jurnal Hukum Bisnis. vol 26 - No. 1 - Tahun 2007. Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007.
- Nugraha, Safri. *Privatisasi BUMN, Antara Harapan dan Kenyataan*. Jurnal Hukum Bisnis. vol 26 - No. 1 - Tahun 2007. Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007.
- Purwoko. *Model Privatisasi BUMN yang Mendatangkan Manfaat bagi Pemerintah dan Masyarakat Indonesia*. Kajian Ekonomi dan Keuangan. vol. 6. No.1. Maret, 2002.

Disertasi:

Diah, Marwah M. *Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara: Privatisasi atau Korporatisasi?*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta, 1999.

Surat Kabar:

Menkeu Dorong BUMN IPO, *Suara Pembaruan*, 19 Oktober 2010.

Website:

Analisis Hukum Terhadap Privatisasi BUMN Melalui Mekanisme Initial Public Offering (IPO). http://www.researchgate.net/publication/42354321_analisis_Hukum_Terhadap_Privatisasi_BUMN-Melalui_Mekanisme_Initial_Public_Offering_%28IP%29, diakses tanggal 4 April 2011.

Buntut IPO Krakatau Steel, 13 Ekonom Gugat Menteri BUMN. <http://www.kabarbisnis.com/keuangan/hukum/2815921->, diakses tanggal 23 November 2011.

Darmadji, Tjiptono. *Kontrol Terhadap Perusahaan*, <http://www.detikfinance.com/read/2011/01/07/093622/1541394/5/rawanpenyelewenganpemegang-saham-mayoritas-di-bank-bakal-dihapus>, diakses tanggal 19 April 2011.

DPR Setujui Privatisasi Tiga BUMN, <http://nasional.kompas.com/read/2008/09/18/16391886/DPR.Setujui.Privatisasi.Tiga.BUMN>, diakses tanggal 2 April 2011.

DPR Isyaratkan Tolak Strategic Sale Krakatau Steel. <http://www.detikfinance.com/index.php/detik.read/tahun/2008/bulan/05/tgl/14/time/090141/idnews/939085/idkanal/4>, diakses tanggal 2 April 2011.

IPO Garuda Dinilai Telah Gagal. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/02/14/07373295/IPO.Garuda.Dinilai.Telah.Gagal>, diakses tanggal 4 April 2011.

IPO Garuda Dinilai Berpotensi Rugikan Negara. <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4d48222f506f1/ipo-garuda-dinilai-berpotensi-rugikan-negara>, diakses tanggal 24 Februari 2011.

Krakatau Steel resmi tercatat di Bursa. <http://www.tempointeraktif.com/hg/saham/2010/11/10/brk,20101110-290806.id.html>, diakses tanggal 24 Februari 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. Undang-Undang tentang Pasar Modal. UU No. 8, LN No.95 Tahun 1995, TLN. No.3608

_____. Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. No. 19, LN No.70 Tahun 2003, TLN. No.4297

_____. Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero). No. 33, LN. No... Tahun 2005, TLN. No....

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 002/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.