

METODE YANG RELIABLE UNTUK MELAKUKAN PRIVATISASI BUMN

Dumariani Silalahi

(Dosen Akademi Manajemen Informatika Komputer
Medan Bussiness Polytechnic Medan)

ABSTRAK

Dalam Tahun Anggaran 2004 sisi pembiayaan anggaran menghadapi tantangan yang makin berat. Apabila pemerintah tidak mengambil kebijakan yang tepat, maka pembiayaan luar negeri dalam tahu 2004 diperkirakan akan negatif, yang berarti total penerikan pinjaman luar negeri diperkirakan tidak akan cukup untuk menutupi kebutuhan pembiayaan untuk pembayaran cicilan pokok utang luar negeri. Pembiayaan luar negeri yang negatif ini akan mengurangi kemampuan pembiayaan luar negeri untuk menutup defisit anggaran. Maka dari itu pemerintah mengupayakan pembiayaan anggaran yang bersumber dari privatisasi BUMN dan penjualan aset program restrukturisasi perbankan serta menerbitkan obligasi baru.

Program privatisasi BUMN akan tetap dilanjutkan tahun 2005 dengan mengembangkan metode privatisasi seperti strategic sales, initial public offering (IPO) yang didukung dengan langkah-langkah sosialisasi program privatisasi dan mempelajari kemungkinan berbagai alternatif metode privatisasi

Kata Kunci: Privatisasi, Metode Reliable

1. PENDAHULUAN

Selama masa pemerintahan Orde Baru, kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menganut sistem berimbang (*Balance Budget*). Sejak tahun anggaran 2002, kebijakan APBN mengannut sistem defisit (*Deficit yang* ditempuh dalam rangka pemulihan ekonomi nasional. Untuk menutup defisit anggaran tersebut pemerintah mengupayakan program *financing* melalui pembiayaan dalam negeri dan luar negeri.

Pembiayaan dalam negeri bersumber dari program privatisasi BUMN dan penjualan aset program restrukturisasi perbankan, yang dalam TA 2002 masing-masing ditargetkan sebesar Rp. 6,5 trilyun dan Rp. 18,9 trilyun. Namun realisasi kedua sumber *financing* dalam negeri ini (1 April s/d 31 Desember) hanya mencapai Rp. 18,9 trilyun , yang kesemuanya bersumber dari penjualan aset program restrukturisasi perbankan, sementara dari sumber privatisasi nihil. Sumber pembiayaan luar negeri (penarikan pinjaman luar negeri dikurangi pembayaran cicilan pokok utang luar negeri) ditargetkan sebesar Rp. 18,7 trilyun, akan tetapi realisasinya hanya mencapai Rp. 9,55 trilyun. Dengan demikian, pada TA 2002, pembiayaan defisit APBN yang bersumber dari privatisasi BUMN tidak mencapai target (Tabel 1.1).

Tabel 1.1
Ringkasan APBN TA 2002, 2003, 2004 & 2005
(dalam triliun rupiah)

Ringkasan APBN	TA 2002	TA 2003	TA 2004	TA 2005*)
Pendapatan negara dan hibah	152.90	263.20	301.87	327.83
Belanja negara	197.00	315.80	344.01	354.09
Surplus defisit diluar pembayaran bunga	10.50	24.00	46.35	54.62
Surplus defisit	(44.10)	(52.60)	(42.14)	(26.26)
Pembiayaan dalam negeri	44.10	52.60	42.14	26.26
Privatisasi BUMN	6.50	6.50	3.95	8.00
Penjualan aset program restrukturisasi	18.90	27.00	19.54	12.00
Obligasi negara	-	-	3.93	7.00
Pembiayaan luar negeri	18.70	19.00	18.63	9.41

Sumber : BAF, Departemen Keuangan 2004 (diolah)

*) Sebelum direvisi

2. LANDASAN TEORI

2.1 Aspek Ekonomi Privatisasi

Isu efisiensi kepemilikan (*Ownership*) antara pemerintah disatu sisi dengan swasta disisi yang lain pada prinsipnya berakar dari teori sistem harga pada pasar persaingan sempurna. Efisiensi ini dijabarkan dalam tiga perspektif, yaitu: (1) efisiensi pertukaran (*efficiency in exchange*), (2) efisiensi produksi (*efficiency in production*), (3) efisiensi bauran produk (*efficiency in product mix*).

Dalam kaitannya dengan isu-isu privatisasi, pertanyaan klasik yang mendasar yaitu: peran-peran apakah yang seharusnya dan tidak seharusnya dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai efisiensi ekonomi. Jawabannya terletak pada apakah suatu barang atau jasa itu mengandung unsur eksternalitas dalam produksi dan atau konsumsi.

2.2 Makna, Tujuan, dan Strategi Privatisasi

2.2.1 Makna Privatisasi

Basri (2002) berpendapat bahwa makna privatisasi adalah mengurangi keterlibatan atau intervensi pemerintah ke ekonomi secara langsung. Pemerintah cukup melaksanakan tugas-tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh pasar termasuk pertahanan dan keamanan serta redistribusi pendapatan. Dalam keadaan yang ideal, negara hanya bertindak sebagai pengatur, penata, penegak rule of law, dan penjamin rasa aman.

2.2.2 Tujuan Privatisasi

a. Pengalaman Internasional

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa tujuan utama privatisasi ada dua. Pertama, untuk mengurangi defisit fiskal dan atau menutupi kewajiban-kewajiban pemerintah yang jatuh tempo. Kedua, untuk mendorong kinerja ekonomi makro atau efisiensi makro.

Negara-negara maju yang menggulirkan program privatisasi dengan tujuan utama efisiensi makro ekonomi adalah: Inggris (1979, 1984, 1997), Perancis (1986, 1988, 1997) dan Jepang (1980, 1987, 1988). State Owned Enterprise (SOEs) yang mereka privatisasi adalah: British Telcom (Inggris), French Telcom (Perancis), dan Nippon Telegraph and Telephone (Jepang).

b. Privatisasi di Indonesia

Privatisasi di Indonesia pada prinsipnya tidak berbeda dengan hakekat dan tujuan privatisasi secara internasional. Pengalaman-pengalaman banyak negara berkembang yang terpaksa harus melakukan program privatisasi untuk tujuan menutupi defisit fiskal dan kewajiban pemerintah yang jatuh tempo juga terjadi dewasa ini.

2.2.3 Strategi Privatisasi

Privatisasi BUMN 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:

- a. *Public Offering*, dimana pemerintah menjual kepada publik semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada publik melalui pasar modal.
- b. *Private Sale*, dimana pemerintah menjual semua atau sebagian saham yang dimiliki atas BUMN tertentu kepada satu atau sekelompok investor tertentu.
- c. *New Private Investment*, dimana pemerintah mengundang investor untuk menyertakan modal sehingga modal BUMN bertambah.
- d. *Sale of Asset*, dimana pemerintah menjual aset langsung kepada pihak swasta.
- e. *Fragmentation*, dimana BUMN direorganisasi atau dipecah-pecah menjadi beberapa perusahaan, atau dibuat suatu holding company beberapa anak perusahaan.
- f. *Management/Employee Buy Out*, dimana pemerintah mengalokasikan sejumlah saham untuk dibeli oleh para manajer dan karyawan BUMN atau koperasi karyawan BUMN.
- g. Kontrak Manajemen, dimana pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk mengelola BUMN selama periode tertentu dengan imbalan tertentu yang dituangkan dalam kontrak kerjasama.
- h. Kontrak/Sewa aset, dimana pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk menyewa aset atau fasilitas yang dimiliki BUMN selama periode tertentu.
- i. Likuidasi, dimana pemerintah akan menutup BUMN tertentu apabila dalam kenyataannya BUMN tersebut tidak pernah mendapatkan keuntungan dan selalu menjadi beban negara.
- j. *Initial Public Offering*, dimana pemerintah menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada investor publik untuk yang pertama kalinya.
- k. *Right Issue*, dimana pemerintah menjual sebagian saham yang dikuasai pemerintah kepada publik, dimana BUMN tersebut telah melakukan penjualan saham melalui pasar modal pada waktu sebelumnya.
- l. *Strategic Sale*, ditratemana pemerintah menjual saham BUMN kepada investor tunggal atau sekelompok investor tertentu.

3. PEMBAHASAN

3.1 Peluang Privatisasi BUMN

Dalam penelitian ini, ada tujuh BUMN yang dipilih sebagai sampel untuk mengkaji apakah BUMN-BUMN tersebut memiliki peluang yang cukup besar untuk mengikuti program privatisasi dan memberikan hasil yang signifikan. Ketujuh BUMN tersebut adalah : PT Kertas Padalarang, PT Primissima, PT IGLAS , PT Cipta Niaga, PT Angkasa Pura I, PT Yodyakarya, dan PT Indrakarya.

Berdasarkan hasil kajian terhadap laporan tahunan tiga tahun terakhir diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Rata-rata kontribusi saham pemerintah kepada BUMN berkisar antara 48% hingga 100%. Lebih dari 60 % perusahaan sampel kontribusi sahamnya mencapai 100%. Artinya bila dilihat dari kepemilikan saham kepada BUMN, maka ada peluang yang relatif besar bagi pemerintah melakukan privatisasi dengan melepaskan kepemilikan terutama kepada BUMN-BUMN yang keseluruhan modalnya merupakan modal pemerintah.
2. Nilai ekuitas dari ketujuh BUMN perusahaan sampel tersebut ternyata relatif kecil (dibawah Rp 60 miliar) bahkan 28% BUMN mempunyai nilai ekuitas kurang dari 10 miliar dan hanya 14% BUMN yang mempunyai ekuitas lebih dari 1 triliun. Data ini memberikan gambaran bahwa apabila *concern* pemerintah dalam kebijakan privatisasi hanya dimaksudkan untuk menutup defisit APBN maka jumlah BUMN yang bisa diprivatisasikan relatif sedikit, hanya sekitar 14%.
3. Dari segi pendapatan bersih BUMN, laba sebelum pajak (EBT) ketujuh BUMN sampel tersebut relatif kecil, dimana sekitar 77% BUMN tersebut memiliki EBT kurang dari Rp. 20 miliar dan hanya 1 dari 7 BUMN (14%) yang memiliki EBT diatas Rp. 500 miliar, walaupun semua BUMN tersebut dalam kondisi sehat.
4. Dari 7 BUMN tersebut, hanya 5 BUMN (71%) yang tidak memiliki rencana untuk melakukan ekspansi, karena itu BUMN-BUMN ini belum merencanakan untuk *go public*. Walaupun 2 diantara BUMN tersebut memiliki rencana ekspansi akan tetapi tidak memiliki rencana untuk privatisasi. Dengan demikian apabila dalam mengambil kebijakan privatisasi pemerintah tetap mempertimbangkan pengamanan rencana ekspansi perseroan, maka peluang privatisasi hanya sekitar 29% (2 dari 7 BUMN). Sebaliknya bila pemerintah memaksa BUMN untuk diprivatisasikan maka potensi konflik manajemennya diperkirakan cukup tinggi (sekitar 71%) yang bisa jadi penghambat pelaksanaan privatisasi BUMN.

Tabel 3.1
Peluang Privatisasi 7 BUMN Sampel

Nama BUMN	MP yang dipilih Pemerintah saat ini	MP yang Ideal	Ukuran Peluang Privatisasi
PT Kertas Padalarang	SS	SS/OTH	Kecil
PT Primissima	SS	SS/OTH	Kecil
PT IGLAS	SS	SS/OTH	Kecil
PT Cipta Niaga	SS/IPO	SS/OTH	Kecil
PT Angkasa Pura I	SS/IPO	SS/OTH	Kecil
Kecil PT Yodyakarya	SS/EMBO	SS/OTH	Kecil
PT Indrakarya	SS/EMBO	SS/OTH	Kecil

Keterangan:

MP = Metode Privatisasi

SS = Strategic Sale

OTH = Others (Non Strategic Sale dan Non Public Offering)

IPO = Initial Public Offering

EMBO = Employee Buy Out

3.2 Skala Prioritas dan Estimasi Nilai Privatisasi BUMN

3.2.1 Pendekatan Makro

1. Perkiraan Angka Privatisasi untuk APBN 2005

Dalam Propenas telah ditetapkan angka perkiraan anggaran negara hingga TA 2005, dimana perkiraan tersebut masih berupa persentase terhadap PBD. Pada TA 2005, pembiayaan defisit yang berasal dari dalam negeri yaitu dari privatisasi BUMN diperkirakan sebesar 0,4% dari PBD, lebih rendah dari perkiraan yang ditetapkan dalam APBN 2004 (0,2% terhadap PBD).

Tabel 3.2
PBD Tahun 2001-2004 dan Perkiraan PBD Tahun 2005
(miliar rupiah)

Tahun	PBD
2001	1.099.731,6
2002	1.282.017,6
2003	1.468.100,0
2004	1.685.378,0
2005*	1.853.915,8
2005**	1.938.184,7

* Diperkirakan naik 10% dari tahun 2004

** Diperkirakan naik 15% dari tahun 2004

2. Perkiraan Angka Privatisasi untuk APBN 2005 Berdasarkan Propenas

Jika diasumsikan pertumbuhan PBD naik sekitar 10% per tahun atau Rp. 1.853.915,8 miliar pada tahun 2005, sedangkan (proyeksi Propenas terhadap angka privatisasi sekitar 0,4% terhadap PBD, maka angka privatisasi diperkirakan sebesar Rp. 7.415,7 miliar.

Tabel 3.3
Hasil Privatisasi Tahun 2002-2004 dan Perkiraan Tahun 2005
(miliar rupiah)

Tahun	Hasil Privatisasi
2002 ¹⁾	-
2003 ²⁾	3.465,0
2004 ³⁾	3.952,2
2005⁴⁾	7.415,7

1) Angka PAN

2) Angka realisasi APBN-P

3) APBN

4) Berdasarkan proyeksi Propenas dan asumsi pertumbuhan PBD tahun 2005 naik 10% dari tahun 2004

Dengan menggunakan perkiraan persentase angka PBD nominal tahun 2005 sebesar 15% per tahun (1.938.184,7 miliar) dan berdasarkan proyeksi propenas terhadap angka privatisasi sebesar 0,4% terhadap PBD, maka besarnya angka privatisasi berada pada kisaran Rp. 7.752,7 miliar.

Tabel 3.4
Hasil Privatisasi Tahun 2002-2004 dan Perkiraan Tahun 2005
(miliar rupiah)

Tahun	Hasil Privatisasi
2002 ¹⁾	-
2003 ²⁾	3.465,0
2004 ³⁾	3.952,2
2005⁴⁾	7.752,7

- 1) Angka PAN
- 2) Angka realisasi APBN-P
- 3) APBN
- 4) Berdasarkan proyeksi Propenas dan asumsi pertumbuhan PBD tahun 2005 naik 15% dari tahun 2004

3. Realisasi Hasil Privatisasi BUMN

Realisasi hasil privatisasi BUMN dipengaruhi beberapa faktor, yaitu: kondusif tidaknya pasar modal domestik dan internasional untuk melakukan IPO, persepsi pemodal internasional mengenai resiko negara, tuntutan masyarakat dalam kaitannya dengan otonomi daerah yang dapat mengganggu program privatisasi terhadap BUMN yang berlokasi di daerah tertentu, masalah internal BUMN, kecenderungan investor untuk mengejar saham BUMN yang mempunyai prospek cerah, serta kestabilan perekonomian dalam negeri.

Secara rerata, realisasi privatisasi BUMN dari TA 2000/2001 sampai dengan 2001/2002 sebesar

Tabel 3.5
Target dan Realisasi Penerimaan Privatisasi BUMN
(miliar rupiah)

TA	Target (APBN)	Pertumbuhan	Realisasi	Capaian Target (%)
2000/2001	15.000	-	1.634	10,89
2001/2002	13.000	13,3%	3.727,2	28,67
2002	6.500	50,0%	0	0
2003	6.500	0,0%	3.465	53,31
2004		39,2%	3.952,2	*)
Rerata		25,6%	2.206,55	23,2%

Sumber: NK 2003 & PSPK

3.2.2 Pendekatan Mikro

1. Pendekatan Karakteristik Industri

Berikut akan ditunjukkan hasil estimasi privatisasi BUMN yang dilakukan terhadap 145 perusahaan sampel yang meliputi bidang-bidang usaha sebagaimana ditunjukkan pada tabel 3.6.

Tabel 3.6
Nilai Karakteristik Industri dan Profitabilitas BUMN

No.	Bidang Usaha	Jumlah BUMN	Karakteristik Industri *)	Rata-rata Profitabilitas
-----	--------------	-------------	---------------------------	--------------------------

4				ROA	ROE
1	Perbankan	5	3	1.774	19.67
2	Asuransi	9	4	6.71	25.64
3	Jasa Pembiayaan	6	4	(23.78)	(32.03)
4	Jasa Konstruksi	9	4	1.51	1.88
5	Konsultan Konstruksi	7	4	7.34	22.11
6	Jasa Penilai	6	2	5.92	4.83
7	Jasa Lainnya	2	4	14.54	15.76
8	Pelabuhan	4	2	15.34	20.57
9	Pelayanan	4	2	4.76	10.51
10	Kebandar-Udaraan	2	3	13.58	20.27
11	Angkutan Darat	3	4	10.39	(57.44)
12	Logistik	3	4	5.17	4.27
13	Perdagangan	5	4	5.93	16.65
14	Pengerukan	1	4	(10.55)	(14.11)
15	Industri Informasi	3	4	25.53	37.57
16	Pariwisata	3	4	13.07	19.84
17	Kawasan Industri	7	3	14.42	16.53
18	Usaha Penerbangan	2	4	(3.93)	5.37
19	Perkapalan	4	4	6.19	(103.96)
20	Perkebunan	15	4	2.87	2.57
21	Pertanian	2	4	(0.58)	(5.00)
22	Perikanan	4	4	(8.13)	9.52
23	Pupuk	2	3	6.84	13.20

24	Kehutanan	6	3	(1.63)	(3.44)
25	Kertas	2	4	7.67	(26.51)
26	Percetakan	4	4	5.52	9.64
27	Pertambangan	2	4	10.86	15.34
28	Energi	4	4	5.73	21.65
29	Industri Basis Teknologi	5	3	0.21	4.75
30	Baja	3	4	(26.31)	(58.83)
31	Telekomunikasi	3	3	8.75	32.12
32	Industri Pertahanan	2	2	8.93	21.93
33	Semen	3	3	2.96	8.81
34	Industri Sandang	2	2	8.69	20.65
35	Aneka Industri	3	3	10.56	105.18
Jumlah		145			

Sumber: Kantor Meneg BUMN, 2005, diolah *)

1 = public utilities level tinggi

2 = public utilities level sedang

3 = oligopoli

4 = sangat kompetitif

Apabila skenario pelepasan saham menggunakan pendekatan nilai karakteristik industri, maka nilai peluang pelepasan saham yang optimis adalah 71,43% dan pesimis sebesar 28,57% dan pemerintah bersungguh-sungguh untuk melakukan privatisasi, maka dengan asumsi faktor-faktor eksternal konstan, peluang keberhasilan privatisasi bisa dinilai cukup tinggi.

Tabel 3.7
Peluang Privatisasi Berdasarkan Indeks Nilai Karakteristik Industri

NKI	Posisi Persaingan	Peluang Pelepasan Saham	Jumlah Sektor	%	Peluang Privatisasi
4	Sangat Kompetitif	Sangat Tinggi	25	71.43	Tinggi
3	Oligopoli	Tinggi	6	17.14	Rendah
2	Public Utilities Sedang	Rendah	4	11.43	Rendah
1	Public Utilities Tinggi	Sangat Rendah	0	0	0

NKI = Nilai Karakteristik Industri

Sumber: Hasil Analisis

2. Pendekatan Indeks Profitabilitas

Berapa banyak BUMN yang memiliki peluang besar untuk dilakukan privatisasi? Tabel 3.8 di bawah ini akan memberikan penjelasan terhadap pertanyaan tersebut. Indikator yang dipakai adalah indeks profitabilitas, yang ditransformasikan kedalam bentuk skor dari: sangat sehat (4), sehat (3), kurang sehat (2), dan tidak sehat (1).

Tabel 3.8 menunjukkan bahwa apabila menggunakan pendekatan profitabilitas (ROA & ROE) maka sebagian besar BUMN memiliki ROA dan ROE yang tidak sehat dan kurang sehat masing-masing 80 BUMN dan 15 BUMN untuk ROA, serta 70 BUMN dan 23 BUMN untuk ROE. Sementara jumlah BUMN yang sehat dan sangat sehat masing-masing 21 BUMN dan 29 BUMN untuk ROA serta 23 BUMN dan 29 BUMN untuk ROE. Dengan demikian terdapat sekitar 38-42 BUMN yang sangat sehat dan sehat yang dapat diprioritaskan pemerintah untuk diprivatisasikan karena memiliki skor profitabilitasnya tinggi yang diharapkan dapat menjadi daya tarik investor.

Tabel 3.8
Skor Profitabilitas BUMN

Tingkat Kesehatan	ROA		ROE	
	Skor	Jumlah BUMN	Skor	Jumlah BUMN
Tidak Sehat	0	80	0	70
Kurang Sehat	1	8	1	8
	2	7	2	15
Sehat	3	8	3	14
	4	13	4	9
Sangat Sehat	5	29	5	29

4. PENUTUP

Dari hasil penelitian tersebut, penulis membuat kesimpulan sebagai berikut:

- Pada umumnya ada dua metode privatisasi BUMN yang dipraktekkan di beberapa negara, yaitu public offering dan private offering. Metode public offering meliputi dua sub metode yaitu IPO dan right issue. Metode private offering meliputi dua sub metode yaitu SS dan metode-metode lain yang tidak tergolong kedalam SS. Hasil penelitian terhadap 7 BUMN secara sampling menunjukkan bahwa pilihan metode privatisasi yang seharusnya adalah SS.
- Dihitung dengan asumsi rata-rata pertumbuhan tiga tahun terakhir (2002-2004) sebesar 10%-15%. Apabila diasumsikan pertumbuhan PBD rata-rata 10% per tahun, maka PBD tahun 2005 akan menjadi Rp. 1.853,92 triliun dan menggunakan sasaran indikatif yang dipakai dalam Propenas sebesar 0,4% dari PBD, maka diperkirakan hasil privatisasi tahun 2005 sebesar Rp. 7.415,7 triliun. Apabila diasumsikan rata-rata pertumbuhan PBD sebesar 15% per tahun, maka dengan cara yang sama diperkirakan hasilprivatisasi BUMN tahun 2005 sebesar Rp. 777.752,7 triliun.



DAFTAR PUSTAKA

- Artjan, M.Faisal, **IPO Sebagai Alternatif Privatisasi BUMN**, Majalah Usahawan No. 02 Tahun XXIX, Februari 2000.
- Basri, Faisal H, **Konsep Privatisasi: Privatisasi Ditinjau Dari Aspek Ekonomi Makro**, Dalam Seminar Terbatas Kantor Meneg BUMN, Graha Sawala Departemen Keuangan, Jakarta 21 Mei 2002.
- Bastian, Indra. **Privatisasi Di Indonesai: Teori Dan Implemantasi**. Edisi pertama, cetakan pertama, Penerbit Salemba Empat, 2002.
- Edi Swasono, Sri, **Refleksi Sosial Politik Dan Sosial Kultural**, Harian Ekonomi Bisnis Bekerjasama Dengan Universitas Gadjah Mada, Jakarta 27 Maret 2002