

PRIVATISASI BUMN DAN APBN

Asep Ahmad Saefuloh

Meskipun pada awalnya privatisasi lebih ditekankan pada usaha menjual perusahaan negara karena kegagalannya, baik secara operasional maupun beban finansial. Tetapi kemudian terjadi pergeseran, sehingga privatisasi menjadi pilihan kebijakan fiskal, terutama didorong oleh tuntutan pembiayaan atas defisit yang terjadi dalam setiap penyusunan APBN. Privatisasi menjadi pilihan sebagai penerimaan negara karena berhadapan dengan kenyataan adanya komitmen untuk mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri sebagai sumber untuk menutupi anggaran negara

Bagi Indonesia sendiri, permasalahan privatisasi, akhir-akhir ini menjadi perhatian terutama dalam kaitannya sebagai kebijakan publik. Hal ini dilakukan sebagai langkah untuk menutupi tekanan defisit anggaran yang semakin meningkat dalam setiap penyusunan APBN serta munculnya berbagai persoalan seputar privatisasi, terutama menyangkut perselisihan dengan pemerintah daerah. Dan bila keadaan ini dibiarkan, akan memungkinkan investor asing berpikir ulang untuk berinvestasi, sehingga target privatisasi tidak tercapai.

Privatisasi Sebagai Kebijakan Fiskal

Penjualan aset negara pada dasarnya dilakukan untuk mengurangi tekanan defisit yang dihadapi dalam menghadapi anggaran. Penjualan aset dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan negara. Penjualan aset tersebut biasanya dalam pengertian umum adalah sinonim dengan istilah privatisasi. Meskipun secara teoritis bahwa privatisasi merupakan tindakan yang bertujuan untuk mengurangi peran pemerintah dan sebaiknya meningkatkan peran swasta dalam pemilikan aktiva atau kekayaan ekonomi, atau privatisasi lebih mengarah kepada pelonggaran atau peniadaan undang-undang yang membatasi berbagai macam persaingan terhadap perusahaan publik.

Strategi privatisasi sendiri tergantung kepada tujuan yang hendak dicapai misalnya tujuan sosial, politik, pembiayaan anggaran, tujuan makro dan target pembangunan ekonomi atau perubahan sistem ekonomi dan fungsi-fungsinya. Contoh negara yang menerapkan tujuan kompleks seperti ini adalah Hongaria. Dan bagi negara-negara Eropa Timur tujuan privatisasi dilakukan seiring dengan perubahan dalam sistem ekonominya. Proses privatisasi sendiri terutama untuk kepentingan penerimaan negara biasanya harus ada persetujuan parlemen. Karena umumnya dalam kebijakan penetapan anggaran selalu melibatkan pihak parlemen.

Meskipun demikian dalam terminologi defisit, maka privatisasi lebih mengarah kepada penjualan aset untuk menghasilkan sejumlah penerimaan, guna menutup pembiayaan yang besar. Meskipun dikhawatirkan akan terjadi inflasi jika penjualan perusahaan tersebut dalam jumlah yang besar dan

dilakukan dengan mata uang lokal, sehingga alternatifnya adalah privatisasi dengan cara *debt-equity swap*.

Selanjutnya, Guislane (1997), mengindikasikan bahwa privatisasi untuk tujuan anggaran dan keuangan, sbb: *pertama*, memaksimalkan penerimaan bersih privatisasi untuk membiayai pengeluaran pemerintah, mengurangi pajak, memotong defisit sektor pemerintah, atau membayar utang pemerintah; *kedua*, mengurangi penyaluran keuangan ke BUMN (dalam bentuk subsidi, pembebasan pajak, dsb); *ketiga*, memobilisasi sumber-sumber swasta untuk membiayai investasi yang tidak cukup dibiayai oleh keuangan pemerintah; *keempat*, menciptakan sumber-sumber pajak baru; *kelima*, membatasi resiko masa depan dalam anggaran yang berhubungan BUMN, termasuk kebutuhan untuk menyediakan dana untuk ekspansi atau menyelamatkan dari permasalahan keuangan; *keenam*, mengurangi pelarian modal dan transfer modal

Meskipun penerimaan dari penjualan aset telah banyak contoh, tetapi adanya penghapusan utang dan biaya transaksi dapat menyebabkan efek yang penting dalam penerimaan bersih. Bank Dunia melaporkan bahwa keuntungan fiskal yang signifikan terhadap pemerintah setelah privatisasi muncul di Malaysia. Atau keuntungan fiskal jangka pendek yang tidak muncul dalam proses privatisasi adalah di Meksiko, Argentina, Brasil dan Chili.

Privatisasi di Indonesia

Privatisasi BUMN Indonesia dimulai ketika terjadi nasionalisasi atas perusahaan-perusahaan Belanda. Selanjutnya semasa Orde Lama, perusahaan negara atau BUMN dikembangkan dan mendapatkan prioritas dalam pengembangannya. Kemudian pada awal Orde Baru dilakukan pembaharuan-pembaharuan dimulai tahun 1966 dengan memberikan kebebasan bagi manager perusahaan untuk menggunakan sebagian dari pendapatannya. Dan atas instruksi kabinet juga dihentikan subsidi kecuali untuk fasilitas umum. Pada tahun 1967 terdapat perubahan pada status perusahaan negara kedalam tiga bentuk yaitu Perjan, Perum dan Persero. Kurun waktu 1973-1985 reorganisasi dan restrukturisasi BUMN tidak menjadi prioritas dalam kebijakan ekonomi pemerintah, malah dalam kenyataannya penghasilan pemerintah dari migas digunakan sebagai penyertaan modal modal pemerintah dan cenderung mendirikan perusahaan-perusahaan bayi yang dianggap strategis. Perkembangan privatisasi sendiri di mulai pertama kali tahun 1994 dengan privatisasi terhadap PT Indosat. Dalam privatisasi ini kepemilikan swasta ditetapkan sebesar 32%, dengan nilai jual US\$1,2 miliar. Kemudian tahun 1995 dengan privatisasi terhadap PT Telkom, dimana kepemilikan swasta sebesar 19 persen, dan harga jualnya sebesar US\$1,7 miliar.

Memasuki masa akhir dari kekuasaan Orde Baru, seiring dengan krisis ekonomi, yang berakibat pada kesulitan sumber keuangan pemerintah, maka privatisasi bergeser menjadi sumber penerimaan defisit. Kemudian kebijakan ini terus diikuti pada pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati. Pemerintahan Megawati menargetkan memperoleh dana Rp3,25 triliun dari privatisasi empat BUMN dalam semester I tahun 2002, dari jumlah total sebesar Rp6,5 triliun.

Meskipun begitu hal menarik dari target penerimaan pembiayaan dari privatisasi ini adalah ketidakpernahannya tercapai target dari sasaran yang ditetapkan. Misalnya APBN 1998/1999 dari rencana sebesar Rp15 triliun tetapi yang terealisasi sebesar Rp1,634 triliun ; APBN 1999/2000 dari rencana sebesar Rp17 triliun tetapi realisasi sebesar Rp3,727 triliun (21,77 persen) ; APBN 2000 rencana sebesar Rp6.500 miliar tetapi realisasi sebesar Rp3 triliun; dan APBN 2001 rencana sebesar Rp6,5 triliun dan terealisasi sebesar Rp3,5 triliun.

Memang privatisasi saat ini bukan merupakan saat yang tepat karena bisa mendorong jatuhnya harga saham-saham BUMN tersebut. Memang BUMN dalam perkembangannya mengalami kegagalan baik itu di negara berkembang atau maju-pun, yang disebabkan oleh tiga hal pokok yang membuat kegagalan BUMN, yaitu : tidak efisien dalam kegiatan operasional; berbagai macam pengawasan pemerintah terutama pengawasan langsung; beban finansial yang diakibatkan berbagai tanggungjawab sosial yang harus dipikul BUMN

Dalam kasus privatisasi BUMN setidaknya ada dua pegangan bagi pemerintah yaitu aspek eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah manfaat ekonomi yang dapat dinikmati oleh publik. Sedangkan efisiensi lebih mengarah kepada teknis. Alternatif kebijakan yang dapat dilakukan, sbb: bila tingkat efisiensi rendah diiringi dengan eksternalitas yang rendah maka sebaiknya BUMN tersebut dilikuidasi ; bila tingkat efisiensi rendah tetapi eksternalitas tinggi maka BUMN terus harus di korporatisasi atau merger ; bila tingkat efisiensi tinggi tetapi eksternalitas rendah maka BUMN tersebut *go public* ; bila tingkat efisiensi tinggi dibarengi dengan tingkat eksternalitas yang tinggi, maka BUMN itu harus dipertahankan.

Meskipun begitu dalam melakukan privatisasi setidaknya merestrukturisasi perusahaan sebelum dijual, dengan harapan harga jual akan lebih baik (CIPE 1993:6). Meskipun begitu dengan catatan diperkirakan bahwa harga jual (margin keuntungan) lebih tinggi dari biaya restrukturisasi. Sedangkan metode yang dapat dilakukan dalam privatisasi, sbb: menjual langsung ke swasta, penuh atau sebagian ke investor umum/lembaga ; *public share offering on stock market*, terutama ditujukan terhadap perusahaan-perusahaan skala besar ; menempatkan swasta sebagai *joint venture* ; *public auction* (biasanya untuk perusahaan kecil dan menengah).