

## PRIVATISASI BUMN DAN PERANNYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL: KASUS PT. GARUDA

Sukarna Wiranta<sup>1</sup>

### **Abstracts**

*BUMN or state-owned enterprises (SOEs), as one of the country's economic pillars beside private companies and cooperatives, are playing an increasingly significant role in national economic development through their upward performance and financial contributions to the state. Besides, state-owned firms in 2010 is also made indirect contributions to national development in the form of capital expenditure worth IDR 197 trillion and operational expenditure valued at IDR 932 trillion. Therefore, to increase their contribution to national development, their capital expenditure would be further pushed up in which the BUMN is ready to push state firm to increase their capital expenditure to the level of IDR 380 trillion in the next 4 years. PT. Garuda as one of the good BUMN was be privatized by government in January 2011 which caused the controversial issues due to the did not clear of the sale its share, particularly the price that based on IPO scheme. This paper aims to investigate the performance of Garuda, and the scheme their assets, whether based on legal price regulation or not.*

Kata Kunci: BUMN, privatisasi, pembangunan ekonomi, PT. Garuda.

### **I. Pendahuluan**

Sejatinya peranan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terhadap perekonomian nasional belum signifikan. Dibandingkan dengan Singapura dan Malaysia, BUMN Indonesia bisa dikatakan tertinggal jauh. Rasio aset BUMN terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) (2009) Indonesia, Malaysia dan Singapura berturut-turut adalah 38 persen, 14 persen, dan 107 persen. Sementara rasio keuntungan BUMN dibanding modal adalah 15 persen, 30 persen, dan 10 persen. Dari segi *asset*, Singapura unggul tetapi dari segi keuntungan Malaysia yang unggul. Pencapaian rasio keuntungan dibandingkan Malaysia adalah 2,5 kali Indonesia. Sementara rasio

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Profesor Riset bidang Sosial Ekonomi-LIPI; email: [sukarna\\_22@yahoo.com](mailto:sukarna_22@yahoo.com)

keuntungan terhadap *asset* mencapai 6 kali lipat. Bahkan laba Petronas pada tahun 2009 mencapai US\$ 13,2 miliar (Rp. 118 triliun) di mana angka ini 1,3 kali laba seluruh BUMN Indonesia<sup>2</sup>.

Privatisasi adalah kebijakan yang *multifaset*, di mana secara ideologis bermakna mengurangi peran negara. Sedangkan secara manajemen bermakna *meningkatkan efisiensi* pengelolaan usaha dan secara anggaran maka privatisasi dapat bermakna mengisi kas negara yang sedang defisit.

BUMN merupakan perusahaan pelayanan publik telah memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan nasional. Pada masa awal kemerdekaan, sektor korporasi di Indonesia masih kecil dan didominasi oleh perseroan-perseroan yang dimiliki asing atau yang kepemilikannya terpusat. Pemerintah waktu itu memperoleh beberapa perusahaan melalui nasionalisasi dan juga mendirikan banyak perseroan baru yang berstatus BUMN. Diharapkan bahwa perseroan-perseroan tersebut akan menjadi inti dari sebuah sektor korporasi yang kuat, didukung oleh manajemen yang profesional dan lembaga-lembaga keuangan. Meskipun BUMN telah mencapai sasaran awal yang ditetapkan, tetapi ternyata BUMN tersebut masih di bawah standar. BUMN tersebut telah mendapatkan laba, namun laba tersebut diperoleh dengan biaya besar dan sangat berlebihan.

Sebelum terjadinya krisis moneter pada Juli tahun 1997, lebih dari separuh jumlah BUMN kinerjanya kurang memuaskan. Perekonomian nasional pada tahun 1997 masih dirasakan cukup baik di mana saat itu, dari 160 BUMN persero hanya menghasikan keuntungan sebesar Rp. 11,8 triliun dari Rp. 462 triliun modal yang ditanam. Keuntungan sebesar 2,6 persen ini relatif kecil jika dibandingkan dengan biaya atas modal. Akibatnya banyak BUMN tidak mampu lagi membayar utangnya atau menghasilkan laba yang cukup besar guna membiayai perluasan usahanya. BUMN mengalami dampak negatif dari resesi yang dialami saat ini. Namun alasan yang penting adalah terjadinya penggunaan sumber-sumber daya yang kurang efektif dan efisien.

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis

---

<sup>2</sup> Mas Achmad Daniri dan Kahlil Rowter (2011); "Memperbaiki Keteringgalan BUMN Indonesia", *Tempo*, 2 Februari 2011.

strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, dan Perum Bulog sebagaimana diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja, serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Privatisasi memerlukan persiapan dan kesiapan perusahaan yang akan diprivatisasi. Studi BUMN (2009) tentang pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan non-ekonomi untuk melaksanakan privatisasi BUMN, dengan kasus PT. Garuda Indonesia melalui analisis ekonomi dan taksonomi. Metode analisis ekonomi dengan menggunakan simulasi *payoff* Pemerintah - PT. Garuda Indonesia. Sementara analisis taksonomi dengan menghitung kerugian sektor publik. Simulasi *payoff* merupakan model yang menggambarkan interaksi *payoff* dalam situasi-situasi tertentu melalui pendekatan aspek finansial. Sedangkan analisis taksonomi, kerugian sektor publik adalah pendekatan dengan menggunakan penilaian kerugian BUMN dalam empat kriteria yaitu *legitimasi*, *transparansi*, *potensi turnaround*, dan situasi persaingan. Dalam jangka menengah dan panjang, keputusan pemerintah untuk melakukan privatisasi dapat menjadi pilihan yang tepat. Akan tetapi dalam jangka pendek keputusan tersebut bukan merupakan alternatif terbaik karena PT. Garuda Indonesia menghadapi masalah finansial berkaitan dengan tingginya beban utang. Hasil penelitian Kementerian BUMN pada tahun 2009 di atas menunjukkan bahwa privatisasi perusahaan Garuda dalam jangka pendek tidak menguntungkan pemerintah, kecuali bila pihak swasta tertentu berminat mengambil alih kepemilikan dengan harga yang jauh melebihi nilai asetnya. Alternatif yang sesuai untuk saat ini adalah mempertahankan kepemilikan negara atas BUMN tersebut, serta mengimplementasikan strategi optimalisasi untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan performa perusahaan.

Meskipun ada pihak yang menolak terhadap privatisasi perusahaan BUMN seperti yang dilakukan ketika Indosat berpindah tangan ke Singapura, namun pada tahun 2008, Komite Privatisasi telah memberikan persetujuan terhadap rencana Kementerian BUMN untuk memprivatisasi 34 perusahaan negara pada program privatisasi 2008. Bahkan rencana privatisasi 2007 yang tertunda sebelumnya, juga akan diprivatisasi pada tahun 2008.

Persetujuan terhadap Kementerian BUMN dituangkan dalam keputusan Menteri Koordinator Perekonomian sebagai Ketua Komite Privatisasi No. KEP-04/.EKON/01/2008 pada 31 Januari 2008. Tahun itu ada beberapa perusahaan yang akan diprivatisasi, yaitu PT. Asuransi Jasa Indonesia, PT. Krakatau Steel, PT. Bank Tabungan Negara, PT. Semen Baturaja, PT. Sucofindo, PT. Surveyor Indonesia, dan PT. Waskita Karya.

Selain itu, perusahaan yang juga diprivatisasi oleh pemerintah adalah PT. Bahtera Adiguna, Barata Indonesia, PT. Djakarta Lloyd, PT. Sarinah, PT. Industri Sandang, PT. Sarana Karya, PT. Dok Kodja Bahari, PT. Dok & Perkapalan Surabaya, PT. Industri Kereta Api, PT. Dirgantara Indonesia, PT. Kertas Kraft Aceh, PT. INTI, PT. Virama Karya, PT. Semen Kupang, PT. Yodya Karya, Kawasan Industri Medan, Kawasan Industri Makasar, Kawasan Industri Wijaya Kusuma, PT. SIER, PT. Rekayasa Industri, dan Kawasan Berikat Nusantara.

Bagaimana urgensi dan kontroversi privatisasi perusahaan pelayanan publik tersebut? Untuk itu, tulisan ini akan membahas tentang privatisasi perusahaan pelayanan publik, khususnya Garuda, ditinjau dari teori tentang peran negara dalam pembangunan ekonomi.

## II. Definisi Privatisasi Perusahaan Publik

Landasan teoritis penting yang mendukung privatisasi adalah aplikasi **Teorema Coase** yang berbunyi;<sup>3</sup>

*“Dalam pasar bebas biaya transaksi lebih kecil dibandingkan pada suatu hirarki besar. Dalam pasar bebas pertukaran lebih fleksibel dan arus informasi lebih efisien. Dengan semakin rumitnya perekonomian maka kemampuan memproses informasi di pusat makin tertinggal dibandingkan*

---

<sup>3</sup> Coase Ronald H (1960); “The problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*

dengan arus informasi yang diolah. Oleh karena itu, pengambilan keputusan sering terlambat dan kualitasnya pun menurun. Hal ini berdampak pada rendahnya efisiensi produksi.”

Sementara menurut **Steve H. Hanke**, privatisasi adalah : “.....is the transfer of assets and service functions from public to private hands. It includes, therefore, activities that range from selling state-owned enterprise to contracting out public service with private contractor...”<sup>4</sup>.

Privatisasi perusahaan negara dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda, yaitu makro dan mikro. Dari sisi makro, privatisasi sektor publik adalah dalam upaya mengurangi beban anggaran di satu sisi, yang kemudian diikuti oleh dampak lain yaitu berkurangnya peran sektor publik beralih ke sektor swasta dengan semakin kuatnya peran mekanisme pasar. Kebijakan pelepasan peran dan pengurangan beban pada anggaran dilakukan dengan cara *sell off* (pelepasan sebagian saham) dapat dilakukan dengan *go public*, yaitu menjual di pasar sekunder domestik ataupun internasional. Pelaksanaan dari kebijakan ini diawali oleh penjualan saham PT. Telkom.

Dari sisi mikro (keuangan perusahaan), pelepasan saham kepada masyarakat melalui pasar modal dapat diartikan sebagai suatu usaha pendanaan serta untuk lebih memberikan kontrol terhadap manajemen sebagai akibat terjadinya *agency cost (Principle-Agent Problem)* di mana manager sebagai agen tidak berusaha untuk memaksimalkan nilai perusahaan, tetapi cenderung lebih melaksanakan kehendaknya sendiri, yang selanjutnya meningkatkan *cost to monitor manager and influence their action*<sup>5</sup>. Hal ini juga didukung oleh pendapat Jensen dan Mackling, dimana dinyatakan bahwa dengan dilakukannya *go public*, masalah *agency cost* dapat dikurangi dengan adanya *share cost* dari *investor public*.<sup>6</sup>

Selanjutnya untuk kasus perusahaan negara, *principle* yang merupakan pemegang saham berasal dari kalangan birokrat dan merupakan *ex officio* departemen yang membawahi perusahaan tersebut.

---

<sup>4</sup> <http://www.emeraldinsight.com/book.htm?> diakses tanggal 17 Maret 2011.

<sup>5</sup> Richard A Brealey, Stewart C. Myers, and Franklin Allen. *Principle of Corporate Finance*, Sixth edition, 2000, Mc Graw Hill, p.8.

<sup>6</sup> Michael, C. Jensen and W. H. Meckling, *Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*, *Journal of Finance Economics*, Vo. 3, No. 4, 1976.

Sehingga secara *behavioral*, perusahaan negara tersebut merupakan perusahaan yang tidak jelas pemiliknya (*own by no body*), dimana Ketut Mardjana, 1993<sup>7</sup> menyatakan terdapatnya keabstrakan kepemilikan negara (*state*) terhadap BUMN. Sehingga kemungkinan terjadinya moral *hazard* (*hiding action by one party that benefit him/her at the expense of another party*)<sup>8</sup> yang dilakukan oleh *principle* dan *agent* sangat mungkin terjadi sehingga *agency cost* akan semakin tinggi. Walaupun untuk membatasi terjadinya hal tersebut dalam UU Perseroan tahun 1992 antara *agent* dan *share holder* merupakan tanggung jawab renteng.

Di lain pihak, definisi Privatisasi menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah penjualan saham Persero (Perusahaan Perseroan), baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas saham oleh masyarakat.

Privatisasi dilakukan didasarkan pada berbagai pertimbangan sebagai berikut:

1. Mengurangi beban keuangan pemerintah, sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah (divestasi),
2. Meningkatkan efisiensi pengelolaan perusahaan,
3. Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan,
4. Mengurangi campur tangan birokrasi atau pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan,
5. Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri,
6. Sebagai *flag-carrier* dalam mengarungi pasar global.

### **Manfaat Privatisasi Perusahaan Pelayanan Publik**

Terdapat beberapa manfaat privatisasi perusahaan pelayanan publik BUMN, yaitu:

1. BUMN akan menjadi lebih transparan, sehingga dapat mengurangi praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
2. Manajemen BUMN menjadi lebih independen, termasuk bebas dari intervensi birokrasi.

---

<sup>7</sup> I. Ketut Mardjana, *Autonomy and Political Control in Indonesiaan Public Enterprises: A Principle Agent Approach*, PhD Dissertation in Management. Monash University, Melbourne, 1993.

<sup>8</sup> Machael Baye. *Managerial Economics*. Indiana University, Bloomington, chapter 12.

3. BUMN akan memperoleh akses pemasaran ke pasar global, selain pasar domestik.
4. BUMN akan memperoleh modal ekuitas baru berupa *fresh money* sehingga pengembangan usaha menjadi lebih cepat.
5. BUMN akan memperoleh *transfer of technology*, terutama teknologi proses produksi.
6. Terjadi transformasi *corporate culture* dari budaya birokratis yang lamban, menjadi budaya korporasi yang lincah.
7. Mengurangi defisit APBN, karena dana yang masuk sebagian untuk menambah kas APBN.
8. BUMN akan mengalami peningkatan kinerja operasional/keuangan, karena pengelolaan perusahaan lebih efisien.

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.

### III. Kontroversi Privatisasi BUMN

Pihak yang setuju dengan privatisasi BUMN berargumen bahwa privatisasi perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja BUMN serta menutup defisit APBN. Dengan adanya privatisasi diharapkan BUMN akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi. Logikanya, dengan privatisasi di atas 50 persen, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan BUMN akan bergeser dari pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentunya akan berupaya bekerja efisien sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih besar kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian dividen.

Sementara pihak yang tidak setuju dengan privatisasi berargumen bahwa apabila privatisasi tidak dilaksanakan, maka kepemilikan BUMN tetap di tangan pemerintah. Dengan demikian, segala keuntungan maupun kerugian sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah. Mereka berargumen bahwa defisit anggaran harus ditutup dengan sumber lain, bukan dari hasil penjualan BUMN. Mereka memperkirakan bahwa defisit APBN juga akan terjadi pada tahun-tahun mendatang. Apabila BUMN dijual setiap tahun untuk menutup defisit APBN, suatu saat BUMN akan habis terjual dan

defisit APBN pada tahun-tahun mendatang tetap akan terjadi. Kontroversi privatisasi BUMN juga timbul dari pengertian privatisasi dalam Pasal 1 (12) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyebutkan bahwa "Privatisasi adalah 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".

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa privatisasi yaitu penjualan saham sebagian dan/atau seluruhnya. Kata seluruhnya ini yang mengundang kontroversi bagi masyarakat karena apabila dijual saham seluruhnya, kepemilikan pemerintah terhadap BUMN tersebut sudah hilang beralih menjadi milik swasta dan namanya pun bukan BUMN lagi tetapi perusahaan swasta sehingga dikhawatirkan pelayanan publik ke masyarakat akan ditinggalkan, dan kalau pun diprivatisasi hanya sebagian saja dengan maksimal 49 persen sehingga pemerintah masih bisa menjadi pemegang saham mayoritas agar aset BUMN tidak hilang dan beralih ke swasta. BUMN sendiri tetap berfungsi sebagai pelayan publik.

Sementara itu, pemerintah sendiri terdesak untuk melakukan privatisasi guna menutup defisit anggaran. Defisit anggaran selain ditutup melalui utang luar negeri, melainkan juga ditutup oleh hasil privatisasi. Dengan demikian, seolah-olah privatisasi hanya memenuhi tujuan jangka pendek (menutup defisit anggaran) dan bukan untuk memaksimalkan nilai dalam jangka panjang. Jika pemerintah sudah mengambil kebijakan privatisasi sehingga mayoritas sahamnya dikuasai pihak lain, secara teknis keterlibatan negara di bidang industri strategis sudah tidak ada lagi dan pemerintah hanya mengawasi melalui aturan main serta etika usaha bisnis yang dibuat. Konkritnya, pemerintah harus memisahkan fungsi-fungsi lembaga negara dan fungsi bidang usaha yang sering masih tumpang tindih, dan selanjutnya pengelolaannya diserahkan kepada swasta.

Berbagai fakta menunjukkan bahwa pengelolaan yang dilakukan swasta, hasilnya secara umum, lebih efisien. Berdasarkan pengalaman negara lain menunjukkan bahwa negara lebih baik tidak langsung menjalankan operasi suatu industri, tetapi cukup sebagai regulator yang menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menikmati hasil melalui penerimaan pajak. Oleh karena itu, privatisasi dinilai berhasil jika dapat melakukan efisiensi, terjadi penurunan harga atau perbaikan pelayanan. Selain itu, privatisasi memang bukan hanya menyangkut masalah ekonomi

semata, melainkan juga menyangkut masalah transformasi sosial. Di dalamnya menyangkut landasan konstitusional privatisasi, sejauh mana privatisasi bisa diterima oleh masyarakat, karyawan dan elite politik (parlemen) sehingga tidak menimbulkan gejolak.

### **1. Privatisasi BUMN dan Perannya kepada Negara**

Secara teoritis, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, berkembangnya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, paham sosialis menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan pelayanan penting untuk publik kepada sektor privat yang akan menghilangkan kontrol publik yang mengakibatkan kualitas layanan yang buruk akibat penghematan-penghematan yang dilakukan perusahaan dalam mendapatkan profit. Bagaimanapun, secara teoritik-akademis, para ekonom sudah bersusah payah menjelaskan manfaatnya, privatisasi telah sangat menimbulkan aroma tak sedap. Masalahnya, privatisasi dianggap sebagai obral aset pemerintah kepada asing. Lebih jauh, banyak orang telah melihat privatisasi dari kacamata politik dan kacamata uang (komisi), padahal tujuan utama privatisasi adalah membuat usaha itu sendiri menjadi lebih sehat, karyawannya lebih sejahtera, dan usahanya tidak menjadi beban negara.

Teori tentang peran negara dalam pengelolaan dan pembangunan ekonomi pada dasarnya sudah dicetuskan oleh ahli ekonomi pada masa sebelumnya. Adam Smith misalnya, dengan teori ekonominya yang dikenal dengan istilah "*laissez-faire*" yang mendirikan komunitas ekonomi pada abad ke-18 di Eropa. Smith percaya akan hak untuk mempengaruhi kemajuan ekonomi diri sendiri dengan bebas, tanpa dikendalikan oleh perkumpulan dan/atau negara. Teori ini sampai pada proto-industrialisasi di Eropa, dan mengubah mayoritas kawasan Eropa menjadi daerah perdagangan bebas, membuat kemungkinan akan adanya pengusaha. Dengan teori ini Adam Smith percaya bahwa dengan dikurangnya kontrol pemerintah dalam pengelolaan ekonomi, maka perekonomian negara akan semakin maju karena ada persaingan di dalam negerinya.

Lahirnya globalisasi pasar bebas (*free trade*), yang merupakan penegasan dari sistem kapitalisme neoliberal, tidak lain adalah strategi para kaum borjuis (kapitalis yaitu negara-negara maju yang dipimpin AS) untuk mempertahankan kepentingannya. Dalam sistem itu, regulasi yang dipakai

adalah mekanisme pasar sehingga tidak ada pihak lain, termasuk negara yang bisa melakukan distorsi atau intervensi. Seluruh sistem yang dibangun dan pola kerja yang diciptakan tidak lain adalah manifestasi dari kepentingan ekonomi kaum borjuis dari berbagai negara maju. Maka tidak heran kalau kebijakan pasar sering berbeda dengan spirit keadilan dan kepentingan masyarakat kelas bawah.

Perjalanan sejarah kemudian memperlihatkan bahwa sistem kapitalisme dengan konsep pasar bebas menjadi penguasa ekonomi dunia. Globalisasi kemudian menjadi kata kunci dalam kebijakan ekonomi. Saat ini, suka atau tidak suka, perumusan kebijakan di bidang keuangan dan moneter, sukar untuk melepaskan diri dari realitas globalisasi yang pada hakikatnya sudah merupakan hal yang tak terelakkan pada semua aspek ekonomi. Kata-kata globalisasi ini erat kaitannya dengan munculnya semangat liberalisasi ekonomi yang telah dijadikan sebagai pilar utama rekomendasi terapi ekonomi bagi negara-negara berkembang.

Sejatinya, istilah perdagangan bebas (*trade liberalisation*) dan privatisasi lahir dari kesepakatan *The Washington Consensus*. Konsensus ini dihasilkan oleh para ekonom IMF dan *World Bank* dan pemerintah Amerika Serikat yang diwakili oleh menteri keuangan dan beberapa kelompok pemikir yang berbasis di Washington DC.

Konsensus tersebut pada lazimnya merupakan perumusan terhadap panduan yang patut digunakan oleh negara-negara Amerika Latin yang terkena krisis pada tahun 1980-1990an, namun dalam perjalanan berikutnya, banyak pihak berpendapat bahwa rekomendasi ini dirasakan cocok untuk diterapkan oleh negara-negara berkembang lainnya yang mempunyai karakteristik yang sama dengan negara maju tersebut.

Privatisasi dilaksanakan dengan cara penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor, dan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan. Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi. Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggotanya, terutama Menteri keuangan dan Menteri-menteri teknis tempat Persero-Persero bernaung dan melakukan

kegiatan usahanya. Keanggotaan komite privatisasi ditetapkan dengan Ketetapan Presiden.

Dengan demikian, 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 sangat besar sehingga akan lebih efektif dan efisien jika tugas-tugas yang berat ini menjadi tanggung jawab pemerintah (melalui BUMN) dialihkan kepada pihak swasta. Jadi, sebenarnya tidak ada yang menakutkan ataupun membahayakan (*nothing harm*), jika kita 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. Yang dimaksud dengan proses *housekeeping* adalah proses pembenahan internal BUMN termasuk namun tidak terbatas kepada restrukturisasi, *golden handshake* atau pensiun dini, jika diperlukan, dan proses lain yang diperlukan agar BUMN tersebut menjadi lebih menarik minat investor untuk menanamkan modalnya.

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 dalam hal ini merupakan kewenangan pemerintah selaku pemegang saham, apakah akan melalui penawaran umum (*public offering* atau *stock-flotation*), atau aliansi strategis (*strategic alliance*) yang telah diseleksi melalui *tender*, pelelangan (*auction*) ataupun negosiasi. Hal ini adalah untuk mencegah terjadinya kesimpang siuran ataupun kekeruhan informasi

(*asymmetric information*) sehingga dapat dihindari adanya pernyataan dari direksi BUMN bahwa yang bersangkutan lebih condong untuk memilih penawaran umum dibandingkan dengan aliansi strategis ataupun sebaliknya. Karena ini bukanlah hak dari direksi tetapi merupakan kewenangan dari pemerintah sehingga tidak perlu terjadi adanya polemik yang dapat mengacaukan persiapan proses privatisasi.

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 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 tentang BUMN 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.

Demikian pula sebaliknya, bagaimana perlakuan terhadap BUMN yang usahanya sudah sunset (yang potensi perkembangan usahanya sudah turun) bilamana Pemerintah akan bertindak sebagai regulator?. Seperti misalnya pada kegiatan BUMN di bidang usaha penerbitan dan perdagangan buku, termasuk pula usaha pergedungan dan pertokoan, dimana sektor swasta lebih maju dan lebih efisien mengelolanya, apakah negara masih layak untuk memiliki dan mengelola BUMN tersebut?

## **2. Privatisasi dalam Kaitannya dengan Teori Perusahaan (*Entreprise Theory*)**

Konsep privatisasi seharusnya diarahkan, terutama untuk kepentingan perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya, tidak semata-mata untuk menutup APBN. Privatisasi yang hanya berupa pengalihan saham pemerintah kepada pihak lain tidak berdampak langsung kepada perusahaan karena tidak mempengaruhi besarnya modal. Yang terjadi adalah pemindahan kepemilikan saham tersebut, hak penerimaan deviden yang berubah dari pemerintah kepada pemilik baru. BUMN yang ada harus diselamatkan dan dikelola secara profesional sehingga mampu menjadi pilar dan pendorong perekonomian nasional dan penciptaan lapangan kerja baru. BUMN yang asetnya kurang lebih Rp. 12.000 triliun, ditambah lagi dengan pendapatan dari pajak, dan program divestasi secara selektif dan transparan sehingga akan dapat memberikan kontribusi yang signifikan kepada RAPBN seharusnya mampu meringankan beban negara dengan memberikan deviden dalam jumlah yang memadai, minimal 5 persen dari total *asset*, atau kurang lebih Rp. 50 triliun.

Hal tersebut sejalan dengan *Enterprise Theory*. Teori ini memandang bahwa korporasi merupakan institusi sosial yang beroperasi untuk memberikan manfaat bagi banyak kelompok yang berkepentingan, yang bukan hanya pemegang saham dan kreditor, tetapi juga karyawan,

pelanggan, pemerintah, dan masyarakat umum. Pada dasarnya, *enterprise theory* berlandaskan asas yang menekankan pada *stakeholders*, tetapi karena definisi dan ruang lingkungannya kurang jelas, maka teori ini belum dapat menjadi suatu teori yang cukup kuat diadopsi dalam praktik-praktik perusahaan.

Ekonomi nasional di zaman demokrasi sekarang ini, harus lebih mengikuti kaidah-kaidah persaingan sehat, produktivitas yang senantiasa meningkat, harus lebih berintegrasi dengan ekonomi global dengan mendorong ekspor dan investasi, harus mengurangi berbagai diskriminasi, kalau perlu proteksi, sehingga harus bisa mampu setelah beberapa waktu (tidak boleh proteksi permanen). Demokrasi di bidang ekonomi juga menghendaki adanya *good governance* yang prinsip-prinsipnya adalah aksesibilitas, transparansi dan akuntabilitas.

Semuanya itu masih bisa ditampung oleh pasal-pasal dalam UUD 1945 sehingga dalam konteks peran negara dalam ekonomi, ideologi UUD 1945 bisa ditafsirkan sebagai “paternalistik” dalam arti bahwa pemerintah harus mengayomi dan menjamin kesejahteraan bagi semua warganya. Wahana ekonomi, terutama adalah penguasaan pemerintah terhadap sektor-sektor yang perannya strategis untuk kehidupan masyarakat. Selanjutnya, penguasaan ditafsirkan sebagai pemilikan di mana hal ini cocok dengan faham sosialisme. Dewasa ini, partai sosialis atau buruh di negara-negara industri, seperti di Eropa, khususnya di Inggris sudah melonggarkan visinya terhadap penguasaan melalui kepemilikan ini. “Penguasaan” bisa juga diikhtiarkan lewat pengaturan (*regulation*) sehingga peran utama pemerintah menjadi “regulator”. Caranya juga masih bermacam-macam di mana dasar pengelolaan ekonomi sudah bergeser ke arah *market-based rules*, maka cara regulasi hendaknya “*market friendly*”, *is not going against the market*.

Keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur sebelum krisis tahun 1997-1998 kerap diasosiasikan dengan kuatnya peranan pemerintah. Tak seperti di negara-negara Barat yang mengutamakan mekanisme pasar dan mendudukan pemerintah pada peran ekonomi yang seminimal mungkin, di negara-negara Asia Timur pemerintah dan swasta berinteraksi dalam suatu jalinan kelembagaan yang memungkinkan terpacunya pertumbuhan usaha atau industri yang efisien dan berdaya saing. Sebelum krisis, tak sedikit ekonom liberal atau neoklasik yang bersikukuh bahwa keberhasilan Asia Timur tetap bisa dijelaskan

sepenuhnya dengan kerangka teori yang mereka yakini. Bahkan di antara mereka ada yang mencibir dengan mengungkapkan hasil-hasil penelitiannya yang mengindikasikan bahwa era pertumbuhan tinggi di Asia Timur sudah hampir berakhir, karena yang menjadi penopangnya selama ini adalah tenaga kerja murah, sumber daya alam, dan pinjaman murah tidak bisa lagi terus menerus diandalkan. Kapitalisme atau liberalisme memang telah membuktikan keampuhannya dalam memakmurkan masyarakat (sekurang-kurangnya sebagian dalam proporsi yang signifikan). Namun, ditinjau dari kacamata pembangunan fisik semata, komunisme juga mampu melakukannya walaupun tidak sehebat Kapitalisme. Fenomena keberhasilan Asia Timur juga membuktikan bahwa kapitalisme ala Barat bukan satu-satunya sistem yang menjamin keberhasilan ekonomi. Persoalannya kian pelik kalau yang menjadi tolak ukur keberhasilan tak semata-mata aspek materi, melainkan juga penguatan harkat dan martabat umat manusia. Sejauh ini kita bisa mengatakan, paling tidak komunisme telah gagal mengangkat harkat dan martabat masyarakatnya. Sebaliknya, tak ada yang bisa menjamin bahwa sistem yang diterapkan di Barat maupun Asia Timur akan terus mampu dan berhasil mempertahankan kesinambungan sukses ekonomi, sekaligus memperkokoh harkat dan martabat manusianya.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), serta pola kegiatan ekonomi membuat masyarakat di dunia semakin saling berintegrasi, saling membutuhkan, dan saling menentukan nasib diri sendiri dan satu sama lain, tetapi juga saling bersaing. Hal ini secara dramatis bisa dilihat dalam kegiatan perdagangan dunia, baik perdagangan barang (*trade in goods*) maupun perdagangan jasa (*trade in services*). Saling keterkaitan ini memerlukan adanya kesepakatan mengenai aturan main yang berlaku. Aturan main yang diterapkan untuk perdagangan internasional adalah aturan main yang berkembang dan dinamis dalam sistem GATT/WTO.

Sudah menjadi rahasia umum di Indonesia bahwa BUMN bekerja kurang efektif dan efisien akibat, pertama, BUMN sudah lama menjadi sapi perah penguasa akibat misinya yang bukan hanya ekonomi, tetapi juga sosial sehingga sulit mencapai efisiensi. Kedua, organisasi internal BUMN amat birokratis di mana kewenangannya terpusat pada direksi sehingga tidak terjadi proses manajemen yang efektif karena tiadanya pendelegasian dalam pengambilan keputusan. Akibatnya, sumber-sumber daya korporasi,

termasuk SDM, tidak diberdayakan secara optimal. Ketiga, kualitas manajemen dan SDM BUMN umumnya dibawah standar, apalagi dibandingkan dengan standar internasional akibat sistem *reqrutment* pegawai lebih menggunakan kriteria politik dan/atau KKN dari pada kemampuan profesional.

Akibatnya, BUMN merasa kesulitan dalam membangun kerja sama tim (*team work*) karena para direksi dan komisarisnya lebih *loyal* kepada *patronnya* masing-masing. Selain itu, BUMN merasa kesulitan dalam membangun visi dan aksi sehingga BUMN terjebak dalam *principle of leadership effort* atau "kesulitan utama pimpinan" dalam memilih individu sebagai anggota kelompok agar kelompok ini menjadi solid. Tambah lagi, untuk BUMN yang memiliki posisi monopoli, tidak terbiasa bersaing dengan perusahaan lain dalam meningkatkan efisiensi di mana efisiensi adalah kemampuan organisasi untuk bersaing secara kompetitif, karena regulator atau penguasa, cenderung mempertahankan *status quo*-nya agar tetap bisa bermain di ranah BUMN.

Oleh sebab itu, pemerintah berusaha melakukan privatisasi guna mengurangi beban keuangan dan pertanggungjawaban pengelolaan BUMN di bawah kendali pemerintah. Aspek legal yang melindungi privatisasi adalah UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN di mana berdasarkan UU ini, tujuan privatisasi adalah: (1) untuk memperluas kepemilikan masyarakat terhadap saham BUMN/Persero, (2) meningkatkan efisiensi dan produktifitas perusahaan, (3) menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik, (4) menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, (5) menciptakan BUMN/Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, serta (6) menumbuhkan iklim usaha, makro ekonomi dan kapasitas pasar. Dengan demikian, privatisasi diharapkan bisa meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN/Persero. Sementara manfaat privatisasi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan fiskal (memperoleh dana segar dari hasil penjualan saham dan pajak), serta mendorong *good governace*, alih teknologi dan pengembangan usaha BUMN. Namun demikian, penjualan saham perusahaan milik negara, GIA (*Garuda Indonesia Airways*) menjadi polemik publik juga sebab dari aspek sejarah, pembentukan GIA adalah menjadikannya perusahaan monopoli jasa penerbangan sejak awal kemerdekaan dahulu. Begitu pula, pada akhir Januari tahun 2011 ini, tengah dimulai penyidikan terhadap penjjagan

penjualan saham perdana Garuda, maskapai penerbangan milik pemerintah.

Selama tahun 2010, sebagian besar BUMN mengalami kerugian yang cukup besar di mana 17 BUMN yang telah melaporkan neraca keuangannya, jumlah kerugiannya mencapai Rp. 400 miliar, dengan PT. Askrido mengalami kerugian paling besar, yaitu sebesar Rp. 224,5 miliar. Lihat Tabel 1.

**Tabel 1. Perusahaan BUMN yang Mengalami Kerugian pada Tahun 2010**  
(miliar Rp.)

No.	Perusahaan BUMN	Jumlah Kerugian
1.	PT. Askrido	224,5
2.	PT. PAL Indonesia	112,8
3.	PT. Industri Sandang	103,5
4.	PT. Jakarta Loyd	70
5.	PT. Kertas Kraft Aceh	67,5
6.	PT. Garam	47
7.	PT. Perkebunan XIV	28,1
8.	PT. Iglas	16,0
9.	PT. Perikanan Nusantara	9,5
10.	PT. Boma Bisma Indah	9,3
11.	PT. Inhuatani V	4,5
12.	PT. Primisima	3,9
13.	PT. APNRI	1,1
14.	PT. Industri Kapal Indonesia	0,8
15.	PT. Batan Teknologi	0,7
16.	PT. Pradnya Paramita	0,2
17.	PT. Merpati Nusantara Airlines	0,2
<b>J u m l a h</b>		400,0

Sumber: Kemen BUMN, Tahun 2010.

Dibandingkan dengan tahun 2009, jumlah BUMN yang merugi Rp. 13,95 triliun. Dengan demikian, kinerja BUMN pada tahun 2010 meningkat signifikan dibandingkan dengan tahun 2009. Data kementerian BUMN sampai kuartal II tahun 2010 menyebutkan bahwa nilai labanya sebesar Rp. 84,78 triliun, sementara berdasarkan data yang telah diaudit, laba tahun 2009 sebesar Rp. 86,9 triliun, naik dibandingkan dengan tahun 2008 yang sebesar Rp. 64,49 triliun. Laba tahun 2010 belum dihitung hingga Desember

tahun 2010, yang terdiri dari 17 BUMN terbuka, termasuk bank yang data kuartal IV-nya juga belum masuk, maka diperkirakan BUMN akan mencetak laba hingga kuartal IV tahun 2010 dari 17 BUMN sekitar Rp. 93 triliun. Jumlah terbesar laba BUMN dicapai oleh PT. Telkom Tbk dengan nilai laba Rp. 2,9 triliun, disusul oleh Bank Mandiri dengan Rp. 2,4 triliun, PT. BRI Rp. 2,3 triliun, PT. Perusahaan Gas Negara Rp. 1,5 triliun, dan PT. Bank BNI Rp. 1 triliun.

Kontribusi BUMN yang langsung disetor ke kas negara dalam bentuk dividen sekitar Rp. 29,9 triliun dan dalam bentuk pajak sebesar Rp. 100,7 triliun. Sementara kontribusi melalui privatisasi sebesar Rp. 2,1 triliun. Dalam tahun 2010 ini, terdapat beberapa BUMN dalam proses privatisasi, yaitu PT. Garuda Indonesia, kelompok PT. Sarana Karya, PT. Primisima, PT. Kertas Padalarang, PT. Atmindo, PT. Kertas Basuki Rachmat, dan PT. JIHD Tbk.

Namun di lain pihak, harapan-harapan BUMN yang cukup ambisius dan memiliki fungsi monopoli sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 untuk mendapatkan laba maksimal sulit tercapai. Pasalnya, kepentingan *stakeholders* (individu dan kelompok-kelompok pemilik saham BUMN, serta direksi, karyawan, politisi, akademisi, LSM dan lainnya sangat bervariasi, dan memiliki kepentingan pribadi masing-masing. Tambah lagi, banyak *stakeholders* yang kurang memahami sifat atau karakter BUMN, termasuk pemerintah, apakah itu untuk kepentingan sendiri atau kepentingan publik. Dalam kondisi demikian, dibutuhkan persepsi atau pemahaman yang sama dalam melihat BUMN. Di sini, diperlukan pondasi yang kokoh agar lembaga ini bisa tumbuh dan berkembang dalam lingkungan dunia usaha yang dinamis.

Pondasi ini sebenarnya sudah ada, yaitu dengan dicanangkannya 8 pondasi pemberdayaan BUMN pada bulan Oktober tahun 1999, saat Kabinet Habibie berakhir. Dua di antaranya adalah *Corporate Governance* dan *Management System* di mana sasaran strategis pemberdayaan BUMN ini adalah, pertama, menjadikan BUMN organisasi bisnis yang memiliki ukuran menengah dalam konteks global yang fokus, dan memiliki daya tarik atau daya saing internasional sehingga diperlukan CEO BUMN berkelas dunia. Kedua, dalam rangka mencapai *profit*, diperlukan program penciptaan nilai tambah (*value added creation*) melalui program konsolidasi, pengembangan kebijakan strategis, dan perbaikan operasional untuk mencapai efisiensi secara optimal. Ketiga, reformasi sektoral berupa kebijakan yang mendukung pertumbuhan industri kementerian teknis

terkait. Selain itu, reformasi sektor lain seperti reformasi di bidang hukum, keamanan, dan kondisi makro ekonomi yang berjalan baik sehingga saat BUMN diprivatisasi bisa mencapai nilai optimal.

Sementara reformasi dalam konteks restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi ditempuh melalui 3 jalur. Kesatu, melakukan privatisasi secepatnya terhadap BUMN-BUMN yang tidak bisa lagi menguntungkan atau merugi terus di mana privatisasi ini bisa dalam bentuk lelang atau *leverage buy out* (LBO) atau dijual kepada karyawan yang aset-asetnya bisa difungsikan untuk menciptakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan nasional. Kedua, melakukan restrukturisasi, kemudian memprivatisasinya di mana langkah ini ditempuh jika terdapat *value creation* atau penciptaan nilai yang tinggi sehubungan dengan restrukturisasi BUMN. Ketiga, restrukturisasi dan privatisasi secara paralel guna memancing peningkatan nilai, setelah sebagian kecil dari aset yang diprivatisasi memiliki nilai tinggi dengan memanfaatkan peluang untuk menciptakan nilai yang lebih tinggi saat melakukan privatisasi berikutnya. Strategi lanjutan ini adalah tahapan krusial dalam memilih dengan tepat pilihan-pilihan di antara *strategic partner* agar tercipta harga yang optimal.

Dalam kaitan ini, betapapun canggihnya konsep dan program privatisasi namun jika tidak didukung oleh manajemen yang kompeten dan profesional, hasilnya tidak akan optimal. Oleh sebab itu dibutuhkan komitmen bersama untuk membangun manajemen BUMN yang profesional dan bebas dari intervensi kekuasaan politik dan pemerintah. Di sini, pentingnya *governance* yang jelas yang bisa difahami dan diterima oleh semua *stakeholders* BUMN. Begitu pula untuk jabatan pimpinan harus profesional dan kompeten yang memiliki moral dan integritas yang tinggi di mana penempatan manajemen BUMN jangan dibatasi oleh kewarganegaraan Indonesia saja, tetapi juga warga negara asing sehingga manajemen BUMN dapat saja menempatkan tenaga-tenaga ahli asing.

### 3. Privatisasi Garuda

Pemerintah menyatakan bahwa alasan perusahaan penerbangan PT. Garuda Indonesia diprivatisasi dalam upaya menambah belanja modalnya (*capital expenditure/capex*) untuk mendatangkan 24 unit pesawat, mengembangkan teknologi informasi, dan perluasan rute barunya, sehingga diperlukan dana yang tidak sedikit. Untuk itu, Garuda

menawarkan IPO-nya pada akhir tahun 2010. Target dana yang diharapkan dari IPO tersebut berkisar US\$ 300 juta dari pelepasan sekitar 40 persen saham.

IPO Garuda merupakan lanjutan dari upaya peningkatan kinerja perseroan yang membukukan keuntungan dalam dua tahun terakhir di mana pada tahun 2009, Garuda membukukan laba bersih sebesar Rp. 1 triliun, di mana ini merupakan tindak lanjut dari keberhasilan restrukturisasi utang perusahaan kepada sejumlah kreditor. Selain itu, IPO Garuda akan menjadi catatan tersendiri dalam sejarah pasar saham di Indonesia, karena merupakan perusahaan penerbangan pertama di Indonesia yang mencatatkan sahamnya di bursa umum. Keinginan Garuda tersebut juga telah mendapat dukungan dari DPR RI, yang menyebutkan agar pemerintah melakukan divestasi hingga 40 persen yang dilakukan secara bertahap.

Sebelum melakukan IPO, PT. Garuda Indonesia telah menunjuk tiga *underwriter* lokal, yaitu PT. Danareksa Sekuritas, PT. Bahana Sekuritas, dan PT. Mandiri Sekuritas. Sedangkan untuk *underwriter* asing, Garuda menunjuk Citibank dan UBS. Sebelumnya, manajemen Garuda tengah menyeleksi 6 sekuritas asing yang akan menangani penjualan saham perdana atau IPO perseroan untuk investor asing. Di antaranya sekuritas dari Deutsche Bank, Bank of Amerika, Merrill Lynch, Credit Suisse, Citigroup, Goldman Sachs, dan UBS. Sedangkan sebagai penasihat keuangan, Garuda telah menunjuk PT. Rothschild Indonesia, di mana perusahaan ini akan membantu Garuda dalam mempersiapkan proses IPO. Rothschild juga akan memberikan masukan kepada Garuda dalam rangka penunjukkan penjamin emisi (*underwriter*) asing. Sebelumnya Garuda juga telah menunjuk perusahaan tersebut menangani restrukturisasi utang Garuda yang sebesar US\$ 895 juta. Perusahaan yang sudah berdiri sejak tahun 1811 itu dipercaya karena memiliki spesialisasi menangani transaksi raksasa di beberapa negara dan menguasai jaringan transaksi surat utang global.

Dalam rencana penawaran saham perdananya, maskapai penerbangan Garuda akan melepas sahamnya pada rentang harga Rp. 750 - Rp. 1.100 per saham. Kondisi geografis Indonesia dengan pulau yang tersebar dan sederetan program unggulan dari manajemen GIA akan dijabarkan kepada publik supaya mereka berminat membeli saham maskapai tersebut.

Sebenarnya, publik atau masyarakat tidak perlu tahu kinerja Garuda atau laporan tahunan keuangan Garuda. Pahalanya, keunggulan Garuda di

Indonesia sangat baik sebab tidak ada substitusi yang memadai seperti kereta api atau kapal laut sehingga penawaran saham perdana Garuda kemungkinan besar akan berhasil. Sebabnya, Indonesia tidak seperti negara lain seperti India dan Thailand, di mana di India ada kereta api, dan di Thailand ada Thai Air yang dapat disubstitusi, tetapi sulit dilakukan di Indonesia. Sebagai perbandingan, penerbangan Jakarta-Medan dapat ditempuh dalam waktu 2 jam, sementara kapal laut butuh 2½ hari. Penerbangan Jakarta-Jayapura membutuhkan waktu 6 jam 40 menit, namun kapal laut perlu sampai 7 hari.

Dalam hubungan ini, Garuda menawarkan saham perdananya pertama kali kepada masyarakat Aceh, dengan nilai penawaran antara Rp. 850 - Rp. 1.100 per lembar. Pemerintah berharap, partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh untuk bisa memiliki saham PT. Garuda. Pemerintah juga berharap, partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh untuk bisa memiliki saham PT. Garuda sangat besar mengingat peran Aceh dalam sejarah keberadaan Garuda pada awal revolusi dahulu.

Hal ini disebabkan, sesuai dengan rencana PT. Garuda Indonesia yang akan melepas sebanyak-banyaknya 9,36 miliar lembar saham atau 36,5 persen yang terdiri dari sekitar 7,4 miliar saham baru dan sekitar 1,9 miliar saham divestasi PT. Bank Mandiri Tbk. Selain itu, diakibatkan pula oleh peran Aceh sehingga Aceh merupakan salah satu daerah yang masuk dalam program *road show* dan *book building* perusahaan penerbangan Garuda Indonesia itu. Penawaran saham kepada publik itu, sebagai upaya PT. Garuda agar siap berkompetisi di dunia penerbangan domestik dan internasional. Pihak Garuda pun menyatakan bahwa penawaran saham perdana kepada masyarakat Aceh itu merupakan salah satu wujud PT. Garuda menghargai sejarah perjuangan Aceh terkait cikal bakal lahirnya perusahaan penerbangan di Indonesia.

Sementara itu, PT. Danareksa Sukuritas wilayah Sumatera bagian Utara menyatakan bahwa semua investor akan memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh saham perdana PT. Garuda. Sebabnya, untuk penetapan harga saham perdana PT. Garuda dilakukan pada 25 Januari tahun 2011 di mana semua pihak memiliki kesempatan yang sama kepada pihak yang berminat dengan harga penawaran berkisar Rp. 850 - Rp. 1.100 per lembar sehingga partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh bisa memiliki saham PT. Garuda Indonesia.

#### IV. Penutup

Sebagai BUMN, Garuda harus melaksanakan *public governance* yang baik, sekaligus *corporate governance* yang baik. Privatisasi Garuda ini untuk mengatasi masalah penjualan saham perdana Garuda dan keterbukaan informasi dengan menerapkan GCG (*good corporate governance*) yang diharapkan terjadi pada peningkatan kinerja Garuda. Terlebih lagi, privatisasi kadang menghadapi perlawanan yang kuat dari berbagai kalangan sehingga cenderung tidak produktif. Privatisasi akan efektif jika dilakukan dalam lingkungan yang kompetitif, sistem hukum yang jelas, dan faktor institusional pendukung yang kondusif. Menciptakan kerangka institusional yang efektif bagi peningkatan kinerja Garuda adalah keniscayaan, sebelum pilihan-pilihan strategis lainnya diterapkan. *Governance* yang baik merupakan sebuah prasyarat kelembagaan terhadap pilihan kebijakan apapun yang akan diambil. Oleh sebab itu, dibutuhkan strategi yang komprehensif dalam privatisasi Garuda.

Berkaca pada pengalaman negara tetangga Singapura dan Malaysia, kepemilikan pemerintah tidak otomatis berdampak negatif. Justru di dua negara itu, perusahaan negara memegang peranan sangat penting. Selama pengelolaan perusahaan dilakukan dengan profesional, kepemilikan pemerintah tidak menjadi kendala untuk mencapai tingkat keuntungan yang setara dengan perusahaan swasta. Dari sini dapat disimpulkan bahwa inti persoalannya adalah pada prospek *governance* dan manajemen, bukan semata-mata pada kepemilikan. Sayangnya pada saat praktek demokrasi dan budaya hukum belum mapan, kebijakan pemerintah justru sering melemahkan daya saing BUMN.

Sebagai rekomendasi maka disarankan Menteri BUMN untuk bisa merujuk kepada negara lain pada praktek pengelolaan BUMN, khususnya jasa penerbangan di Malaysia dan Singapura, di mana BUMN harus dikelola secara profesional. Pertama, peran Menteri BUMN, sebagai *regulator* dan pengelola korporasi harus dipisahkan. Kedua, perlu dibentuk *super holding* yang dikelola secara profesional oleh direksi dan dewan komisaris yang dipilih berdasarkan kompetensi. Menteri BUMN berperan sebagai *non executing agency* yang menjembatani BUMN dengan pemerintah. Menteri BUMN juga bertugas merumuskan kebijakan secara makro, berkoordinasi dengan instansi pemerintah dan DPR. Sementara *executing agency* diserahkan kepada direksi dan diawasi oleh komisaris Garuda yang bertanggung jawab kepada Menteri BUMN.

### Daftar Pustaka

#### Buku:

- Adam Smith (1776). "An Inquiry into the Nature of Causes of the Wealth of Nations" dalam Mark Skusen (2005); *Sang Maestro Teori-teori Ekonomi Modern*, Jakarta Prenada.
- Baye, M. Managerial Economics. Indiana University, Bloomington, 2006.
- Brealey, R. A., S. C. Myers, and F. Allen. Principle of Corporate Finance. Sixth Edition. Mc Graw Hill, 2000.
- Habibullah A. Kebijakan Privatisasi BUMN, Relasi *State, Market dan Civil Society*, Averroes Press, Jakarta, 2009.
- Irwansyah (Sekretaris Jenderal Komite Pusat Perhimpunan Rakyat Pekerja) dalam wawancara dengan *APIndonesia.Com*, 12 Feb 2008.
- Hikmahanto Juwana. *Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Mardjana, I. Ketut. (1993). *Autonomy and Political Control in Indonesian Public Enterprises: A Principle Agent Approach*, PhD Dissertation in Management. Monash University, Melbourne.
- Mill, John Stuart (1989 adapted dari 1848); *Principle of Political Economy*, (ed), Laurence Laughin, New York D Appleton.
- Pradjoto, *Mencegah Kebangkrutan Bangsa, Belajar Dari Krisis*, MTI, Jakarta, 2003.
- Riant Nugroho dan Randhi R. Whiratnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008.
- Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Sally Dhewayani, *Master Tesis*, Program Magister Teknik dan Manajemen Industri Program Pascasarjana - ITB 2000.
- Setyanto P. Santosa, "Quo Vadis Privatisasi BumN?", [www.pacific.net.id](http://www.pacific.net.id) 5/1/2010 Diakses tanggal 17 Maret 2011.
- Sri-Edi Swasono, *Pasar-Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional*, Mimeo, Kantor Menko Ekuin, 21 Maret 1997.

Sugiharto, et. al, *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan dan Strategi*, Elex Media Komputin-do, Jakarta, 2005.

Savas E. S; *Privatization and Public Private Partnership*, Seven Bridges Press, New York, 2000.

*Welfare Vs Privatization* (1998); *The Truth Starts Here*, Seven Bridges, New York.

#### **Jurnal:**

Jensen, M. C. and W. H. Meckling, Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure, *Journal of Finance Economics*, Vo. 3, No. 4, 1976, pp. 305-360.

#### **Surat Kabar dan Majalah:**

*Kompas* (2010); "DPR tunggu Jawaban Penjamin Emisi", 8 Desember, 2010, dan "Harga Garuda di Batas Bawah", 27 Januari 2011.

Mas Achmad Daniri dan Kahlil Rowter (2011); "Memperbaiki Ketertinggalan BUMN Indonesia", *Tempo* 2 Februari 2011.

#### **Undang-Undang:**

UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (2004); Visimedia, Jakarta.

#### **Internet:**

<http://www.emeraldinsight.com/book.htm> diakses tanggal 28 Februari 2011.

<http://moxeeb.wordpress.com/2009/02/11/karl-marx-dan-traktat-ekonomi-sosialis/> diak-ses tanggal 28 Februari 2011.

<http://putracenter.wordpress.com/2009/11/10>.

<http://www://putracenter.net.2009/11/10> definisi dan fungsi privatisasi bumh.

<http://ezinearticle.com/?consolotion-andprivatization-textbook-publishers-affecttheir-freelance>, diakses tanggal 28 Februari 2011.