

## BAB II

### KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA TENTANG PRIVATISASI BUMN PASKA KRISIS EKONOMI ASIA

#### II.1 Krisis Ekonomi Asia

Sejak tahun 1960-an hingga 1990-an perekonomian negara-negara Asia tumbuh lebih cepat dari kawasan lainnya di dunia. Sebagian besar dari pencapaian tersebut ditunjang oleh pertumbuhan yang mengesankan di delapan negara Asia Timur, yaitu Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, Singapura, Thailand, Malaysia dan Indonesia. Dengan rata-rata pertumbuhan Produk Domestik Bruto perkapita lebih dari 4% per tahunnya. Bahkan dalam periode 1980-an hingga awal 1990-an, perekonomian Thailand, Malaysia, Indonesia, Filipina, Singapura dan Korea Selatan (ASEAN plus Korea Selatan) mengalami tingkat pertumbuhan pertumbuhan dalam kisaran 8% - 12%.<sup>25</sup> Kondisi ini menggambarkan suatu pertumbuhan berkelanjutan sangat tinggi yang belum pernah dicapai kawasan manapun di dunia sebelumnya. Pertumbuhan yang tinggi tersebut juga tercermin dari pesatnya peningkatan PDB perkapita riil negara-negara Asia dari tahun 1975 – 1997. Fenomena itu telah membawa negara-negara tersebut mendapat julukan sebagai “*The Asian Tiger*” atau “*East Asian Miracle*”.

Hingga tahun 1990 potret ekonomi di kawasan Asia Timur secara umum dinilai sangat fenomenal. Hal ini antara lain tercermin dari tingkat pertumbuhan PDB per kapita kawasan Asia Timur selama lebih dari dua dekade yang menunjukkan performa sangat baik, bahkan meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan kawasan lainnya di dunia<sup>26</sup> (lihat tabel 2.1). Dari tabel tersebut terlihat bahwa secara umum tingkat PDB kelima negara di kawasan Asia Tenggara apabila dibandingkan antara tahun 1975 dengan tahun 1997 rata-rata mengalami peningkatan PDB perkapita lebih dari tiga kali lipat (kecuali Filipina yang hanya meningkat sebesar  $\pm 15\%$ ) dibandingkan kawasan lainnya yaitu Asia

<sup>25</sup> Sjamsul Arifin, *Perekonomian Asia Timur* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 1.

<sup>26</sup> Rummy Hasan, “East Asia since 1997 Crisis,” Issue 92 of *International Socialism Journal*, Published Autumn 2001 Copyright © International Socialism, dikutip dari <http://pubs.socialistreviewindex.org.uk/isj92/hasan.htm>, pada hari Rabu, 24 Agustus 2008, jam 10.00 WIB

Tenggara / Pasifik (meningkat  $\pm$  146% atau hampir dua kali lipat), Asia Selatan ( $\pm$  7%) dan Amerika Latin dan Karibia ( $\pm$  21%).

**Tabel 2.1**  
**PDB Perkapita Negara-negara Asia Timur**  
**Dan Kawasan lain di Dunia**

Negara	PDB Perkapita 1975	PDB Perkapita 1997
Korea Selatan	1,461	6,251
Malaysia	1,253	3,387
Thailand	557	1,870
Filiphina	568	652
<b>Indonesia</b>	<b>265</b>	<b>785</b>
Asia Tenggara / Pasifik	481	1,183
Asia Selatan	404	432
Caribbean	1,694	2,049

Sumber : World Bank, dikutip dari Sjamsul Arifin, *Perekonomian Asia Timur* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 16

Pencapaian kinerja pertumbuhan ekonomi negara-negara tersebut didorong oleh kinerja ekspornya yang terus meningkat sejalan dengan liberalisasi ekonomi yang dilakukannya pada era 1980-an. Pangsa ekspor terhadap ekspor dunia terus meningkat selama tiga dekade. Sektor manufaktur menjadi mesin pertumbuhan ekspor pada era tersebut. Pesatnya pertumbuhan ekspor ini berawal dari pergeseran strategi kebijakan negara-negara di kawasan dari semula mengadopsi strategi substitusi impor pada tahun 1950-an dan 1960-an menjadi strategi pertumbuhan berorientasi ekspor. Dalam bidang investasi swasta, tingkat pertumbuhan investasi ke lima negara di Asia Timur ini rata-rata di atas 10% pada periode 1990-1996. Di sisi lain melimpahnya sumber daya manusia dan tingginya tingkat produktivitasnya juga merupakan salah satu keunggulan kompetitif dari negara-negara ini.

World Bank (1993) mengemukakan bahwa negara-negara ini mencapai pertumbuhan ekonominya yang tinggi dengan berpijak pada landasan yang tepat, yaitu antara lain :<sup>27</sup>

1. Kebijakan pembangunan yang tangguh secara fundamental dan konsisten dalam penerapannya.
2. Kinerja makroekonomi yang cukup baik dan stabil (antara lain PDB perkapita, tingkat inflasi, cadangan devisa, tingkat utang luar negeri dan kestabilan nilai tukar) mampu menarik arus masuk modal yang berkualitas.
3. Kebijakan restrukturisasi dan deregulasi sistem keuangan, khususnya perbankan, mampu mendorong peningkatan tabungan domestik untuk mendukung sektor pembiayaan dan investasi domestik di negara-negara tersebut.
4. Peningkatan secara cepat kualitas dan produktivitas sumber daya manusia
5. Menurunnya tingkat pertumbuhan penduduk dibandingkan negara berkembang lainnya di dunia.

Pertumbuhan ekonomi negara-negara yang tergolong dalam “*The Asian Tiger*” juga tidak lepas dari liberalisasi ekonomi yang dilakukannya pada era 1980-an. Keterbukaan ekonomi ini mendorong aliran masuk modal ke kawasan Asia Timur yang selanjutnya berperan dalam mendukung pertumbuhan sektor manufaktur dan industrialisasi di dalam negeri negara-negara tersebut. Keterbukaan ekonomi yang mendorong pesatnya arus masuk modal yang tinggi ke kawasan tidak lepas dari peran *Washington Consensus* yang diprakarsai oleh lembaga-lembaga yang berkedudukan di Washington, seperti *IMF*, *World Bank*, dan *United States Treasury Department* tahun 1989. Salah satu konsensus yang termasuk di dalamnya adalah mendorong keterbukaan suatu negara terhadap dunia luar melalui liberalisasi perdagangan dan neraca modal.

Seiring dengan aliran masuk modal yang pesat dan peningkatan ekspor, cadangan devisa di kawasan juga meningkat dengan pesat pada era 1990-an. Pemupukan cadangan devisa pada periode sebelum krisis secara umum ditujukan

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 2.

sebagai cadangan dana penyangga untuk menjaga ketidakseimbangan pembayaran internasional dan stabilisasi nilai tukar yang dipelihara pada rentang tertentu. Sementara itu pergerakan nilai tukar dan besaran inflasi yang merupakan indikator stabilitas perekonomian di kawasan, relatif terjaga dan bergerak dalam kisaran yang stabil pada periode 1980 hingga sebelum krisis pada tahun 1997.

Sejak tahun 1996, Asia mulai mengalami gangguan ekonomi. Keberhasilan pencapaian kinerja ekonomi yang fantastis tersebut tanpa disadari menimbulkan sindrom krisis yang berpotensi menimbulkan kerentanan. Keuntungan harga dari *low wage production*<sup>28</sup> di Asia Tenggara tidak dapat menangkal jatuhnya kompetisi ekspor akibat adanya apresiasi dolar yang berlanjut pada kesepakatan antara Amerika Serikat – Jepang untuk melakukan apresiasi terhadap dollar dan melakukan depresiasi terhadap mata uang yen. Di sisi lain pencapaian fenomenal tersebut telah membuat pengambil kebijakan di negara-negara kawasan yang cenderung mengabaikan prinsip pemerintahan yang baik serta pengambilan kebijakan yang tidak hati-hati. Bentuk dari kerentanan tersebut secara umum dapat diidentifikasi, antara lain :

1. Daya saing yang rendah karena berbagai fasilitas yang diberikan pemerintah, misalnya proteksi, kebijakan yang tidak berorientasi pada pasar dan kemudahan akses faktor produksi.
2. Kurangnya transparansi dalam hubungan industrial yang terjadi antara sistem perbankan, korporasi dan pemerintah.
3. Lemahnya sistem perbankan dan korporasi karena dominannya campur tangan pemerintah
4. Maraknya pinjaman luar negeri jangka pendek yang digunakan untuk pembiayaan jangka panjang sehingga berpotensi membuat pembayaran yang tidak terencana dengan baik.

Dan masih banyak lagi praktik-praktik tidak sehat yang pada saat itu menjadi suatu kewajaran seiring dengan euforia keberhasilan ekonomi. Krisis

---

<sup>28</sup> *low wage production* adalah istilah dalam bidang ekonomi dimana suatu negara mempunyai keunggulan dalam nilai upah buruh di dalam negerinya sehingga biaya produksi bisa ditekan dan pada ujungnya mempunyai keunggulan kompetitif dari nilai jual dari hasil produksinya

kesuksesan inilah yang kemudian menjadi faktor yang memperparah dampak krisis ekonomi pada tahun 1997.

Tanda-tanda krisis mulai tampak pada Bulan Juli 1997, menyusul terjadinya gejolak nilai tukar yang meruntuhkan perekonomian Thailand. Mata uang regional mulai mengalami tekanan depresiatif dan terus berkejang sebagai pertanda awal terjadinya efek menular. Faktor pemicu yang menimbulkan gejolak ekonomi di kawasan sehingga mengakibatkan krisis ekonomi di Asia pada umumnya, secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut :<sup>29</sup>

1. Efek menular krisis keuangan dan moneter di Thailand yang memicu pelarian modal keluar dari kawasan karena menganggap negara-negara ASEAN memiliki masalah yang sama.
2. Tingginya permintaan terhadap dollar yang berkaitan dengan besarnya kewajiban luar negeri negara-negara di kawasan (umumnya swasta) yang jatuh tempo.
3. Maraknya spekulasi mata uang regional
4. Menurunnya kepercayaan investor terhadap prospek dan kemampuan ekonomi negara-negara di kawasan dalam menghadapi gejolak keuangan.
5. Kecenderungan menguatnya nilai dolar.
6. Maraknya isu-isu non ekonomis yang memicu sentimen negatif, misalnya terjadinya gejolak politik di beberapa negara di kawasan yang terjadi akhir tahun 1997.

Selain itu, menurut *Pablo Presenti* dan *Cerric Tille*, berpendapat bahwa penyebab krisis Asia termasuk Thailand, yang paling utama adalah keadaan sektor perbankan dan dunia usaha yang berada dalam lingkungan tanpa regulasi yang ketat. Pendapat sama juga dikemukakan oleh *Sukarela Batunanggar*,<sup>30</sup> kendati pun aspek luar (kurs tetap, tingkat bunga tinggi, dan pinjaman luar negeri yang berlebihan) merupakan faktor penyebab krisis, namun krisis itu tidak akan terjadi tanpa faktor kelemahan yang ada dalam internal negara seperti : lemahnya

<sup>29</sup> Sjamsul Arifin, *Op. Cit.* hal 4

<sup>30</sup> Sukarela Batunanggar, "Indonesia's Banking Crisis Resolution", Lessons and The Way Forward, working paper, 2 Desember 2002

fundamental ekonomi dan tidak konsistennya kebijakan pemerintah serta tidak rasionalnya pasar atau tidak berjalannya mekanisme pasar sebagaimana mestinya.

Krisis yang melanda negara-negara Asia ini telah menyebabkan tekanan ekonomi politik baik dalam output, investasi maupun lapangan pekerjaan. Hingga akhir 1997, krisis telah menyebabkan lebih dari 800.000 tenaga kerja di Indonesia, 1,5 juta di Thailand, dan sekitar 1,35 juta di Korea Selatan kehilangan pekerjaannya. Sementara upah riil pada akhir tahun 1998 di negara-negara ini yang mengalami penurunan, khusus untuk Indonesia, kondisi ini telah memangkas secara signifikan pendapatan perkapita masyarakat Indonesia sehingga memindahkan Indonesia kembali pada klasifikasi negara miskin.

## II.2 Krisis Ekonomi Indonesia dan Peranan IMF

Krisis sistem mata uang yang melanda Indonesia sejak awal Juli 1997, berdampak pada krisis ekonomi yang lebih luas, yakni lumpuhnya kegiatan ekonomi. Biaya produksi tinggi, daya beli masyarakat menurun sehingga semakin banyak perusahaan yang tutup dan meningkatnya jumlah pekerja yang menganggur. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada khususnya terjadi dengan sangat cepat dan cukup mengagetkan karena menurut beberapa pengamat berpendapat bahwa fundamental ekonomi Indonesia di masa lalu dipandang cukup kuat. Maksud fundamental ekonomi yang kuat menurut Lepi T. Tarmidi adalah pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, laju inflasi terkendali, tingkat pengangguran relatif rendah, neraca pembayaran secara keseluruhan masih surplus meskipun defisit neraca berjalan cenderung membesar namun jumlahnya masih terkendali, cadangan devisa masih cukup besar, realisasi anggaran pemerintah masih menunjukkan sedikit surplus.<sup>31</sup> Lebih lanjut mengemukakan bahwa terdapat beberapa kelemahan-kelemahan yang bersifat struktural seperti regulasi dalam perdagangan domestik yang kaku, monopoli impor yang menyebabkan kegiatan ekonomi tidak efisien dan kompetitif. Di sisi lain, terdapat kurangnya transparansi dan data yang menimbulkan ketidakpastian sehingga masuk dana luar negeri dalam jumlah besar melalui sistem perbankan yang lemah.

---

<sup>31</sup> Lepi T. Tarmidi, *Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran* (Jakarta, 1999), hlm. 1. Diakses dari <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/427EA160-F9C2-4EB0-9604-C55B96FC07C6/3015/bempvol1no4mar.pdf>, pada hari minggu 26 februari, jam 23.13 WIB

Di sektor swasta, banyak perusahaan menerima investasi atau meminjam dana dari luar negeri dalam jumlah besar dan tidak dibatasi. Dengan terjadinya krisis moneter itu, maka terjadi juga krisis kepercayaan terhadap komponen-komponen ekonomi dalam negeri. Namun semua kelemahan ini masih mampu ditampung oleh perekonomian nasional. Sehingga yang terjadi adalah, mendadak datang badai yang sangat besar, yang tidak mampu dibendung oleh komponen-komponen ekonomi yang ada, yang selama bertahun-tahun telah mampu menahan berbagai terpaan gelombang yang datang mengancam. Berikut ini adalah data indikator utama ekonomi Indonesia dari tahun 1990 – 1997.<sup>32</sup>

**Tabel 2.2**  
**Indikator Utama Ekonomi Indonesia 1990 - 1997**

Indikator	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
- Pertumbuhan Ekonomi (%)	7,24	6,95	6,46	6,50	7,54	8,22	7,98	4,65
- Tingkat Inflasi (%)	9,93	9,93	5,04	10,18	9,66	8,96	6,63	11,60
- Neraca Pembayaran (US\$ juta)	2,099	1,207	1,743	741	806	1,516	4,451	-
• Neraca Perdagangan	5,352	4,801	7,022	8,231	7,901	6,533	5,948	10,021
• Neraca Berjalan	-3,24	-4,392	-3,122	-2,298	-2,96	-6,76	-7,801	12,964
• Neraca Modal	4,746	5,829	18,111	17,972	4,008	10,589	10,989	-2,103
o Pemerintah (neto)	633	1,419	12,752	12,753	307	336	-522	-4,845
o Swasta (neto)	3,021	2,928	3,582	3,216	1,593	5,907	5,317	4,102
o PMA (neto)	1,092	1,482	1,777	2,003	2,108	4,346	6,194	-10,78
- Cadangan Devisa akhir tahun (US\$ juta)	8,661	9,868	11,611	12,352	13,158	14,674	19,125	1,833
- (bulan impor non migas c&f)	4,7	4,8	5,4	5,4	5,0	4,3	5,2	17,427
- Debt Service-ratio (%)	30,9	32,0	31,6	33,8	30,0	33,7	33,0	4,5
- Debt Service-ratio (%)	1,901	1,992	2,062	2,11	2,2	2,308	2,383	
- Nilai Tukar Des. (US\$/Rp)	3,203	433	-551	-1.852	1,495	2,807	818	4,65
- APBN* (milyar)								456

\* Tahun anggaran

Sumber : BPS, Indikator Ekonomi; Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia; World Bank, Indonesia in Crisis, July 2, 1998

<sup>32</sup> Lepi T. Tarmidi, *Op. Cit*, hlm. 2.

Bank Indonesia pada tanggal 14 Agustus 1997 terpaksa membebaskan nilai tukar rupiah terhadap valuta asing, khususnya dollar AS, dan membiarkannya berfluktuasi secara bebas menggantikan sistem kurs tetap yang dianut pemerintah sejak devaluasi Oktober 1978. Ini merupakan sebagai konsekuensi dari krisis moneter ini. Bank Indonesia tidak lagi melakukan intervensi di pasar valuta asing untuk menopang nilai tukar rupiah, sehingga nilai tukar ditentukan oleh kekuatan pasar semata. Nilai tukar rupiah kemudian merosot dengan cepat dan tajam dari rata-rata Rp 2.450 per dollar AS Juni 1997 menjadi Rp 13.513 akhir Januari 1998, namun kemudian berhasil menguat kembali menjadi sekitar Rp 8.000 awal Mei 1999.

Seperti yang telah disebutkan di depan, penyebab dari krisis ini bukanlah fundamental ekonomi Indonesia yang selama ini lemah, hal ini dapat dilihat dari data-data statistik di atas (tabel 2.2), hal ini lebih disebabkan karena utang swasta luar negeri yang telah mencapai jumlah yang besar. Kelemahan rupiah bukanlah sektor rupiah di dalam negeri, melainkan sektor luar negeri, khususnya nilai tukar dollar AS yang mengalami *overshooting* yang sangat jauh dari nilai nyatanya.<sup>33</sup> Krisis yang berkepanjangan ini adalah krisis merosotnya nilai tukar rupiah yang sangat tajam, akibat dari serbuan yang mendadak dan secara masif terhadap dollar AS (spekulasi) dan jatuh temponya utang swasta luar negeri dalam jumlah besar. Spekulasi terhadap dollar inilah yang secara langsung mengganggu stabilitas bidang finansial pada saat itu, meskipun terdapat banyak distorsi pada tingkat ekonomi mikro, ekonomi Indonesia kemungkinan tidak akan mengalami krisis.

Krisis ekonomi ini juga diperparah dengan akumulasi dari berbagai faktor penyebab lainnya yang datangnya saling bersusulan. Dengan krisis yang terjadi di kawasan Asia dan Indonesia ini, maka IMF sebagai lembaga moneter dan finansial dunia memainkan peranannya dan turun tangan dalam memberikan bantuan kepada pemerintah negara-negara yang dilanda krisis. Sebagai informasi, Peran IMF di Indonesia dimulai ketika Presiden Soekarno memainkan peran non blok ditengah pertarungan kuasa antara Amerika dan Soviet yang semakin meningkat, peran tersebut dapat dilakukan dengan baik oleh Presiden Soekarno

---

<sup>33</sup> Dalam teori, *overshooting* nilai tukar biasanya bersifat sementara untuk kemudian mencari keseimbangan jangka panjang baru. Tetapi selama krisis ini berlangsung, nilai *overshooting* adalah sangat besar dan sudah berlangsung sejak akhir tahun 1997.

dengan dukungan dari negara-negara dunia ketiga, namun kedua blok yang bertarung kuasa tersebut mendesak Presiden Soekarno untuk memilih satu diantara dua. Amerika menggunakan IMF sebagai alatnya, pada tahun 1962 delegasi IMF mengadakan kunjungan ke Indonesia untuk menawarkan proposal bantuan finansial dan kerjasama, setahun kemudian tepatnya pada bulan maret 1963 Amerika Serikat menyediakan utang sebesar US\$ 17 juta dan dalam dua bulan kemudian pemerintah Indonesia mengumumkan rangkaian kebijakan ekonomi baru (devaluasi rupiah, anggaran negara yang ketat dan pemotongan subsidi) yang selaras dengan resep kebijakan IMF. Namun keadaan yang tenang tersebut berubah 180 derajat pada bulan September 1963, ketika pemerintah Inggris menyatakan Malaysia sebagai bagian federasi Inggris tanpa konsultasi terlebih dahulu. Presiden Soekarno melihat pernyataan tersebut adalah upaya untuk mengganggu stabilitas kawasan Asia Tenggara terutama karena Malaysia secara geografis sangat dekat dengan Indonesia, selain itu Presiden Soekarno juga melihat hal ini dipicu karena Indonesia menasionalisasi perusahaan-perusahaan Inggris. Insiden ini berimbas terhadap hubungan Indonesia dengan IMF, kesepakatan sebelumnya dengan IMF dibatalkan oleh Presiden Soekarno.<sup>34</sup>

Kekalahan Indonesia memperjuangkan permasalahan ini di tingkat internasional karena PBB mengakui eksistensi negara Malaysia menyebabkan Soekarno memutuskan untuk keluar dari kenggotaan PBB. Kondisi perekonomian Indonesia setelah itu berada dalam kondisi yang memprihatinkan, utang yang diterima dari Soviet dan negara barat digunakan untuk untuk kebutuhan konsumtif, pembangunan proyek mercusuar dan membeli senjata. Dalam hal ini meskipun Soekarno berhasil mempertahankan harga diri bangsanya namun ia gagal untuk menyelamatkan kondisi ekonomi Indonesia yang semakin terpuruk, ekonomi Indonesia yang tergantung pada pihak luar, mengalami pukulan keras ketika harga bahan baku di tingkat internasional menurun drastis (harga karet turun drastis), sementara pengeluaran untuk kebutuhan publik yang luar biasa besar mendorong inflasi mencapai 600%. Ketika perang dingin mencapai titik klimaksnya, Presiden Soekarno memancing kemarahan Washington dengan

---

<sup>34</sup> "Mengulas Jejak IMF di Indonesia, Intervensi Tanpa Henti" dikutip dalam [http://kau.or.id.20.masterwebnet.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=48](http://kau.or.id.20.masterwebnet.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=48) diakses pada hari Minggu, 30 November 2008, Jam 15.38 WIB

menasionalisasi semua perusahaan asing (kecuali perusahaan minyak). Kemudian Sukarno mengumandangkan “*go to hell with your aid*” sebagai kata talak untuk perceraian dengan IMF serta Bank Dunia pada Agustus 1965 dan memutuskan membangun Indonesia secara mandiri.

Pada tahun 1966, masa pemerintahan Presiden Soekarno berakhir, dan kemudian digantikan rezim orde baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Kebijakan-kebijakan rezim orde baru memang dekat dengan kepentingan Amerika, namun meskipun demikian pemerintah Amerika tidak ingin memberikan utang secara langsung lewat mekanisme bilateral, mereka menitipkan kepentingan ekonomi politik mereka lewat IMF, dengan kucuran dana bantuan sebagai *bargaining* terhadap kepentingan tersebut. Pada akhir tahun 1966, IMF membuat studi tentang program stabilitas ekonomi, dan pemerintah orde baru dengan cepat melaksanakan kebijakan seperti yang diusulkan IMF dan Indonesia secara resmi kembali menjadi anggota IMF.

Dalam masa krisis Asia 1997, IMF beranggapan bahwa hanya ada satu langkah dalam menanggulangi krisis, hal ini ditujukan kepada semua negara yang terkena krisis, termasuk Indonesia. Langkah itu adalah *Structural Adjustment Policy* (SAP), IMF menerapkan kebijakan ini di negara manapun dengan memberikan beberapa persyaratan sebelum memberikan bantuan finansialnya. Inti utama dari kebijakan ini adalah, negara harus melakukan 3 hal : Liberalisasi, Deregulasi, Privatisasi.<sup>35</sup> Ketiganya merupakan pilar utama dari konsep pemulihan ekonomi bagi negara-negara berkembang yang kemudian disebut sebagai *Washington Consensus*. Istilah *Washington Consensus* pertama kali diperkenalkan oleh ekonom Jhon Williamson di Washington D.C. Konsep ini dihasilkan oleh ekonom-ekonom dari kubu konservatif dan liberal. Pada dasarnya *Washington Consensus* terdiri dari 10 elemen yang disarankan untuk diimplementasikan di negara-negara yang terkena krisis, yaitu :<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Joseph E. Stiglitz, *Washington Consensus: Liberalisasi, Deregulasi, Privarisasi Arah Menuju Jurang Kemiskinan*, Penerjemah Darmawan Triwono (Jakarta: INFID, 2002), hlm. 1

<sup>36</sup> Tony Prasetyantono, IMF (International Monetary Fund), dalam I. Wibowo, Francis Wahono (ed), *Neoliberalisme* (Jogjakarta, Cindelaras, 2003) hal.107-125

1. Disiplin Fiskal, pemerintah suatu negara disarankan untuk melakukan kebijakan fiskal yang konservatif, di mana defisit anggaran tak boleh lebih dari pada dua persen terhadap PDB.
2. Prioritas dalam hal pengeluaran negara, yaitu dalam pengeluaran beban publik dalam anggaran pemerintah. Pemerintah harus berupaya untuk memperbaiki distribusi pendapatan melalui belanja pemerintah.
3. Reformasi pajak, pemerintah perlu mengembangkan basis pemungutan pajak sehingga dapat lebih kreatif dan semakin luas jangkauannya.
4. Liberalisasi finansial, faktor ini adalah bagaimana pemerintah dapat lebih selektif dalam pengelolaan finansial agar lebih ketat bersaing dan terjadi peningkatan efisiensi.
5. Kebijakan nilai tukar, yang memiliki kredibilitas, yang menjamin terdorongnya iklim persaingan.
6. Terus mendorong liberalisasi perdagangan dengan cara menghilangkan hambatan-hambatan secara progresif
7. Mendorong semakin kompetitifnya kebijakan antara perusahaan domestik dengan perusahaan asing.
8. Melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara (BUMN) atau dialihkan kepada swasta.
9. Deregulasi akan keterbukaan pasar segera disesuaikan dengan kondisi globalisasi sekarang ini, sehingga pasar menjadi kian kompetitif.
10. Pemerintah harus melindungi hak kekayaan intelektual baik sektor formal maupun informal.

Hubungan antara IMF dengan *Washington Consensus* adalah bahwa IMF menerapkan syarat-syarat di atas kepada negara pemohon bantuan finansial. Ada dua bentuk paket kebijakan yaitu *pertama* paket kebijakan penyesuaian struktural (SAP). Paket kebijakan ini direkomendasikan pada waktu masalah neraca pembayaran mulai mengganggu posisi keuangan negara berkembang. *Kedua* paket kebijakan deregulasi atau dengan sebutan lain paket kebijakan neoliberal. Paket ini direkomendasikan pada waktu negara berkembang penghutang besar mulai menunjukkan gejala krisis hutang sebagai akibat likuiditas keuangan

internasional mereka bertambah parah. Menurut pengamat DR. Syamsul Hadi, ada beberapa komponen dalam paket kebijakan penyesuaian struktural dalam rekomendasi IMF, yaitu :<sup>37</sup>

1. Liberalisasi impor dan pelaksanaan aliran sumber-sumber keuangan secara bebas.
2. Devaluasi mata uang
3. Pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal di dalam negeri yang terdiri dari pembatasan kredit, pengenaan tingkat bunga yang relatif tinggi, penghapusan subsidi, peningkatan tariff pajak, peningkatan harga *public utilities* dan penekanan tuntutan kenaikan upah.
4. Pemasukan Investasi asing yang lebih lancar

Selain itu, dalam kebijakan deregulasi, di dalamnya mencakup empat komponen, yaitu :<sup>38</sup>

1. Minimisasi intervensi pemerintah agar tidak menditorsi pasar lebih parah.
2. Privatisasi dalam ekonomi yang mencakup bidang-bidang yang selama ini dikuasai negara.
3. Liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi dan penghapusan bentuk-bentuk proteksi.
4. Penetapan kebijakan yang pro investor dalam hal investasi. Dominasi asing dalam pemilikan sosial unit-unit ekonomi baik di sektor negara atau swasta harus diperkenankan.

Krisis ekonomi yang melanda Asia tenggara pada tahun 1997 menyebabkan pemerintah Indonesia mengundang IMF untuk menyelamatkan perekonomian nasional yang dilanda krisis ekonomi. Implementasi penyesuaian struktur dari kesepakatan antara IMF dan pemerintah Indonesia terjadi pada tanggal 31 Oktober 1997 dengan ditandatanganinya *Letter of Intent* (LoI) pertama

---

<sup>37</sup> Syamsul Hadi (Et. Al), *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF* (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 63

<sup>38</sup> *Ibid*, hal 64

yang berisikan perjanjian jangka waktu pengucuran utang sebesar US\$ 7,3 milyar. Kehadiran IMF justru mengakibatkan bertambah buruk perekonomian Indonesia, ini ditandai dengan terjadinya pelarian modal keluar negeri besar-besaran yang menyebabkan pengangguran, diperparah lagi dengan penurunan nilai tukar rupiah secara drastis.<sup>39</sup> Pada akhir tahun 1998 lebih dari 50% penduduk Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan. Salah satu resep kebijakan IMF untuk menutup 16 bank membuat masyarakat panik dan menarik uangnya di bank-bank nasional dan sebagian di bank asing, untuk mengatasi goncangan ini IMF kembali membuat rekomendasi kebijakan yang mengharuskan pemerintah mengucurkan dana trilyunan rupiah untuk memperbaiki kecukupan modal pada bank-bank yang bermasalah tersebut melalui obligasi rekap.<sup>40</sup>

Menurut IMF, krisis ekonomi yang berkepanjangan di Indonesia disebabkan karena pemerintah baru meminta bantuan IMF setelah rupiah sudah sangat terdepresiasi. Strategi pemulihan IMF dalam garis besarnya adalah mengembalikan kepercayaan pada mata uang, yaitu dengan membuat mata uang itu sendiri menarik. Inti dari setiap program pemulihan ekonomi adalah restrukturisasi sektor finansial. Sementara itu pemerintah Indonesia telah enam kali memperbaharui persetujuannya dengan IMF, *Second Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) tanggal 24 Juni, kemudian 29 Juli 1998, dan yang terakhir adalah review yang keempat, tanggal 16 Maret 1999. Program bantuan IMF pertama ditanda-tangani pada tanggal 31 Oktober 1997. Program reformasi ekonomi yang disarankan IMF ini mencakup empat bidang:

1. Penyehatan sektor keuangan;
2. Kebijakan fiskal;
3. Kebijakan moneter;
4. Penyesuaian struktural.

---

<sup>39</sup> E Arrazi Hasan Jan SE MSi, *Ekonomi Indonesia dan Krisis Keuangan Global*, diakses dalam [http://mdopost.com/news/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8623&Itemid=9](http://mdopost.com/news/index.php?option=com_content&task=view&id=8623&Itemid=9), pada hari kamis 29 May 2009

<sup>40</sup> "Mengulas Jejak IMF di Indonesia," *Op.Cit.*

Dalam beberapa hal program-program yang diprasyaratkan IMF oleh pihak Indonesia dirasakan berat dan tidak mungkin dilaksanakan, maka dilakukanlah negosiasi kedua yang menghasilkan persetujuan mengenai reformasi ekonomi (*letter of intent*) yang ditanda-tangani pada tanggal 15 Januari 1998, yang mengandung 50 butir. Saran-saran IMF diharapkan akan mengembalikan kepercayaan masyarakat dengan cepat dan kurs nilai tukar rupiah bisa menjadi stabil (butir 17 persetujuan IMF 15 Januari 1998). Pokok pokok dari program IMF adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

- A. Kebijakan makro-ekonomi
  - Kebijakan fiskal
  - Kebijakan moneter dan nilai tukar
- B. Restrukturisasi sektor keuangan
  - Program restrukturisasi bank
  - Memperkuat aspek hukum dan pengawasan untuk perbankan
- C. Reformasi struktural
  - Perdagangan luar negeri dan investasi
  - Deregulasi dan swastanisasi
  - *Social safety net*
  - Lingkungan hidup.

Pelaksanaan reformasi kedua ini kembali menghadapi berbagai hambatan, sehingga diadakanlah negosiasi ulang yang menghasilkan *supplementary memorandum* pada tanggal 10 April 1998 yang terdiri atas 20 butir, 7 *appendix* dan satu matriks. Dalam memorandum ini dimasukkannya adalah penjadwalan dan penyelesaian utang luar negeri perusahaan swasta Indonesia. Jadwal pelaksanaan masing-masing program dirangkum dalam matriks komitmen kebijakan struktural. Strategi yang akan dilaksanakan adalah :<sup>42</sup>

1. Menstabilkan rupiah pada tingkat yang sesuai dengan kekuatan ekonomi Indonesia;
2. Memperkuat dan mempercepat restrukturisasi sistim perbankan;

<sup>41</sup> Lepi T. Tarmidi, *Op. Cit*, hlm. 10

<sup>42</sup> Lepi T. Tarmidi, *Op. Cit*, hlm. 11.

3. Memperkuat implementasi reformasi struktural untuk membangun ekonomi yang efisien dan berdaya saing;
4. menyusun kerangka untuk mengatasi masalah utang perusahaan swasta;
5. kembalikan pembelanjaan perdagangan pada keadaan yang normal, sehingga ekspor bisa bangkit kembali.

Ke tujuh appendix adalah masing-masing :<sup>43</sup>

1. Kebijakan moneter dan suku bunga
2. Pembangunan sektor perbankan
3. Bantuan anggaran pemerintah untuk golongan lemah
4. Reformasi BUMN dan swastanisasi
5. Reformasi struktural
6. Restrukturisasi utang swasta
7. Hukum Kebangkrutan dan reformasi yuridis.

Dari jабaran di atas, terlihat bahwa prioritas utama dari program IMF ini adalah merestrukturisasi sektor perbankan yang dianggap terkena dampak paling parah. Sektor finansial menjadi sorotan akibat dari krisis moneter ini. Salah satu yang menjadi perhatian adalah bahwa pemerintah akan terus menjamin kelangsungan kredit murah bagi perusahaan kecil menengah dan koperasi dengan tambahan dana dari anggaran pemerintah. Awal Mei 1998 telah dilakukan pencairan dana bantuan kedua dan terus telah dicairkan lagi dikarenakan pemerintah konsekuen melaksanakan program IMF. Dana IMF dan sebagainya memang tidak digunakan untuk intervensi, tetapi untuk mendukung neraca pembayaran serta memberi rasa aman, rasa tenteram, dan rasa kepercayaan terhadap perekonomian bahwa kita memiliki cukup devisa untuk mengimpor dan memenuhi kewajiban-kewajiban luar negeri (Kompas, 6 Mei 1998).

Secara umum bantuan IMF kepada Indonesia saat krisis dilakukan pencairan secara bertahap sesuai dengan konsekuensi dari Indonesia dalam melaksanakan syarat-syarat yang ditetapkan IMF. Hubungan IMF dan Indonesia pada saat krisis terus berjalan dengan ditandai kesepakatan LoI I sampai dengan IV sejak tahun 1997 sampai tahun 2003. Pada masa pemerintahan Megawati,

---

<sup>43</sup> Lepi T. Tarmidi, *Op. Cit*, hlm. 11

tepatnya pada agustus 2003 pemerintah akhirnya memutuskan untuk tidak melanjutkan program bantuan IMF dan memilih untuk masuk dalam *Post Program Monitoring* (PPM). Pilihan Pemerintah ini menimbulkan konsekuensi yang tidak jauh beda, melainkan program kerjasama. Pada masa pemulihan ekonomi paska krisis IMF terus mendikte kebijakan ekonomi Indonesia, selain itu pemerintah masih harus mengkonsultasikan setiap kebijakan ekonomi yang akan diambil. Masa intervensi IMF ini menghasilkan Inpres No. 5 tahun 2003. Inpres tersebut adalah produk kebijakan negara yang dilahirkan dari intervensi IMF, maka tidak heran jika arah kebijakan ekonomi yang tertuang dalam inpres tersebut persis dengan kebijakan IMF meskipun dibuat oleh pemerintah Indonesia.<sup>44</sup> Kebijakan ekonomi dalam inpres tersebut terbagi dalam tiga bagian, yaitu : stabilitas makro ekonomi, restrukturisasi dan reformasi sektor keuangan dan yang terakhir peningkatan Investasi. Inpres tersebut tetap berlaku meskipun telah terjadi pergantian pemerintahan pada tahun 2004, perpres tersebut merupakan alat legitimasi secara hukum untuk melakukan liberalisasi ekonomi pasca hubungan dengan IMF.

Paparan diatas adalah gambaran bagaimana peranan IMF dalam masa krisis negara Indonesia. IMF dapat dengan leluasa mendikte kebijakan-kebijakan ekonomi dalam negeri sebagai syarat penerapan dan kucuran bantuan dana guna menanggulangi krisis. Menjadi fokus perhatian dalam hal ini adalah bagaimana deregulasi yang disyaratkan IMF dalam hal privatisasi BUMN yang mencakup bidang-bidang yang selama ini dikuasai negara, berdampak hingga sekarang.

## **II.3 Privatisasi BUMN Paska Krisis Ekonomi Indonesia**

### **II.3.1 Peran BUMN di Indonesia**

Dari sudut pandang ekonomi, peningkatan kehidupan ekonomi masyarakat tidak hanya bergantung pelaku-pelaku ekonomi swasta dan mekanisme pasar, tetapi juga perlu peranan negara yang berfungsi mengurangi dampak kegagalan pasar, kekakuan harga dan dampak lain yang timbul dari persaingan-persaingan

---

<sup>44</sup> Meluruskan jalan reformasi, diakses dari <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Ringkasan-Eksekutif-Meluruskan-Jalan-Reformasi.pdf>, pada hari Minggu tanggal 30 Maret 2009, jam 19.45 WIB

lembaga ekonomi.<sup>45</sup> Peranan negara dinyatakan dalam bentuk keterlibatan negara pada usaha-usaha ekonomi lewat Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Paradigma ekonomi *laissez-faires* memberikan pembenaran atas intervensi negara, yaitu saat mekanisme pasar tidak bekerja dengan baik. Dengan demikian fungsi BUMN dapat digolongkan sebagai salah satu instrumen penyeimbang untuk mengatur bekerjanya mekanisme pasar secara berkeadilan.<sup>46</sup>

Keberadaan BUMN umumnya tidak terhindarkan pada fase awal pembangunan ekonomi sebuah negara ketika kapasitas *entrepreneur* swasta untuk menggerakkan ekonomi masih terbatas. BUMN juga sering digunakan sebagai instrumen bagi negara untuk menguasai sektor-sektor yang dianggap strategis, seperti bahan pangan, kebutuhan pokok, dan sumber daya alam serta menyediakan pelayanan-pelayanan bagi publik, misalnya listrik dan air minum.<sup>47</sup> Selain itu, pendirian BUMN dimaksudkan untuk mengelola kekayaan dan memupuk modal nasional sehingga keberadaannya secara normatif dapat menunjang ekonomi negara. Tercatat BUMN memainkan peran yang penting pada ekonomi Indonesia.

Bank Dunia menyatakan bahwa BUMN menyumbang 70 persen dari GNP (*Gross National Product*) pada awal 80-an dan masih menyumbang sekitar 40 persen pada saat-saat ini. Berikut ini adalah sejarah terbentuknya BUMN di Indonesia dengan melihat latar belakang terbentuknya dan tujuannya, sebagai berikut :<sup>48</sup>

#### 1. BUMN generasi pertama (1945-1957)

BUMN pada masa ini adalah hasil nasionalisasi dari sejumlah perusahaan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda, antara lain PLN yang merupakan gabungan sejumlah perusahaan listrik lokal, Jawatan Kereta Api, Jawatan Pos dan Telepon yang menjadi cikal bakal Perum Pos dan PT Telkom, dan lain-lain. Pada perjalanannya, pemerintah juga

<sup>45</sup> Fabby Tumiwa, "Privatisasi BUMN: Tinjauan Kasus di Sektor Listrik," *INFID Annual Lobby* 2003, hlm. 2

<sup>46</sup> Revrison Baswir, "Privatisasi BUMN: Menggugat Model Ekonomi Neoliberal IMF," dalam [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org), diakses pada hari Sabtu tanggal 12 Januari 2009

<sup>47</sup> Ari Perdana, "Privatisasi BUMN dan Peran Negara," *Koran Tempo*, 10 Oktober 2002, akses pada <http://m.infoanda.com/readnewsid.php>, pada hari minggu 24 Desember 2008 jam 23.13 WIB

<sup>48</sup> Fabby Tumiwa, *Ibid*, hlm. 2

membentuk sejumlah BUMN, dan pemerintah daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru seiring dengan dinamika proses politik yang terjadi Indonesia.

2. BUMN dibuat untuk menjadi pionir dalam sektor-sektor yang tidak menarik bagi swasta, misalnya sektor listrik, air dan telekomunikasi. Dikatakan tidak menarik karena infrastruktur pada sejumlah sektor ini sangat miskin. Untuk membangunnya dibutuhkan peranan aktif negara dalam hal kebijakan, regulasi dan modal. Dengan tingkat modal yang tinggi tetapi tingkat pengembalian yang rendah pada awalnya.
3. BUMN (dan BUMD) yang dirancang untuk menjalankan misi sosial dan juga misi komersial.

Pada awalnya fungsi dan peran BUMN menghasilkan beberapa penafsiran yang berbeda-beda, hal ini menjadi lebih jelas setelah pemerintah mengeluarkan kebijakan, dengan dikeluarkannya UU No 9 tahun 1969, mengenai klasifikasi BUMN, yaitu:<sup>49</sup>

1. Perusahaan Jawatan Negara (Perjan),  
Berfungsi guna memberikan pelayanan kepada publik dan tidak dibebani kewajiban mengejar laba, berada dibawah departemen-departemen pemerintah, modalnya berasal dari APBN.
2. Perusahaan Umum (Perum),  
Adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari negara dan menjadi milik negara, tidak terpisahkan dari kekayaan negara serta tidak terbagi kedalam bentuk saham-saham. Perum memiliki dua fungsi, fungsi utamanya adalah melayani masyarakat dan fungsi sekundernya adalah mencari keuntungan. Pada tingkat tertentu, Perum masih menerima subsidi dari pemerintah.
3. Perusahaan Perseroan Negara (Persero)  
Perusahaan model ini mirip dengan perusahaan swasta hanya saja sebagian atau seluruh modal dimiliki oleh pemerintah dan terbagi dalam bentuk saham-saham. Perusahaan ini berstatus badan hukum dan berbentuk Perseroan

---

<sup>49</sup> Fabby Tumiwa, *Op. Cit*, hlm. 3

Terbatas (PT). Persero berproses dalam rangka menghasilkan laba dan tidak mendapatkan subsidi dari pemerintah. Seiring dengan perjalanannya, BUMN model ini akan menemukan hal yang ambigu. Hal ini terjadi karena tidak konsistennya pemerintah dalam mengelola BUMN serta munculnya gejala korupsi, kolusi dan nepotisme, yang menjadikan BUMN menjadi tempat perburuan keuntungan pribadi.

Dari ketiga bentuk BUMN tersebut diatas, Persero merupakan hal yang menjadi sorotan karena dianggap sebagai perusahaan yang merongrong dan membebani pemerintah manakala perusahaan tersebut tidak dapat memberikan keuntungan bagi bagi negara, sehingga yang tadinya diharapkan dapat berkompetisi dengan swasta malah menjadi merugi karena terjadi inefisiensi dan inefektivitas.

Kuangan pemerintah membaik setelah terjadi ledakan minyak di tahun 1970-an, yang mengakibatkan peran negara yang dimanifestasikan oleh peranan BUMN menjadi semakin kuat. Sejumlah BUMN, seperti Pertamina berkembang dengan banyak anak perusahaan. Pemerintah juga memiliki modal untuk mendirikan sejumlah BUMN baru. Fenomena ini bertahan selama hampir satu dasawarsa, dan berakhir setelah terjadinya krisis keuangan karena jatuhnya harga minyak di pasar dunia pada tahun 1983.<sup>50</sup>

Rencana privatisasi BUMN sudah mulai didiskusikan dan menjadi wacana para ekonom dan birokrat sejak pertengahan 1980-an. Pada saat itu muncul gagasan deregulasi yang didorong oleh kekuatiran atas sentralisme ekonomi yang sangat kuat pada mase orde baru yang mendorong terbentuknya kapitalisme kroni.<sup>51</sup> Paska krisis situasi harga minyak mendorong pemerintah Indonesia untuk kembali dengan kebijakan deregulasi untuk menarik kembali investasi asing yang relatif berkurang sejak terjadinya krisis. Pada tahap-tahap awal, kebijakan deregulasi yang dibuat oleh pemerintah sangat ambigu. Misalkan pemerintah Indonesia juga melakukan privatisasi dalam bentuk kontrak manajemen, tetapi yang diprivatisasi bukanlah BUMN melainkan fungsi birokrasi dan aparatur pemerintahan yaitu Bea dan Cukai ; walaupun kemudian terjadi deregulasi atas

---

<sup>50</sup> Fabby Tumiwa, *Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>51</sup> Rizal Malarangeng, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi*, Jakarta, KPG, 2002, hal 194

sektor perdagangan dan perbankan, para ekonom tidak sampai menghasilkan privatisasi BUMN.

### II.3.2 Privatisasi BUMN Di Indonesia

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, di Indonesia, privatisasi sudah dimulai di masa pemerintahan Orde Baru, akhir tahun 1980-an. Privatisasi dimulai dengan memprivatisasi PT Telkom Indonesia, yang kemudian menjadi lebih masif ketika IMF masuk ke Indonesia tahun 1998. Di berbagai *Letter of Intent* Indonesia dengan IMF, pemerintah diinstruksikan untuk memprivatisasi beberapa BUMN. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia di tahun 1997 mendorong pemerintah untuk melakukan privatisasi karena minimnya anggaran yang tersedia untuk menyediakan layanan publik. Proses pengalihan kepemilikan ini menjadi semacam jalan pintas bagi solusi krisis, padahal mempunyai dampak jangka panjang.

Privatisasi merupakan salah satu poin wajib dari *Washington Consensus*, yang lebih menekankan pada peran penting sektor swasta dalam pengelolaan perekonomian, dan merupakan salah satu strategi pembangunan dan restrukturisasi ekonomi. Tren yang berkembang kemudian menunjukkan bahwa privatisasi merupakan keniscayaan yang selalu hadir dalam restrukturisasi ekonomi bersamaan dengan dikucurkannya paket bantuan internasional IMF pada saat krisis ekonomi 1998. Alasan fundamental perlunya kebijakan privatisasi adalah karena pengelolaan oleh sektor swasta memungkinkan efisiensi alokasi sumber daya guna maksimalisasi *profit*, dibandingkan pemerintah yang dalam tiap tindakannya cenderung diwarnai motif kepentingan politik dan hal lainnya yang dinilai tidak efisien.

Sejak krisis ekonomi pada pertengahan 1997, hampir semua badan usaha swasta terutama yang berskala besar mengalami kesulitan keuangan teramat parah, karena beban hutang dalam valuta asing (*forex*) yang sangat memberatkan. Lain halnya dengan BUMN karena sebagian besar BUMN ternyata masih dapat bertahan dalam situasi krisis tersebut, karena faktor kehati-hatian dan sikap konservatif yang selama ini diambil, yang justru malahan menyelamatkan dari kehancuran. Dengan pengalihan status ex Badan Usaha Swasta menjadi BUMN,

maka peran BUMN dalam pemulihan ekonomi nasional dari krisis menjadi lebih menentukan lagi.

Citra BUMN selama ini tidak begitu baik, salah satu pengamat, Setyanto P. Santosa (2007), mengatakan bahwa antara lain karena dianggap sebagai sarang KKN, sumber pemerasan dari birokrat, tidak membawa manfaat bagi masyarakat banyak maupun sekitarnya, tidak memperoleh hasil / keuntungan kecuali dengan berbagai subsidi, konsesi dan lain-lain yang menyebabkan BUMN memperoleh citra negatif bahkan tidak disukai oleh pemiliknya sendiri.<sup>52</sup> Salah satu kendala yang selama ini dihadapi adalah intervensi dari birokrasi belum lagi ditambah rongrongan dari politisi yang tidak dapat dicegah, karena tidak jelasnya fungsi dan peran masing masing. Pola pengelolaan selama ini masih mengandung berbagai kelemahan dalam menuju kepada *good corporate governance*.<sup>53</sup>

Dari jumlah 158 BUMN yang ada saat ini hanya 76 BUMN yang dapat menyetorkan dividen ke APBN 2004, sebesar Rp. 7,8 triliun, dimana angka ini turun 47% dari tahun 2003 sebesar Rp. 12,29 triliun. Sedangkan untuk tahun 2005 ditargetkan dividen dari BUMN ini hanya sebesar Rp. 9,42 triliun, sedangkan untuk tahun 2006 sebesar Rp. 12,3 triliun. Dari realisasi tahun 2004, 81,77% dari laba BUMN sebesar Rp. 25,09 triliun diperoleh hanya dari 10 BUMN yaitu Telkom, Bank Mandiri, Pertamina, BNI, BRI, Pusri, Jamsostek, PGN, Pelindo II, dan Astek. Sedangkan jumlah BUMN yang merugi adalah 55 BUMN dengan kerugian sebesar Rp. 6,48 triliun (data 2003), diantaranya 84,87% dari 10 BUMN yaitu PLN, Bulog, PPI, PELNI, PANN, Indofarma, KKA, Industri Sandang, PTPN II, BBI. Pada masa pemerintahan Megawati, angka Rp. 52 triliun selalu diclaim oleh Menteri Negara BUMN saat itu sebagai sumbangan pendapatan BUMN terhadap APBN 2003 adalah menyesatkan. Sesungguhnya yang terbesar

<sup>52</sup> Setyanto P. Santosa, *Semangat Nasionalisme Dalam Privatisasi BUMN*, diakses dari [http://kolom.pacific.net.id/ind/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=262](http://kolom.pacific.net.id/ind/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=262), pada hari kamis tanggal 23 Desember 2008, jam 13.44 WIB

<sup>53</sup> *Good Corporate Governance* adalah rangkaian proses, kebiasaan, kebijakan, undang-undang, dan lembaga yang mempengaruhi cara suatu perusahaan diarahkan, administratif atau dikontrol. Corporate governance juga mencakup hubungan antara berbagai pihak yang terlibat dan tujuan yang diatur korporasi. Pemangku kepentingan yang utama adalah pemegang saham / anggota, manajemen, dan dewan direksi. Pemangku kepentingan lainnya termasuk tenaga kerja (karyawan), pelanggan, kreditor (misalnya bank, pemegang obligasi), pemasok, regulator, dan masyarakat luas. Untuk Bukan-Untuk-Laba Korporasi atau lainnya keanggotaan Organisasi yang "pemegang saham" berarti "anggota" pada teks di bawah ini (jika ada).

berasal dari PPh dan PPn (sebesar Rp. 22,1 triliun), dividen (sebesar Rp. 12,29 triliun) RDI (sebesar Rp. 9,2 triliun) dan privatisasi (sebesar Rp. 7,8 triliun).<sup>54</sup>

Konsep privatisasi yang diarahkan idealnya terutama untuk kepentingan perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya, tidak semata-mata untuk menutup APBN. Untuk pengembangan usaha, perusahaan memerlukan tambahan modal dan salah satunya berasal dari penerbitan saham yang dijual ke publik. Dengan tambahan modal tersebut perusahaan mempunyai kapasitas untuk meminjam sehingga dimungkinkan untuk memperoleh dana pinjaman dari kreditur. Kombinasi dari modal intern dan ekstern ini memungkinkan perusahaan mengembangkan usahanya ke peningkatan volume, penciptaan produk dan atau jenis usaha yang dinilai feasible sehingga volume pendapatannya meningkat yang pada gilirannya dapat meningkatkan laba perusahaan.

Pengembangan usaha berarti juga peningkatan lapangan kerja. Dengan usaha baru terdapat posisi tenaga kerja yang harus diisi. Pengisian tenaga pada posisi baru tersebut dapat berasal dari *intern* atau *ekstern* perusahaan. Dengan cara seperti ini akan terjadi penciptaan lapangan kerja baru. Pola privatisasi seperti itu juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Tambahan modal yang masuk ke perusahaan dapat dipakai untuk menciptakan nilai tambah, yang berasal dari peningkatan kegiatan usaha, yang pada akhirnya akan menciptakan pertumbuhan ekonomi.

Proses privatisasi berupa pengalihan saham pemerintah ke pihak lain, semestinya berdampak langsung pada perusahaan karena mempengaruhi besarnya modal. Privatisasi juga bisa dikatakan atau dengan kata lain perpindahan kepemilikan dari perusahaan tersebut. Dengan pemindahan kepemilikan saham tersebut, hak penerimaan dividen berubah dari pemerintah ke pemilik baru. Sementara itu penerimaan hasil penjualan saham masuk ke APBN yang akan habis dipakai untuk tahun anggaran dimaksud. Dalam jangka pendek mendatangkan *cash* akan tetapi dalam jangka panjang merugikan APBN karena penerimaan dividen akan berkurang pada tahun-tahun berikutnya. Privatisasi yang diarahkan hendaknya dengan cara menjual saham negara (divestasi) dan sekaligus menjual saham baru (dilusi). Dengan cara ini, negara dan perusahaan

---

<sup>54</sup> *Ibid*,

mendapatkan uang kas yang bermanfaat untuk menggerakkan ekonomi. Dengan asumsi kekuatan penyerapan pasar yang sama, investor dapat memperoleh jumlah saham yang sama tetapi dari dua sumber saham yaitu saham yang sudah ada dan saham baru yang diterbitkan. Sebagai akibatnya, jumlah saham negara menjadi lebih kecil dan modal perusahaan menjadi lebih besar.

Di samping itu, penjualan saham hendaknya ditujukan kepada banyak potensial investor sehingga negara masih menjadi *majority* tetapi tidak dapat lagi melakukan kontrol sepenuhnya terhadap perusahaan tanpa persetujuan pemegang saham lain. Dengan cara ini, pengendalian publik atau mekanisme *check and balance* tetap berjalan sehingga pengawasan kepada management dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Penjualan kepada pemilik tunggal (*single majority*) tidak selayaknya dilakukan khususnya untuk perusahaan-perusahaan yang tergolong vital, karena dalam jangka panjang dapat menimbulkan resiko bagi negara dalam mengelola hajat hidup orang banyak yang harus ditangani oleh BUMN. Variasi investor yang membeli saham diprioritaskan berasal dari karyawan, rakyat banyak melalui *investment fund, public, institutional investor, financial investor, dan strategic investor*. Dengan variasi investor ini memungkinkan saham negara terdilusi tetapi masih menjadi mayoritas.

Penjualan saham kepada investor strategis menimbulkan resiko kemungkinan terjadinya KKN, walaupun itu dilakukan dengan cara tender terbuka, kecurigaan ke arah situ tetap akan tetap muncul, hal ini juga dikemukakan oleh pengamat Setyanto P. Santosa.<sup>55</sup> Dalam proses tender ini, faktor akses ke pemutus menjadi salah satu kunci dalam memenangkan tender. Lebih lanjut Setyanto, mengemukakan bahwa dengan mekanisme dan kriteria apapun, tetap ada resiko permainan antara peserta tender dengan pemutus tender. Sebaliknya penjualan saham kepada publik yang jumlah investornya banyak tidak memerlukan proses tender dan hanya melalui proses penjatahan yang berlaku umum dengan jumlah investor relatif banyak. Pola privatisasi ini juga dapat dipakai untuk saran pemerataan kepemilikan asset nasional yang tidak selayaknya dikuasai oleh kelompok minoritas tertentu.

---

<sup>55</sup> *Ibid*,

Dalam struktur pemangku kepentingan (*stakeholders*) BUMN, terdiri dari banyak pihak yang tidak hanya politisi saja, tetapi juga karyawan, pelanggan, dan regulator teknis dibidangnya. Pihak-pihak yang termasuk dalam *stakeholders* ini hendaknya juga diberi kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses privatisasi. Dengan melibatkan segenap *stakeholders*, diharapkan proses privatisasi mendapat dukungan dari banyak pihak sehingga proses privatisasi tidak menimbulkan kontroversi tetapi justru dapat dipakai untuk memperbaiki *image* positif yang terbentuk karena pola privatisasi memberi manfaat kepada banyak stakeholder, pemerataan, dan pengawasan banyak investor atas perjalanan usahanya.

Peran dan tujuan BUMN ini telah diamanatkan oleh rakyat melalui wakil-wakil di MPR dengan ditetapkannya Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang telah mengamanatkan agar dilakukan penyehatan BUMN terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum.<sup>56</sup> BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal. Di samping itu privatisasi sebagai bagian dari kebijakan publik diharapkan dapat meningkatkan kinerja perusahaan sektor publik. Privatisasi juga dinyatakan sebagai salah satu kebijakan strategis yang dilakukan oleh manajemen BUMN untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan badan usaha milik negara. Pelaksanaan privatisasi diharapkan dapat menciptakan *good corporate governance* dilingkungan badan usaha milik negara sekaligus juga mewujudkan *good public governance* di sektor publik..

Privatisasi, dalam perspektif nasionalisme memegang peranan penting dalam pembangunan perekonomian nasional. Penjualan asset publik kepada pihak swasta mengurangi peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya publik kepada masyarakat. Orientasi pembangunan yang mengacu kepada pertumbuhan ekonomi yang pesat menuntut partisipasi pihak swasta dan asing untuk secara aktif terlibat dalam proses pembangunan nasional. Pertimbangan dan tujuan dari privatisasi dari setiap negara berbeda-beda, pertimbangan aspek politis yang utama dari privatisasi mencerminkan adanya kesadaran bahwa beban pemerintah

<sup>56</sup> Diakses dari [http://www.reformasihukum.org/file/putusan/Putusan-006-I-2003-30%20Maret%202004%20Sidang\(FINAL\).doc](http://www.reformasihukum.org/file/putusan/Putusan-006-I-2003-30%20Maret%202004%20Sidang(FINAL).doc), pada hari selasa 2 Juni 2009, jam 10.14 WIB

sudah terlalu besar, sementara sektor swasta lebih dapat melakukan banyak hal secara efisien dan efektif dibandingkan dengan lembaga pemerintah dan kegiatan-kegiatan yang terkait bisnis.

Pandangan dari sisi manajemen puncak perusahaan, tujuan privatisasi lebih ditekankan kepada manfaat terhadap pengelolaan perusahaan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Melalui privatisasi diharapkan akan dapat tercipta adanya keterbukaan pengelolaan perusahaan serta terbentuknya budaya disiplin organisasi yang tinggi disamping akan diperolehnya sumber pendanaan yang lebih murah bagi pengembangan perusahaan. Sementara itu dari sisi karyawan dapat timbul pandangan dan kekhawatiran akan kemungkinan hilangnya pekerjaan. Karena setelah diprivatisasi perhatian terhadap faktor efisiensi dan produktivitas karyawan akan sangat menonjol sehingga kemungkinan untuk diberhentikan karena tidak produktif, dapat setiap saat terjadi. Namun pada umumnya kekhawatiran ini diimbangi adanya peluang mendapatkan kepemilikan saham melalui *employees stock ownership plan* (ESOP) yang sebelumnya tidak pernah mereka dapatkan.<sup>57</sup>

Berikut adalah faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan pemerintah dalam privatisasi BUMN dimana dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal.

### **II.3.2.1 Faktor Internal**

Adalah kondisi organisasi dan kinerja BUMN itu sendiri serta kondisi keuangan negara yang terpuruk akibat krisis. Awal permasalahan internal yang kemudian merembet menjadi permasalahan manajerial di BUMN berasal dari penetapan PP No. 3/1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Persero (Persero).<sup>58</sup> Berdasarkan PP ini pemerintah memiliki wewenang yang besar dalam mengelola BUMN dan membatasi kewenangan manajemen yang mengelola BUMN. Kewenangan pemerintah itu dilaksanakan oleh dua departemen yaitu

---

<sup>57</sup> Setyanto P. Santosa, *Op. Cit*

<sup>58</sup> A. Tony Prasentiantono, "Ambiguitas Privatisasi dan Masa Depan BUMN," dalam [www.kompas.com/kompas-cetak/0306/25/finansial/391627.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0306/25/finansial/391627.htm), diakses pada hari senin 23 februari 2009, jam 16.12 WIB

Departemen Keuangan dan Departemen Teknis. Departemen Keuangan selaku wakil pemegang saham, sedangkan Departemen Teknis sebagai kuasa wakil pemegang usaha.

Penetapan dari PP. No. 3/1983 itu memberikan dampak negatif dalam manajemen BUMN terutama dalam rekrutmen direksi dan dewan komisaris, peranan dan kepentingan kedua departemen begitu dominan, mereka hanya bertindak untuk kepentingan dan keuntungan dari departemen yang menunjuk atau mengangkat mereka yaitu Departemen Keuangan dan Departemen Teknis dari BUMN yang bersangkutan. Kondisi ini mengakibatkan diragukannya sisi profesionalitas dan kemandirian manajemen BUMN sebagai entitas bisnis.

### **II.3.2.2 Faktor Eksternal**

Faktor eksternal yang menjadi pengaruh privatisasi BUMN adalah pendirian dan aktivitas organisasi bisnis internasional serta regional yang telah menetapkan prinsip-prinsip pasar bebas dalam bisnis global. Indonesia sebagai suatu negara yang ikut dalam beberapa organisasi perdagangan dunia telah menyepakati beberapa perjanjian perjanjian yang ada di dalamnya. Seperti dalam organisasi GATT, WTO, APEC dan AFTA. Aktor-aktor eksternal ini hanyalah beberapa dari lembaga atau organisasi perdagangan Internasional dan Regional yang mempengaruhi kebijakan dan praktik ekonomi Indonesia serta mempengaruhi pula sistem hukum dan sistem ekonomi nasional. Di samping kesepakatan internasional itu, ada pula aktor internasional yang berperan dalam mempengaruhi kebijakan ekonomi Indonesia yaitu lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank terutama setelah krisis.

Faktor eksternal lainnya yang signifikan adalah perjanjian regional baik yang diikuti Indonesia maupun yang tidak diikuti Indonesia. Contoh yang dapat diambil adalah *North American Free Trade* (NAFTA) yang didirikan oleh negara-negara di bagian utara benua Amerika dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), dimana kedua kesepakatan ekonomi regional ini berpengaruh kuat untuk dicontoh dalam perjanjian AFTA, dimana arus liberalisme ekonomi sangat kuat pengaruhnya terhadap dunia internasional.

#### II.4 Permasalahan BUMN dan Solusi Privatisasi

Ada sejumlah masalah yang dialami perusahaan milik negara secara umum, antara lain ketidakmampuan untuk menyediakan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat, kinerja yang rendah, ketidakmampuan memberikan hasil yang optimal dan laba yang dapat mendukung penerimaan negara sehingga subsidi negara diambil dari anggaran publik untuk menutup kerugian, serta rendahnya profesionalitas manajemen serta karyawan BUMN.

Menurut pengamat politik dan ekonomi, Didik J. Rachbini, sebab-sebab utama yang mendasar dari persoalan BUMN adalah munculnya kapitalisme kroni, korupsi dan kolusi pada tingkat elite, dominannya peran pejabat negara dalam pengelolaan BUMN serta rantai birokrasi yang panjang. Hal tersebut juga didukung oleh tidak jelasnya peran dan model penilaian prestasi BUMN, khususnya yang menghasilkan barang publik, seharusnya dibedakan dengan penilaian prestasi terhadap perusahaan swasta.<sup>59</sup> Menurut pengamat ekonomi lainnya Christianto Wibisono, dalam perlakuan BUMN, seharusnya penilaian BUMN yang memadai juga harus menyertakan lembaga-lembaga ekonomi sejenis sebagai pembanding yang terdapat di negara-negara lain.<sup>60</sup> Dalam situasi yang kurang kondusif tersebut, kinerja BUMN di Indonesia secara umum tidak seburuk yang dibayangkan. Persoalan utama yang dihadapi oleh BUMN adalah merosotnya kinerja keuangan. Menurutnya kondisi kesehatan BUMN dihitung berdasarkan pembobotan atas rasio *Return on Investment (RoI)*, *Return on Assest (RoA)*. Likuiditas, Rentabilitas dan Solvabilitas, secara keseluruhan relatif membaik, jika dibandingkan pada akhir 80-an<sup>61</sup>.

<sup>59</sup>Didik J. Rachbini, *Jalan Pintas Menjual BUMN*, diakses dalam <http://www.rakyatmerdeka.co.id/situsberita/index.php?pilih=lihat5&id=77>, pada hari Selasa 2 Juni 2009, jam 10.56 WIB

<sup>60</sup> Dikutip dari paper “*Hasil Survey Korupsi Di Pelayanan Publi (Studi Kasus Di Lima Kota : Jakarta, Palangkaraya, Samarinda, Mataram dan Kupang*, Disusun oleh: Tim Peneliti, Departemen Riset dan Kajian Strategis Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2000, diakses dalam [www.antikorupsi.org/docs/risetpelayananumum2000\\_](http://www.antikorupsi.org/docs/risetpelayananumum2000_) pada hari Senin 1 Juni 2009 pukul 23.31 WIB

<sup>61</sup> Revrisond Baswir, *Op. Cit.*

**Tabel 2.3**  
**Perkembangan Kinerja BUMN 1988-1997**

Tingkat Kesehatan	Jumlah BUMN						
	1988	1989	1991	1993	1995	1996	1997
Sehat Sekali	35	58	54	43	49	48	41
Sehat	25	38	51	38	29	33	33
Kurang Sehat	37	29	29	38	31	30	29
Tidak Sehat	92	59	52	64	69	55	57
Jumlah	189	184	186	183	178	166	160

Sumber : Suhud (2002) dan Revrisond Baswir 2002

**Tabel 2.4**  
**Rasio Tingkat Kesehatan BUMN (dalam %)**

Kondisi	1988	1989	1991	1993	1995	1996	1997
Sangat Sehat dan Sehat	31.75	52.17	56.45	44.26	43.82	48.8	46.25
Kurang Dan Tidak Sehat	68.25	47.83	43.55	55.74	56.18	51.2	53.7

Sumber : Diolah dari tabel 2.3

**Tabel 2.5**  
**Aset dan Laba Sebelum Pajak BUMN 1988-1997**  
**(dalam triliun Rupiah)**

Tahun	Aset	Pertambahan		Laba	Pertambahan		ROA %
		Nilai	%		Nilai	%	
1988	124	-	-	5.2	-	-	4.2
1989	144	20	16	6.6	1.4	27	4.6
1990	179	35	24	8.3	1.7	26	4.6
1991	201	37	12	6.8	- 1.5	- 18	3.4
1992	238	30	18	7.7	0.9	13	3.2
1993	268	23	12	7.4	- 0.3	- 4	2.7
1994	291	28	9	7.9	0.5	8	2.7
1995	319	n/a	10	8.2	0.3	3	2.4
1996	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
1997	425		n/a	11.2	n/a	n/a	2.6

Sumber: Revrisond Baswir (2002)

Dari tabel-tabel diatas, dapat dilihat bahwa kinerja BUMN secara umum membaik pada periode 1988 – 1997. Pada tahun 1988, BUMN yang kondisinya kurang sehat berjumlah 129 berkurang menjadi 86 perusahaan pada 1997. Sedangkan yang sehat dan sehat sekali meningkat mencapai 74 perusahaan. Rasio BUMN

yang sehat dan tidak sehat semakin menurun setelah tahun 1991. Pada periode ini, aset BUMN tumbuh dari 124 triliun menjadi 425 triliun atau rata-rata 17 persen per tahun. Laba BUMN tumbuh dari 5,2 triliun pada 1988 menjadi 11,2 triliun pada 1997, atau tumbuh rata-rata 10 persen per tahun. Peningkatan laba ini tidak seimbang dengan pertumbuhan aset yang menunjukkan turunnya produktifitas BUMN. Hal ini juga ditunjukkan dengan indikator RoA, dimana nilai RoA pada 1997 hanya 2,6 persen dibanding 4,2 persen pada 1988. Walaupun belum sepenuhnya pulih, BUMN tampaknya mampu bangkit dari krisis ekonomi.

Menurut ADB, lemahnya nilai rupiah membuat BUMN keuntungan operasi (*operating profit*) BUMN meningkat dari US\$ 730 (Rp. 7,3 triliun) juta pada tahun 1997, naik menjadi US\$ 1,6 juta (Rp. 15,6 triliun). RoA naik dari 3,3% (tahun 1997) menjadi 6,9% (tahun 2000) walaupun masih dibawah biaya modal (*cost of capital*). Kontribusi BUMN dalam bentuk dividen terhadap meningkat dari US\$ 1,5 juta (1997) menjadi US\$ 3,5 juta (2000). Perbaikan yang terjadi memang belum terlalu signifikan dibandingkan jumlah asset dimiliki dan tenaga kerja yang dipakai.<sup>62</sup>

Buruknya kinerja BUMN disektor keuangan diindikasi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan merosotnya produktifitas aset BUMN. Pada tahun 2001, total aset seluruh BUMN sebesar Rp. 845,5 triliun, sekitar Rp. 525,6 triliun adalah aset BUMN di sektor keuangan. Posisi hutang BUMN pada tahun yang sama sebesar Rp. 606 triliun, sekitar 80 persen atau Rp. 489,4 triliun adalah utang BUMN sektor keuangan. Laba bersih BUMN non keuangan, yang memiliki aset sebesar Rp. 314,5 triliun dan utang Rp. 116,6 triliun mencapai 11,9 triliun, sedangkan BUMN sektor keuangan hanya 8.3 triliun. RoA BUMN non-keuangan mencapai 3,8 persen sedangkan BUMN sektor keuangan hanya 1,5 persen. Per Juni 2003, Kementrian BUMN mencatat total utang BUMN sebesar Rp. 675 triliun, total asset BUMN mencapai Rp. 968 triliun.<sup>63</sup>

Dari paparan diatas, dalam membuat penilaian kinerja BUMN secara makro, dipandang perlu pemisahan antara BUMN di sektor non-keuangan dan

---

<sup>62</sup> Asia Development Bank (2000), *Country Assistance Plan (CAP) 2000-2002*, ADB, Manila. Indonesia

<sup>63</sup> Kompas, 8 Oktober 2003: *Per Juni, Total Utang BUMN Rp. 675 Triliun*.

sektor keuangan. Memburuknya kinerja BUMN di sektor keuangan juga dihadapi oleh perusahaan jasa keuangan yang dimiliki oleh swasta. Pada kondisi ini salah kelola dan kondisi lingkungan di sektor keuangan yang tidak kondusif akibat regulasi dan kebijakan pemerintah yang tidak tepat pada masa lalu menjadi penyebab buruknya kinerja perusahaan-perusahaan jasa keuangan publik dan swasta.<sup>64</sup>

Pemisahan antara kinerja keuangan dan non keuangan dipandang cukup penting karena alasan jumlah BUMN yang penting bagi negara dan melayani kepentingan masyarakat secara luas meraih keuntungan yang signifikan selama periode 2001-2003. PT. Telkom yang mendapatkan keuntungan sebesar Rp. 9 triliun dan Pertamina yang membukukan keuntungan sebesar 14 triliun, pada tahun 2002. Hal ini berarti sesungguhnya perusahaan-perusahaan tersebut layak dipertahankan keberadaannya di tangan pemerintah, karena kehadirannya dapat menunjang pendapatan negara. Tetapi pada kenyataannya kedua perusahaan tersebut menjadi target utama privatisasi BUMN.<sup>65</sup>

Divestasi saham BUMN-BUMN paska krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia cenderung lebih ditujukan untuk mendapatkan dana guna menutup kesenjangan pendapatan dan pengeluaran APBN, daripada menciptakan sektor yang efisien dan kompetitif. Kondisi ini dapat terlihat dari alasan-alasan yang dikemukakan pejabat pemerintah yang menangani masalah ini. Pengeluaran negara dipakai untuk membayar beban utang luar negeri dan utang perbankan. Laporan Departemen Keuangan dalam hal ini memperkirakan pada kurun waktu 2003 - 2006, kewajiban cicilan pokok dan bunga utang (dalam dan luar negeri) yang akan jatuh tempo sebesar Rp. 589,3 triliun yang terdiri atas pembayaran pokok sebesar Rp. 275,6 triliun dan bunga Rp. 313,7 triliun. Pada tahun 2004 saja pembayaran pokok utang mencapai Rp. 44,8 triliun dan bunga sebesar Rp. 68,5 triliun.<sup>66</sup>

Rekomendasi IMF membawa konsekuensi yang berat bagi APBN. Konsekuensi dari rekomendasi itu adalah pemerintah harus melakukan

---

<sup>64</sup> Fabby Tumiwa, *Op. Cit*, hlm. 10.

<sup>65</sup> Pada bulan September 2003, status Pertamina berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT), yang demikian masuk dalam kategori BUMN yang akan diprivatisasi.

<sup>66</sup> Sjahrir, "Utang Negara dan Pertumbuhan Ekonomi," *Business Week*, No. 18/8, Oktober 2003.

peningkatan sumber pemasukan dibarengi dengan menekan sejumlah pos lain yang termasuk dalam pengeluaran non pembayaran hutang. Dengan mengamati beban ini, proses privatisasi BUMN diharapkan dapat memberikan pendapatan negara dan direncanakan akan dilakukan secepat mungkin untuk mendapatkan dana tunai yang diperlukan untuk menutup anggaran. Harapan ini melenceng dari tujuan privatisasi secara umum. Oleh karena itu program privatisasi dapat dipandang sebagai suatu proses perpindahan aset dan kepemilikan negara kepada swasta.

Dari kondisi dan paparan di atas, terlihat bahwa privatisasi merupakan jalan solusi yang dianggap menjadi jalan pemecahannya permasalahan BUMN yang ada. Dengan begitu pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang pada akhirnya menjadi dasar dan melatarbelakangi program privatisasi beberapa BUMN, yang terangkum dalam poin-poin berikut, antara lain :<sup>67</sup>

1. Pokok-pokok Langkah dan Kebijakan Privatisasi BUMN Berdasarkan Tap MPR, UU Proenas, dan UU APBN
  - a). TAP MPR No. IV/MPR/1999, Bab IV Tentang Kebijakan Ekonomi (poin B butir 12 dan 28) :
    - BUMN/BUMD harus efisien, transparan, dan profesional. Bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.
  - b). TAP MPR No. VIII/MPR/2000, Tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara.
    - Melaksanakan dengan sungguh-sungguh dan transparan program restrukturisasi dan privatisasi BUMN sesuai target yang ditetapkan melalui APBN Tahun 2000. Privatisasi agar dilakukan secara sangat selektif dan dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR.
  - c). TAP MPR No. X/MPR/2001, Tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara (butir 2, a, 1)

---

<sup>67</sup> Penjualan Saham Milik Negara RI Pada PT. Indosat Tbk (PT. Indonesian Satellite Corporation, kepada Mitra Strategis, Tahap Kedua, Kementerian BUMN Januari 2003, diakses dari [http://www.bumn-news.com/edisimain/papper/bukuputih\\_indosat.pdf](http://www.bumn-news.com/edisimain/papper/bukuputih_indosat.pdf), pada hari Senin tanggal 5 Januari 2009

- Penyusunan *action plan* yang komprehensif termasuk kerangka regulasi sektoral yang disepakati bersama DPR
  - Privatisasi dilakukan secara selektif dan dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR
  - Sosialisasi privatisasi secara sistematis
- d). TAP MPR No. VI/MPR/2002, Tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara (butir 3 Ekonomi, 4d)
- Melaksanakan privatisasi BUMN secara sangat selektif, transparan, dan hati-hati setelah berkonsultasi dengan DPR, sedangkan UU tentang BUMN yang sedang dibahas oleh pemerintah dan DPR agar segera diselesaikan.
- e). UU No. 25/2000, Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)
- Kriteria: kegiatan usaha bukan merupakan kepentingan umum yang sangat strategis
  - Prinsip pelepasan: sederhana, transparan, dan akuntabel
  - Metode: melalui pasar modal, pembentukan unit trust (reksadana) dan likuidasi
  - Sektor : telekomunikasi, transportasi, perkebunan, hotel dan turisme, infrastruktur, minyak dan gas
- f). UU APBN Tahun 2002, yang merupakan hak budget DPR, dimana ditetapkan target privatisasi BUMN sebesar Rp 6,5 triliun.
2. Cetak Biru Kementerian BUMN 1999, menegaskan antara lain perlu mengatur kembali keberadaan kepemilikan saham Negara pada BUMN-BUMN, termasuk pula memperhatikan hasil kajian *The Boston Consulting Group*, khususnya untuk Indosat, yang merekomendasikan alternatif untuk penjualan kepemilikan saham di Indosat dalam jangka waktu 2 – 3 tahun kedepan. Selain itu khususnya Pemerintah perlu mengatur kembali kepemilikannya di 2 (dua) perusahaan telekomunikasi *Full Network & Service Provider* (FNSP).
3. Privatisasi BUMN dilakukan dengan tujuan antara lain meningkatkan kinerja, profitabilitas, jasa pelayanan, penguatan keuangan dan perluasan kepemilikan.

Dalam kaitan tersebut Pemerintah akan memulai proses pemasaran kepada calon mitra strategis untuk BUMN sektor-sektor: telekomunikasi, pelabuhan laut, pelabuhan udara, dan perkebunan kelapa sawit. Tentang sektor telekomunikasi, sektor ini diarahkan untuk menjadi sektor usaha yang kompetitif, sejalan dengan dikeluarkannya Undang-undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya seperti: Peraturan Pemerintah No. 52 dan No. 53 tahun 2000 (Hal-hal tersebut juga diakomodasikan dalam nota-nota kesepahaman antara Pemerintah dengan IMF tanggal 19 Oktober 1998 dan tanggal 17 Mei 2000). Dengan berlandaskan pada pokok-pokok ketentuan diatas, telah dilakukan rapat-rapat dengan Komisi IX DPR, pada tanggal 4 maret, 27 Maret, dan 19 November 2002

## **II.5 Rencana Program Privatisasi BUMN Dengan Adanya Lol**

Sebagaimana yang telah disyaratkan IMF, privatisasi diharapkan dapat membawa dampak yang lebih baik bagi Indonesia paska krisis. Privatisasi dikedepankan, dianggap sebagai salah satu isu yang sangat penting guna menciptakan iklim ekonomi yang lebih demokratisasi. Idealnya sasaran itu dapat melibatkan pihak swasta baik swasta nasional maupun asing, yang pada akhirnya bertujuan untuk secara aktif terlibat dalam proses pembangunan.<sup>68</sup> Peran serta profesional swasta dalam pembangunan negara diharapkan dapat pula ditingkatkan melalui privatisasi BUMN. Hasil positif yang diasumsikan dalam privatisasi seharusnya akan dapat mendorong pemerintah untuk segera melakukan privatisasi, dengan tetap memperhatikan fungsi pemerintah sebagai regulator. Iklim usaha yang kompetitif dapat diantisipasi dengan mengurangi peran pemerintah yang cenderung monopolistik agar pelayanan publik yang diberikan dapat lebih efisien. Itulah alasan yang dikemukakan oleh IMF sebagai lembaga yang akan memberikan bantuan keuangan kepada Indonesia saat krisis ekonomi melanda.

Pelaksanaan dan rencana privatisasi paska krisis yang dipersyaratkan IMF berbeda dengan pelaksanaan privatisasi di masa pemerintahan Orde Baru. Di mana pada masa orde baru privatisasi ditujukan untuk meningkatkan kinerja,

<sup>68</sup> DR. Riant Nugroho, Randy R. Wrihatnolo, MA, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta, Elex Media Komputindo 2008, hal. 80

sementara privatisasi setelah krisis yang dipersyaratkan IMF adalah lebih kepada perubahan status kepemilikan BUMN menjadi perusahaan swasta, sebagaimana tercantu dalam LoI dan itu tercermin dari konsep *strategic sale* nya. Selama 5 tahun keberadaan IMF di sini (1998 – 2002) sekurang-kurangnya ada 16 BUMN yang akan dijual seperti tertera pada tabel berikut :<sup>69</sup>

**Tabel 2.6**  
**Rencana Pelaksanaan Privatisasi BUMN 1998 – 2002**

No.	BUMN	Bidang Usaha	Saham Pemerintah (%)	Dijual (%)
1	Indo Farma	Farmasi	100	10 – 49
2	Pupuk Kaltim	Pupuk	100	10 – 49
3	Wisma Nusantara	Hotel	42	s/d 42
4	Kimia Farma	Farmasi	100	10 – 30
5	Sucofindo	Surveyor	95	15 – 20
6	PTPN II	Perkebunana	100	10 – 35
7	Sarinah	Ritel	100	s/d 100
8	Sucofindo	Perkebunan	40	20 – 30
9	TBB Bukit Asem	Pertambangan	100	10 – 35
10	Krakatau Steel	Pertambangan	100	s/d 49
11	Bank Mandiri	Perbankan	100	s/d 35
12	Angkasa Pura II	Manajemen	100	s/d 49
13	Indocement	Industri Semen	25	s/d 25
14	Semen Gresik	Industri Semen	51	-
15	Telkom	Industri	65	s/d 11
16	Indosat	Industri	65	s/d 11

Sumber : Ditjen Pembinaan BUMN, Departemen Keuangan

<sup>69</sup> Dikutip dari Tesis Lulik Barlini, *Privatisasi BUMN Di Indonesia Dalam Masa Krisis Ekonomi Asia, Studi Kasus Privatisasi PT. Indosat 2002*, Universitas Indonesia 2006

Dari enam belas BUMN yang diprivatisasi maka PT. Indosat masuk dalam jadwal yang pertama dijual dikarenakan sebagai BUMN yang sehat di masa datang memerlukan dana, teknologi dan jaringan bisnis untuk mengembangkan bisnisnya. Dari hasil privatisasi ke 16 BUMN tersebut pemerintah berharap dapat menerima tambahan pemasukan negara sebesar Rp. 6,5 trilyun pertahun.<sup>70</sup>

Realisasi dari rencana Privatisasi BUMN itu terlihat dari hasil privatisasi BUMN yang terjadi dalam rentang tahun 1991 – Juli 2002, dari penjualan ini, pemerintah mendapatkan dana sebesar Rp. 22,723 trilyun, dapat dilihat dari tabel berikut ini :<sup>71</sup>

**Tabel 2.7**  
**Hasil Privatisasi BUMN Tahun 1991 – 2002**

TAHUN	BUMN	% METODE	HASIL
1991	Semen Gresik	27, IPO 8	Rp. 280 Milyar Rp. 126 Milyar
1994	Indosat	10, IPO 25	Rp. 2,53 trilyun
Oktober 1995	Timah	25, IPO 13	Rp. 511 milyar
November 1995	Telkom	10, IPO 13	Rp. 5,05 trilyun
1996	BNI	25, IPO	Rp. 930 milyar
1997	Aneka Tambang	35, IPO	Rp. 603 milyar
1998	Semen Gresik	14, SS	Rp. 1,31 trilyun

<sup>70</sup> *Target Privatisasi BUMN Gagal, Asumsi APBN 2001 Meleset*, diakses dari <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Target%20Privatisasi%20BUMN%20Gagal.htm>, pada hari Rabu, 21 Januari 2009 jam 14.24 WIB

<sup>71</sup> *Apa dan Bagaimana Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Institute for Good Corporate Governance Studies, cetakan pertama 2003), hlm. 53-54. Dikutip dari Tesis Lulik Barlini, *Privatisasi BUMN Di Indonesia Dalam Masa Krisis Ekonomi Asia, Studi Kasus Privatisasi PT. Indosat 2002, 2006*, Universitas Indonesia

1999	Pelindo II	49, SS	US\$ 190 juta
1999	Pelindo III	51, SS	US\$ 157 juta
1999	Telkom	9,62, place	Rp. 3,18 trilyun
April 2001	Indofarma	19,8, IPO	Rp. 150 milyar
Juli 2001	Kimia Farma	9,2, IPO	Rp. 110 milyar
Desember 2001	Telkom	11,9 place	Rp. 3,1 trilyun
Mei 2002	Indosat	8,06 place	Rp. 967 milyar
Juli 2002	Telkom	3,1 place	Rp. 1,1 trilyun

*Sumber : diolah dari beberapa sumber*

Tabel diatas menggambarkan bahwa hasil penjualan saham pemerintah atau privatisasi beberapa BUMN sejak tahun 1991 sampai dengan tahun 1997 (sebelum krisis) sebesar Rp. 10,003 trilyun dengan nilai rata-rata Rp. 1,433 trilyun pertahun. Sebelum krisis atau sampai pada masa Orde Baru berakhir, mekanisme privatisasi lebih mengutamakan mekanisme penjualan melalui sistim (*Initial Public Offering*) IPO, yaitu pelemparan saham ke bursa efek. Maksudnya adalah bahwa agar publik baik itu individu atau perorangan dapat ikut ambil bagian dalam kepemilikan BUMN tersebut.

Sampai dengan tahun 1997, telah terjadi enam kali transaksi saham perusahaan negara yakni : Semen Gresik, Indosat, Telkom, Timah, BNI, dan Aneka Tambang. Sementara pada masa paska krisis atau reformasi, sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2002, ada 9 kali terjadi transaksi penjualan perusahaan negara yakni, Semen Gresik, Pelindo II, Pelindo III, Telkom, Indofarma, Kimia Farma, Indosat dengan mendapat hasil total privatisasi Rp. 12,693 trilyun dengan nilai rata-rata Rp. 2,539 trilyun pertahun. Mekanisme penjualan IPO 3 kali. *Strategis sale* 3 kali dan *place* 4 kali. Hasil penjualan pada masa krisis bila dibandingkan dengan target pemerintah masih jauh dari harapan mengingat target pemerintah rata-rata sebesar Rp. 6,5 trilyun pertahun.

Dari paparan di atas terlihat bahwa terdapat korelasi positif, antara frekuensi dan kuantitas privatisasi yang dijalankan oleh pemerintah RI sebelum krisis dengan momentum krisis ekonomi yang dalam penanganannya melibatkan IMF. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa paket kebijakan penanganan

krisis IMF berpengaruh langsung terhadap pelaksanaan privatisasi di Indonesia. Selain itu, perbedaan lainnya adalah sebelum krisis privatisasi dilakukan dengan mekanisme IPO dan paska krisis atau setelah IMF ikut campur, mekanisme privatisasi lebih mengutamakan dengan *strategic sale*. Hal ini tidaklah mengherankan, mengingat privatisasi yang disyaratkan IMF sejalan dengan sistem kapitalistik dalam ideologi liberalisme, dimana perusahaan besar dengan modal besar dapat menguasai secara mayoritas bagi BUMN atau perusahaan strategis lainnya dalam suatu negara.

## II.7 Privatisasi di Sektor Ketenagalistrikan

Salah satu BUMN yang diprivatisasi oleh pemerintah paska krisis 1998, adalah pada sektor kelistrikan. Sektor ketenagalistrikan dianggap penting dan menjadi salah satu sektor yang menjadi perhatian Bank Dunia dan negara kreditor lainnya. Dipercayai oleh mereka bahwa infrastruktur ketenagalistrikan merupakan salah satu kunci pemulihan ekonomi.<sup>72</sup> Dalam paper, disebutkan bahwa ancaman krisis tenaga listrik di Indonesia cukup serius, ditandai dengan terjadinya pemadaman bergilir di berbagai tempat, khususnya luar Jawa-Bali. Hal tersebut suatu kondisi yang sangat mengkhawatirkan karena Negara Indonesia merupakan negara yang luas dan tersebar melalui pulau dan pulau dan antar laut, kelangkaan daya listrik ini dapat mengancam ekonomi nasional. Oleh karena itu Bank Dunia menyatakan untuk memperbaiki iklim investasi maka krisis listrik harus dihindari dengan cara melakukan investasi pada bidang transmisi dan memulihkan kelayakan keuangan di sektor listrik.

Sejalan dengan Bank Dunia, ADB juga menekankan dua hal utama dalam mendukung Indonesia untuk pembangunan infrastruktur di sektor energi pada periode 2003 - 2005, yaitu: program efisiensi energi dan partisipasi sektor swasta.<sup>73</sup> Dalam laporan itu disebutkan bahwa, restrukturisasi di sektor energi

<sup>72</sup> The World Bank, *Indonesia: Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Report No 25330-IND, (Washington D.C: World Bank, 2003), dikutip dari paper Fabby Tumiwa, *Privatisasi BUMN, Tinjauan Kasus di Sektor Listrik*, diakses dari <http://www.infid.org/newinfid/files/Listrik-ws.pdf>, pada hari Senin, 23 Februari 2009, jam 12:32 WIB

<sup>73</sup> ADB, *Country Strategy and Program 2003-2005 Indonesia* (Manila: ADB,2002) CSP INO2002-13, diakses dari <http://www.adb.org/Documents/CSPs/PHI/2002/PovertyPartnershipAgreement>, pada hari Minggu, 12 April 2009, 12:45 WIB

yang termasuk di dalamnya adalah sektor migas dan listrik perlu dilakukan hal itu merupakan proses yang penting untuk mendukung transisi dari publik ke swasta. ADB sebagai lembaga donor mendorong perubahan pemerintah dari misi komersial hanya ke misi sosial. Pada tahap awal restrukturisasi investasi pemerintah ditujukan pada wilayah-wilayah yang tidak menarik bagi swasta, antara lain konsep energi terbarukan, jangkauan elektrifikasi sampai ke perdesaaan, dan menghilangkan kongesi pada sistem transmisi. Di masa yang akan datang, peran pemerintah akan dibatasi pada pembuatan kebijakan dan pengaturan di sektor listrik dan bertanggung jawab menyediakan listrik bagi daerah-daerah tertinggal yang secara ekonomi tidak menguntungkan dan berbiaya tinggi dan penyediaan infrastruktur bagi orang miskin, sedangkan pengembangan infrastruktur ketenagalistrikan diserahkan ke pihak swasta.

Dengan adanya kebijakan itu, maka pemerintah segera menentukan langkah dengan program pengembangan 10.000 MW listrik baru guna membantu percepatan pembangunan nasional. Sekitar 60 persennya akan mendapat pembiayaan dari pinjaman luar negeri sementara 40 persennya dari PLN sendiri. Untuk pengembangan ini manajemen PLN yang mendapatkan banyak pinjaman dari Bank Dunia, ADB dan JBIC untuk investasinya.<sup>74</sup> Pada awal Oktober 2003 direksi PT. PLN menyatakan pada tahun 2004 PT. PLN akan menitikberatkan investasi pada pembangunan transmisi dan distribusi sedangkan untuk pembangunan pembangkit listrik akan diserahkan pada swasta dan pemerintah.<sup>75</sup>

Privatisasi PT. PLN sudah menjadi agenda utama dari program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan dan tidak dapat dilepaskan dari kebijakan privatisasi BUMN secara keseluruhan. Inti program restrukturisasi yang sejak awal 90-an juga menjadi model Bank Dunia di sejumlah negara berkembang adalah perubahan menuju struktur industri ketenagalistrikan yang kompetitif dari berbagai segmen dalam industri yang ada, dan perubahan kepemilikan dari publik kepada swasta. Pinjaman Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan yang diberikan oleh ADB dan co-financing dari JBIC dan sejumlah kreditor lain sejumlah kira-

---

<sup>74</sup> Mengharap Peran ADB Dalam Perbaikan Infrastruktur, diakses dari <http://beritasore.com/2009/05/06/mengharap-peran-adb-dalam-perbaikan-infrastruktur/> pada hari Jumat 10 April 2009, jam 11:57 WIB

<sup>75</sup> "Tarif Tak Naik, PLN Tolak Bangun Pembangkit Listrik," *Koran Tempo*, Jumat 3 Oktober 2003

kira US\$ 1 miliar pada awal 1999 dipakai untuk mendukung pemerintah melakukan pemisahan PLN dan memprivatisasi komponen-komponen usaha yang layak secara komersial<sup>76</sup>.

Restrukturisasi dan Privatisasi pada PT. PLN pada awalnya direncanakan terjadi pada tahun 2002-2003, seiring dengan rencana kompetisi tetapi mengalami pergeseran. Mundurnya rencana tersebut disebabkan oleh sejumlah faktor antara lain, terlambatnya pengesahan Undang-Undang Ketenagalistrikan yang baru terjadi pada akhir tahun 2002, mundurnya jadwal revaluasi asset PLN yang baru diselesaikan pada tahun 2002, terlambatnya studi restrukturisasi korporat dan rencana pemecahan fungsi-fungsi usaha PLN, lambatnya pemulihan kelayakan keuangan PLN serta tingginya resistensi masyarakat terhadap program privatisasi pemerintah secara keseluruhan.

Kebijakan untuk melakukan restrukturisasi dan privatisasi yang terjadi di tubuh PLN, merupakan bagian dari strategi penyesuaian struktural yang direkomendasikan IMF serta didukung oleh Bank Dunia dan ADB. Untuk dapat menerima pinjaman Indonesia harus melakukan program yang komprehensif dalam rangka menstabilkan kondisi ekonomi makro dan reformasi struktur ekonomi, yang merupakan persyaratan untuk mendapatkan dukungan lembaga-lembaga tersebut. Restrukturisasi sektor kelistrikan menjadi bagian penting dalam *Letter of Intent* (LoI) antara IMF dan pemerintah Indonesia, maupun persyaratan bagi pinjaman di sektor ini yang diberikan oleh Bank Dunia dan ADB.

Garis-garis besar kesepakatan restrukturisasi antara pemerintah dan IMF di sektor ketenagalistrikan, antara lain:<sup>77</sup>

1. Pelaksanaan Program Restrukturisasi sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah sebelumnya;
2. Penyelesaian kontrak-kontrak listrik swasta melalui cara renegosiasi terhadap semua kontrak yang telah ditandatangani, meskipun beberapa kontrak telah dapat dinyatakan batal demi hukum;
3. Perubahan UU Ketenagalistrikan (UU No. 15/1985)

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Fabby Tumiwa, *Loc. Cit.*, hlm. 15

Garis-garis besar tersebut dipakai sebagai pegangan oleh pemerintah dalam program restrukturisasi sektor kelistrikan. Rincian kesepakatan tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI) tertanggal 16 Maret 1999. Terdapat sejumlah program yang terkait dengan restrukturisasi sektor kelistrikan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Program-program tersebut antara lain: membuat kerangka hukum dan peraturan yang menciptakan pasar listrik yang kompetitif; restrukturisasi organisasi PLN; penyesuaian tarif listrik dan rasionalisasi pembelian daya dari produsen listrik swasta. Pemerintah juga diminta untuk melakukan renegotiasi kontrak dengan produsen listrik swasta. Di dalam LoI tersebut juga disebutkan bahwa pemerintah harus mengeluarkan UU Ketenagalistrikan yang baru pada bulan Desember 1999.

Dalam LoI antara pemerintah dan IMF bertanggal 14 Mei 1999, disebutkan bahwa upaya penyehatan keuangan dan privatisasi PLN dilakukan dalam konteks penerapan kompetisi pengecer di pasar Jawa-Bali, perubahan peran pemerintah dalam hal penentuan tarif dan pemberian subsidi serta meningkatkan partisipasi swasta. Disebutkan juga kalau ADB menyediakan pinjaman program untuk mendukung program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan. Baik ADB dan Bank Dunia menyediakan dukungan teknis untuk proses restrukturisasi. PLN juga diharuskan untuk melakukan renegotiasi dengan pembangkit listrik swasta tanpa melibatkan pemerintah secara langsung<sup>78</sup>.

Tidak bisa dipungkiri bahwa semangat restrukturisasi di aspek-aspek penting telah membuat pemerintah Indonesia berkomitmen dalam rencana ini. Seperti terlihat dengan dibuatnya LoI baru pada tanggal 20 Januari 2000. Dalam LoI ini, pemerintah menegaskan kembali komitmennya untuk mempercepat proses restrukturisasi atas sejumlah perusahaan milik negara di sektor energi yaitu listrik (PLN) dan migas (Pertamina). Dalam LoI ini, pemerintah Indonesia juga akan mengimplementasikan kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan yang dibuat pada tahun 1998 dengan agenda antara lain meloloskan UU Kelistrikan baru, membentuk badan pengatur yang independen dan penyesuaian tarif listrik dengan cara menaikkan tarif listrik.

---

<sup>78</sup> IMF, *LoI*, 14 May 1999, butir 36 dan 37.

Kebijakan privatisasi dan restrukturisasi disektor kelistrikan ini merupakan contoh nyata komitmen pemerintah terhadap perjanjiannya dengan IMF. Krisis ekonomi yang terjadi disebabkan oleh salah satunya karena terjadinya ketidak efisiensi dalam sektor ketenagalistrikan. Restrukturisasi disikapi sebagai sebuah kerangka kerja yang terpadu mengenai bagaimana restrukturisasi di sektor kelistrikan dapat dijalankan. Kebijakan ini menyebutkan empat tujuan dari restrukturisasi yaitu:<sup>79</sup>

- (1). Pemulihan kelayakan keuangan negara dalam sektor kelistrikan
- (2). Kompetisi dan daya saing dunia usaha
- (3). Transparansi dalam pengelolaan dan manajemen
- (4). Peran swasta yang efisien sebagai partner pemerintah dalam pengelola

Program Restrukturisasi ini meliputi enam bidang utama yaitu:<sup>80</sup>

- (1). Restrukturisasi industri
- (2). Pengenalan kompetisi
- (3). Penetapan tarif, pengembalian biaya (*cost recovery*), dan subsidi
- (4). Rasionalisasi dan ekspansi partisipasi swasta
- (5). Redefinisi peran pemerintah
- (6). Memperkuat kerangka hukum dan pengaturan

Inti dari kebijakan restrukturisasi adalah dengan mengkaji ulang fungsi ganda yang dijalani oleh PLN yaitu fungsi komersial dan fungsi sosial. Fungsi komersial PLN terkait dengan perubahan status perusahaan tersebut dari Perum menjadi Perseroan Terbatas sehingga wajib menerapkan prinsip-prinsip komersial dalam operasi perusahaannya dan berusaha meraih keuntungan. Sedangkan fungsi sosial PLN terkait dengan tugas pemerintah untuk melaksanakan misi elektrifikasi. Perubahan status PLN dari Perum menjadi Perseroan Terbatas sendiri merupakan dampak dari studi Bank Dunia yang dilakukan pada awal 90-an dan merekomendasikan pemerintah untuk menjadikan PLN sebagai sebuah perusahaan yang menjalankan prinsip-prinsip komersialisasi. Pada sektor

<sup>79</sup> Fabby Tumiwa, *Loc. Cit*, hlm. 15

<sup>80</sup> *Ibid*

kelistrikan yang sudah direstrukturisasi ini, PLN akan menjalankan misi komersial dan terpisah dari fungsi pemerintah, sedangkan misi sosialnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Kebijakan restrukturisasi merencanakan perubahan struktur industri ketenagalistrikan dari model terintegrasi vertikal menjadi struktur industri yang terpecah-pecah fungsi dan jenis usahanya. Perubahan struktur industri ini juga diikuti dengan perubahan struktur pasar tenaga listrik, dari monopoli menjadi pasar kompetisi. Tahapan-tahapan pasar kompetisi sendiri adalah: pasar pembeli tunggal, pasar curah dan pasar kompetisi penuh.

Program restrukturisasi dan privatisasi PLN ini menimbulkan dampak yang cukup terlihat ketika PLN berencana menaikkan harga tarif dasar listrik. Hal ini berkaitan dengan sektor finansial yang menjadi perhatian utama pemerintah dalam privatisasi ini. Untuk dapat lebih mempunyai daya saing dan bisa berkompetisi secara baik, maka PLN membutuhkan dana dalam rangka perubahan menjadi perusahaan komersial. Kesulitan keuangan PLN, juga disebabkan karena depresiasi nilai rupiah terhadap dolar yang mengakibatkan pendapatan rata-rata PLN dari penjualan listrik hanya sekitar US\$ 2,8 cent per kWh dibanding harga tipikal komersial sebesar US\$ 7 cent per kWh. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah pada waktu itu berencana menaikkan tarif listrik dan menurunkan biaya produksi. Namun dalam perjalannya terjadi pro dan kontra terhadap kenaikan tarif dasar listrik itu dari masyarakat luas.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi perusahaan listrik pemerintah akan memperkenalkan pasar kompetisi. Maksud dari pasar kompetisi ini adalah suatu daerah akan diberlakukan sistem kompetisi dimana diperbolehkannya perusahaan dan menciptakan sumber listrik dengan tetap berpegang pada peraturan yang ditetapkan pemerintah.

Paparan di atas adalah deskripsi sekilas salah satu BUMN yang di privatisasi oleh Pemerintah Indonesia paska krisis selain PT. Indosat, Tbk. Kasus privatisasi PT. Indosat akan dibahas pada bab berikutnya.