

PRIVATISASI PERUSAHAAN DAERAH



<https://www.beritasatu.com/nasional/393810/berdayakan-perusahaan-daerah-kontrak-dsng-perlu-diatur-kembali>

PENDAHULUAN

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang sebagian diantaranya mengatur mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD),¹ serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Daerah atau BUMD telah memasuki era baru di bawah pengaturan baru.² Berbicara mengenai Perusahaan-Perusahaan Negara baik Badan Uaha Milik Negara (BUMN) atau BUMD, mengingatkan mengenai peristiwa yang terjadi di Tahun 2002 yakni penjualan PT. Indosat pada *Temasek Holding Company* melalui anak perusahaannya yaitu *Singapore Technologies Telemedia* (STT).³ Sebanyak 41,94% bagian dari total saham PT. Indosat dialihkan dalam hal ini.⁴ Terlepas dari pro dan kontra dari penjualan sebagian saham milik PT. Indosat yang cukup meramalkan kanech pemberitaan dimasanya, sebenarnya penjualan sebagian saham BUMN atau dikenal sebagai privatisasi telah dilakukan beberapa kali, sebagai contoh PT. Telkom (yang 35% sahamnya dimiliki oleh SingTel yang juga merupakan anak perusahaan dari Temasek),⁵ Antam, Jasa Marga, atau

¹ Pasal 331 s.d. Pasal 343 Bab XII BUMD UU 23/2014.

² Sebelumnya Perusahaan Daerah diatur melalui regulasi UU 5/1962 Tentang Perusahaan Daerah.

³ <https://www.kompasiana.com/nurulloh/54fd85b0a33311f010510141/untung-megawati-jual-indosat-2002>, diakses pada 10 Desember 2019.

⁴ <https://media.neliti.com/media/publications/40507-ID-kepemilikan-silang-saham-pt-indosat-dan-pt-telkomsel-oleh-temasek-holding-compan.pdf>, diakses pada 10 Desember 2019.

⁵ <https://media.neliti.com/media/publications/40507-ID-kepemilikan-silang-saham-pt-indosat-dan-pt-telkomsel-oleh-temasek-holding-compan.pdf>, diakses pada 10 Desember 2019.

Jakarta International Container Terminal (JICT) oleh *Hutchison Port Holdings (HPH)*, merupakan sebagian dari BUMN yang telah diprivatisasi.⁶

Walaupun divestasi saham merupakan hal yang umum terjadi pada perusahaan swasta namun divestasi saham Perusahaan Negara baik BUMN atau BUMD, walaupun dapat dilakukan, tetapi harus dengan pertimbangan yang benar-benar matang karena BUMN/BUMD memegang sektor-sektor publik di Indonesia yang pengelolaannya membutuhkan penanganan khusus. Sebagai contoh, PT. Indosat dan Telkom yang sahamnya, setidaknya sebesar 75%, dimiliki oleh Temasek merupakan perusahaan pengelola telekomunikasi utama di Indonesia, dan tidak hanya itu, Satelit Palapa yang dimiliki oleh Indonesia juga berada dibawah pengelolaan PT. Indosat.⁷ Sehingga isu penguasaan dari kedua BUMN tersebut berkaitan erat dengan isu Pertahanan dan Keamanan negara. Selain itu, Budi Kagramanto dalam tulisannya menyebutkan kepemilikan silang PT. Telkomsel dan PT. Indosat sarat dengan aroma monopoli.⁸ Selain dari resiko terjadinya monopoli, baik penanaman modal pada BUMN dan BUMD seringkali dilakukan melalui mengalihkan pengelolaan aset dari Pemerintah/Pemerintah Daerah pada BUMN/BUMD. Divestasi saham juga dapat mempengaruhi jumlah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah yang dikelola oleh BUMN/BUMD. Dapat dikatakan lebih lanjut, privatisasi BUMN/BUMD merupakan langkah yang perlu dipertimbangkan dengan serius, mengingat dari krusialnya peran BUMN/BUMD dalam perekonomian.⁹ Adapun, tulisan hukum ini tidak dimaksudkan untuk menganalisa dampak atau efektifitas dari privatisasi BUMN/BUMD namun, dengan diterbitkannya regulasi mengenai Perusahaan Daerah, maka tulisan hukum ini akan berusaha memberikan kajian normatif mengenai pengaturan Privatisasi BUMD.

Apabila pada BUMN, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, telah dilakukan beberapa kali Privatisasi atau beberapa BUMN yang berbeda, pada BUMD, sebaliknya istilah Privatisasi BUMD tidak dikenal, karena sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Namun dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, memberikan dasar hukum, tidak hanya untuk BUMD secara umum, namun juga mengenai privatisasi. Pada pembahasan berikut akan disampaikan kajian normatif mengenai Privatisasi pada BUMD.

⁶ <https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-2882246/ini-daftar-bumn-yang-sudah-diprivatisasi>, diakses pada 10 Desember 2019.

⁷ <https://sambelalab.wordpress.com/2010/11/09/pemerintahan-megawati-privatisasi-bumn-ke-tangan-asing-2001-2004/>, diakses pada 10 Desember 2019.

⁸ <https://media.neliti.com/media/publications/40507-ID-kepemilikan-silang-saham-pt-indosat-dan-pt-telkomsel-oleh-temasek-holding-compan.pdf>, diakses pada 10 Desember 2019.

⁹ <https://sambelalab.wordpress.com/2010/11/09/pemerintahan-megawati-privatisasi-bumn-ke-tangan-asing-2001-2004/>, diakses pada 10 Desember 2019.

PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang pada bagian pendahuluan maka tulisan hukum ini akan mencoba menjelaskan mengenai:

1. Bagaimana privatisasi didefinisikan berdasarkan regulasi BUMD pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.
2. Apakah privatisasi dapat dilakukan dan apa batasan-batasannya sesuai dengan regulasi mengenai BUMD.

PEMBAHASAN

1. Regulasi Perusahaan Daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tidak mengatur secara khusus mengenai Privatisasi. Ketentuan mengenai Privatisasi ditemukan regulasi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bab BUMD dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Pada peraturan dimaksud, Privatisasi didefinisikan sebagai penjualan saham perusahaan perseroan Daerah dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, memperbesar manfaat bagi Daerah dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.¹⁰

Privatisasi dimaksudkan untuk memperluas kepemilikan masyarakat, meningkatkan efisiensi dan produktivitas, memperkuat struktur dan kinerja keuangan, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan badan usaha yang berdaya saing dan berorientasi global, dan/atau menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.¹¹ Sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.¹²

Berdasarkan penjelasan tersebut, secara singkat dapat disampaikan, definisi Privatisasi adalah penjualan saham perusahaan perseroan daerah yang **bertujuan** meningkatkan kinerja dan nilai tambah pada perusahaan, meningkatkan manfaat yang dapat diberikan kepada masyarakat, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola perusahaan. Definisi ini

¹⁰ Pasal 1 angka 8 PP 54/2017.

¹¹ Pasal 115 ayat (2) PP 54/2017.

¹² Pasal 115 ayat (1) PP 54/2017.

sebenarnya belum lengkap karena definisi ini masih terlalu luas dan belum mencakup batasan-batasan yang akan disampaikan pada poin berikutnya.

2. Sebelum membicarakan mengenai batasan-batasan dari Privatisasi, perlu untuk membahas secara sekilas mengenai jenis BUMD. Pada BUMD dikenal dua jenis perusahaan, yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.¹³ Perbedaan utama dari Perusahaan Umum Daerah dengan Perusahaan Perseroan Daerah terletak pada kepemilikan dari modal perusahaan dimaksud.

Perusahaan Umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham,¹⁴ sementara Perusahaan Perseroan Daerah merupakan bentuk hukum dari perusahaan daerah yang kepemilikannya dapat dibagi menjadi beberapa daerah.¹⁵ Lebih tepatnya, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.¹⁶

Berdasarkan penjelasan tersebut diketahui Perusahaan Umum Daerah keseluruhannya dimiliki oleh satu Pemerintah Daerah, sedangkan Perusahaan Perseroan Daerah yang berbentuk perseroan terbatas, sahamnya dapat terbagi kepemilikannya dengan persyaratan setidaknya 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh satu daerah. Premis ini sekaligus membatasi pelaksanaan Privatisasi.

Berdasarkan premis dimaksud, Privatisasi hanya dapat dilakukan pada Perusahaan Perseroan Daerah, karena Perusahaan Umum Daerah tidak dimaksudkan untuk dibagi kepemilikannya, namun Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibagi kepemilikannya. Hal tersebut diperkuat dengan ketentuan dalam regulasi terkait yang menyatakan Perusahaan Umum Daerah yang akan dimiliki lebih dari satu daerah maka harus **merubah bentuk hukumnya** menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.¹⁷

¹³ Pasal 334 ayat (1) dan (2) UU 23/2014.

¹⁴ Pasal 334 ayat (1) UU 23/2014.

¹⁵ Pasal 334 ayat (2) UU 23/2014.

¹⁶ Pasal 339 ayat (2) UU 23/2014.

¹⁷ Pasal 334 ayat (2) UU 23/2014;

Perubahan bentuk dari BUMD perlu ditetapkan melalui Peraturan Daerah adapun mengenai perubahan bentuk hukum BUMD diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri (Pasal 114 ayat (4) dan (5) PP 54/2017).

Selain dari **bentuk hukumnya**, privatisasi juga dibatasi oleh **bidang usahanya**.¹⁸ Dengan ketentuan sebagai berikut:

- “
1. industri atau sektor usahanya kompetitif dapat melakukan Privatisasi;¹⁹
 2. industri atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah dapat melakukan Privatisasi;²⁰
 3. Perusahaan Perseroan Daerah yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan pemndang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD yang 100% (seratus persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah tidak dapat melakukan Privatisasi;²¹
 4. Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di sektor tertentu yang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum tidak dapat melakukan Privatisasi; atau²²
 5. Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk melakukan Privatisasi.²³ “

Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui Pelaksanaan Privatisasi mempertimbangkan **bentuk hukum** dari BUMD terkait, **bentuk usahanya**, dan sebagaimana telah dibahas pada poin 1, Privatisasi juga wajib untuk mempertimbangkan **tujuan** dari dilaksanakan Privatisasi.

Setelah memastikan bentuk hukum, bentuk usaha, serta tujuan dari Privatisasi telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka Pihak Terkait dalam Privatisasi melakukan sosialisasi kepada masyarakat kemudian meminta persetujuan kepada DPRD untuk melakukan Privatisasi.²⁴ Selanjutnya

¹⁸ Pasal 117 dan 118 PP 54/2017.

¹⁹ Pasal 117 huruf a PP 54/2017.

²⁰ Pasal 117 huruf b PP 54/2017.

²¹ Pasal 118 huruf a PP 54/2017.

²² Pasal 118 huruf b PP 54/2017.

²³ Pasal 118 huruf c PP 54/2017.

²⁴ Pasal 1 angka 8 PP 54/2017;

Privatisasi dilakukan dengan cara menjual saham. Metode penjualan saham sendiri dapat melalui penjualan saham langsung kepada pelanggan, kepada pegawai BUMD bersangkutan, melalui mekanisme Pasar Modal, dan langsung kepada investor.²⁵ Dalam hal BUMD memiliki tujuan kemanfaatan umum, Privatisasi diprioritaskan dengan cara menjual saham secara langsung kepada pelanggan.²⁶

PENUTUP

1. Regulasi Perusahaan Daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tidak mengatur secara khusus mengenai Privatisasi. Ketentuan mengenai Privatisasi ditemukan regulasi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bab BUMD dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Pada peraturan dimaksud, Privatisasi didefinisikan sebagai penjualan saham perusahaan perseroan Daerah dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, memperbesar manfaat bagi Daerah dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.²⁷
2. Pelaksanaan Privatisasi mempertimbangkan **bentuk hukum** dari BUMD terkait, **bentuk usahanya**, dan sebagaimana telah dibahas pada poin 1, Privatisasi juga wajib untuk mempertimbangkan **tujuan** dari dilaksanakan Privatisasi.
3. Privatisasi hanya dapat dilakukan pada Perusahaan Perseroan Daerah, karena Perusahaan Umum Daerah tidak dimaksudkan untuk dibagi kepemilikannya, namun Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibagi kepemilikannya. Hal tersebut diperkuat dengan ketentuan dalam regulasi terkait yang menyatakan Perusahaan Umum Daerah yang akan dimiliki lebih dari satu daerah maka harus **merubah bentuk hukumnya** menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.²⁸

Dalam pelaksanaannya, Pihak Terkait wajib menjaga kerahasiaan dari informasi-informasi yang tertutup dari umum dengan ancaman sanksi sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 120 ayat (1) PP 54/2017).

²⁵ Pasal 119 ayat (1) huruf a – d PP 54/2017.

²⁶ Pasal 119 ayat (2) PP 54/2017.

²⁷ Pasal 1 angka (8) PP 54/2017.

²⁸ Pasal 334 ayat (2) UU 23/2014.

4. **Bidang usaha** dari BUMD terkait juga merupakan salah satu kriteria dari Privatisasi.²⁹ Yaitu:

- “
1. industri atau sektor usahanya kompetitif dapat melakukan Privatisasi;³⁰
 2. industri atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah dapat melakukan Privatisasi;³¹
 3. Perusahaan Perseroan Daerah yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD yang 100% (seratus persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah tidak dapat melakukan Privatisasi;³²
 4. Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di sektor tertentu yang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum tidak dapat melakukan Privatisasi; atau³³
 5. Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk melakukan Privatisasi.³⁴
- “

5. Tujuan juga perlu dipertimbangkan oleh BUMD ketika melakukan Privatisasi. Privatisasi dimaksudkan untuk memperluas kepemilikan masyarakat, meningkatkan efisiensi dan produktivitas, memperkuat struktur dan kinerja keuangan, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, menciptakan badan usaha yang berdaya saing dan berorientasi global, dan/atau menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.³⁵ Sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.³⁶

²⁹ Pasal 117 dan 118 PP 54/2017.

³⁰ Pasal 117 huruf a PP 54/2017.

³¹ Pasal 117 huruf b PP 54/2017.

³² Pasal 118 huruf a PP 54/2017.

³³ Pasal 118 huruf b PP 54/2017.

³⁴ Pasal 118 huruf c PP 54/2017.

³⁵ Pasal 115 ayat (2) PP 54/2017.

³⁶ Pasal 115 ayat (1) PP 54/2017.

6. Setelah memastikan bentuk hukum, bentuk usaha, serta tujuan dari Privatisasi telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka Pihak Terkait dalam Privatisasi melakukan sosialisasi kepada masyarakat kemudian meminta persetujuan kepada DPRD untuk melakukan Privatisasi.³⁷ Perlu untuk diketahui, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, walaupun mengatur lebih dalam mengenai BUMD, namun terkait dengan Privatisasi, secara teknis administrasi, akan diatur lebih lanjut pada Peraturan Menteri.³⁸ Setidaknya mengenai kebijakan umum Privatisasi dapat diketahui dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 walaupun mekanisme teknis administrasinya masih menunggu peraturan menteri.

³⁷ Pasal 1 angka 8 PP 54/2017;

Dalam pelaksanaannya, Pihak Terkait wajib menjaga kerahasiaan dari informasi-informasi yang tertutup dari umum dengan ancaman sanksi sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 120 ayat (1) PP 54/2017).

³⁸ Pasal 122 PP 54/2017.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Hukum Primer:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Sumber Hukum Sekunder:

<https://www.beritasatu.com/nasional/393810/berdayakan-perusahaan-daerah-kontrak-dslng-perlu-diatur-kembali>

<https://www.kompasiana.com/nurulloh/54fd85b0a33311f010510141/untung-megawati-jual-indosat-2002>

<https://media.neliti.com/media/publications/40507-ID-kepemilikan-silang-saham-pt-indosat-dan-pt-telkomsel-oleh-temasek-holding-compan.pdf>

<https://sambelalab.wordpress.com/2010/11/09/pemerintahan-megawati-privatisasi-bumn-ke-tangan-asing-2001-2004/>

<https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-2882246/ini-daftar-bumn-yang-sudah-diprivatisasi>

Penyusun:

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan.

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.