

BAB I

Pendahuluan

A. Latar belakang

Pada awal mendirikan Republik Indonesia para perumus dan pemikir di bangsa ini sudah melihat bahwa negara ini belum mampu untuk bangkit sendiri secara ekonomi sehingga saat itu muncul pemikiran untuk melakukan proteksi secara utuh terhadap segala hal yang dianggap menguasai hajat hidup orang banyak, salah satunya adalah dengan merumuskan kebijakan tersebut ke dalam konstitusi.¹ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD) 1945 merupakan landasan konstitusi negara Indonesia. Melalui UUD 1945 pula secara jelas para *founding father* merumuskan falsafah dan prinsip ekonomi yang menjadi landasan ekonomi bangsa Indonesia yang dalam konstitusi diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal mengenai perekonomian yang berada pada Bab XIV UUD 1945 yang berjudul "Kesejahteraan Sosial". Kesejahteraan sosial

¹ Sejak Indonesia merdeka, fungsi dan peranan perusahaan negara sudah menjadi perdebatan dikalangan *founding fathers* terutama pada kata "dikuasai" oleh negara. Soekarno menafsirkan bahwa karena kondisi perekonomian masih lemah pasca kemerdekaan, maka negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi dan juga bidang usaha yang mempengaruhi hajat hidup rakyat. Sedangkan Hatta menentang pendapat ini dan memandang bahwa negara hanya cukup menguasai perusahaan yang benar-benar menguasai kebutuhan pokok masyarakat seperti listrik dan transportasi. Pandangan Hatta ini kemudian lebih sesuai dengan paham ekonomi modern, dimana posisi negara hanya cukup menyediakan infrastruktur yang mendukung proses pembangunan (*Rice, Robert C., 1983, The Origin of Basic Economic Ideas and their Impact on New Order Policies, Bulletin of Indonesian Economic Studies*)

adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan pasal 33 UUD 1945 di bawah judul Bab "Kesejahteraan Sosial" itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dapat dilihat dari meningkatnya pendapatan perkapita, meningkatnya pendidikan masyarakat, dan meningkatnya harapan hidup masyarakat, yang merupakan salah satu parameter atau ukuran terhadap keberhasilan pembangunan suatu bangsa, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi mikro. Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal yang mulia, karena pasal ini mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang.

Secara sederhana pasal 33 UUD 1945 juga bermakna bahwa negara harus menjaga apa yang terkandung di dalam dirinya termasuk keselamatan, ketahanan ekonomi dan kekayaan negara dari penguasaan golongan atau pribadi tertentu, serta menguasai cabang-cabang produksi penting meliputi fasilitas umum yang kemanfaatannya digunakan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu selama pasal 33 UUD 1945 masih tercantum dalam konsitusi maka selama itu pula keterlibatan pemerintah dalam menata perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.

Penguasaan untuk cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak tetap dikuasai oleh negara. Kekuasaan disini dalam arti luas adalah kekuasaan dalam pengendalian, kontrol, pengaturan dan pengelolaan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat oleh negara sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social polic*y) dimana pada banyak negara mencakup strategi dan upaya-

upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). Pembangunan ekonomi nasional di Indonesia selama ini di pandang masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas. Indikator utamanya adalah masih tingginya ketimpangan kesejahteraan masyarakat dan angka kemiskinan.

Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Melihat pengalaman negara maju dan berkembang di dunia membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, namun mereka selalu gagal dalam menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial. Kesejahteraan yang di berikan oleh negara tidak mampu menjangkau orang miskin dan kelompok rentan², kelompok rentan ini karena tidak mampu merespon dengan cepat perubahan sosial di sekitarnya maka otomatis tersingkirkan dalam proses pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar. Hal itu juga merupakan salah satu alasan mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi

² Yang dimaksud dengan kelompok rentan adalah semua orang yang menghadapi hambatan atau keterbatasan dalam menikmati standar kehidupan yang layak bagi kemanusiaan dan berlaku umum bagi suatu masyarakat yang berperadaban. Kelompok rentan terdiri atas: a. Anak-anak, Remaja, Perempuan (khusus yang menjalani fungsi reproduksi), Lanjut usia, Penyandang cacat (*disabled*), Komunitas adat terpencil, Kelompok minoritas, Pengungsi dan pengungsi internal, Tahanan dan narapidana, Orang miskin desa dan kota, Orang yang mengalami gangguan kejiwaan, Orang yang terdiskriminasi, Orang yang tersubordinasi, Orang yang termajinalkan, Petani yang tidak mempunyai tanah, Buruh tani, Nelayan miskin, Pekerja migrant, Penganggur, . Dan lain-lain.
<http://hukumham.info/>

kesenjangan itu dengan menerapkan *welfare state* (negara kesejahteraan). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan.

Karena ketidaksempurnaan mekanisme pasar tersebut, maka peranan pemerintah banyak ditampilkan pada fungsinya sebagai *agent of economic and social development*. Artinya, pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan kebijakan publik yang mengikat. Apabila Indonesia dewasa ini hendak melakukan liberalisasi dan privatisasi ekonomi yang oleh sebagian pakar dipandang berporos pada ideologi kapitalisme, Indonesia bisa menimba pengalaman dari negara-negara maju. Kemiskinan dan kesenjangan sosial ditanggulangi oleh berbagai skim jaminan sosial yang benar-benar dapat dirasakan manfaatnya secara nyata terutama oleh masyarakat kelas bawah.

Pengalaman di dunia Barat memberi pelajaran bahwa jika negara menerapkan sistem demokrasi liberal dan ekonomi kapitalis, maka itu hal tersebut tidak berarti pemerintah tidak turut campur dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Karena, sistem ekonomi kapitalis adalah strategi mencari uang, sedangkan pembangunan kesejahteraan sosial adalah strategi mendistribusikan uang secara adil dan merata. Apabila di analogikan dalam sebuah keluarga, mata pencaharian orang tua boleh saja bersifat kapitalis, tetapi perhatian terhadap anggota keluarga tidak boleh melemah, terutama terhadap anggota yang memerlukan perlindungan

husus, seperti anak balita, anak cacat atau orang lanjut usia. Bagi anggota keluarga yang normal atau sudah dewasa, barulah orang tua dapat melepaskan sebagian tanggungjawabnya secara bertahap agar mereka menjadi manusia mandiri dalam masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan tugas untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tersebut negara membentuk perusahaan negara yang lebih dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional.³ Dapat dikatakan bahwa filosofi dibentuk BUMN adalah karena berdasarkan pada bunyi ketentuan UUD 1945 Pasal 33 khususnya ayat (2) dan (3) yang mengandung maksud bahwa:

- (2) cabang-cabang produksi penting bagi Negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Kemudian bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Keberadaan BUMN juga di latar belakang beberapa faktor diantaranya adalah:

- Pelopor atau perintis karena swasta tidak tertarik untuk menggelutinya
- Pengelola bidang usaha yang "strategis" dan pelaksana pelayanan publik.
- Penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar
- Sumber Pendapatan Negara
- Hasil dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda

³ Pasal 1 huruf 1 Undang-undang Badan Usaha Milik Negara Nomor 19 Tahun 2003

Dalam praktiknya, ternyata BUMN tidak mudah menjaga keseimbangan antara amanat institusi dan sekaligus entitas bisnis yang berorientasi pada keuntungan.

Hambatan mendasar bagi BUMN setidaknya meliputi: pertama, masih kuatnya intervensi birokrasi dan politisi yang merugikan dan menurunkan kinerja BUMN, kedua, daya saing sebagian BUMN yang rendah akibat fasilitas produksi yang tua dan tidak efisien, sistem manajemen & teknologi yang sederhana, *overstaffing* Sumber Daya Manusia (SDM) berkemampuan rendah, namun *understaffing* SDM yang terampil dengan kompetensi tinggi. Ketiga, keterbatasan pendanaan untuk pengembangan usaha, akibat ketidakmampuan keuangan pemerintah, khususnya pada BUMN yang bermasalah keuangan. Keempat, KKN yang masih terjadi di sebagian BUMN. Kelima, masih adanya BUMN yang dipimpin oleh direksi/komisaris yang tidak profesional, tidak kompeten, tidak jujur, dan diangkat karena faktor kepentingan politik atau *lobby*. Keenam, masih kurangnya kerja sama dan aktivitas sinergi antar BUMN sendiri padahal banyak sekali potensi sinergi yang seharusnya bisa dilaksanakan.⁴

Dalam pengelolaannya saat ini menurut Revisod Baswir⁵ bahwa konsep pengelolaan BUMN saat ini memang tidak menganut sistem ekonomi liberal tetapi juga tidak menganut sistem ekonomi yang diatur oleh konstitusi, pada bidang dan area tertentu yang menguntungkan pemerintah menghendaki monopoli tetapi pada bidang dan area lain yang dianggap merugikan pemerintah ingin menyerahkan pengelolaannya kepada pihak asing atau swasta hal ini menunjukkan

⁴ Mudrajad Kuncoro Guru Besar Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM dan Chief Economist PT Recapital Advisors dalam BUMN Butuh "Kusir" Pencipta Harmoni Sumber: Investor Daily, 3 Agustus 2009 .<http://www.mudrajad.com>

⁵ Revisod Baswir, Keterpurukan BUMN disebabkan Pengelolaan tidak jelas, Sinar Harapan Rabu 13 April 2005

tidak konsistennya konsep pengelolaan badan usaha negara yang dianut oleh pemerintah.

Pernyataan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, terlihat tidak sesuai dengan Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Nomor 19 Tahun 2003 sebagai ketentuan hukum yang berada dibawahnya. Undang-Undang ini sama sekali tidak memberi penjelasan terperinci tentang cabang-cabang produksi apa saja yang penting bagi negara. Dalam Undang-Undang BUMN hanya menjelaskan tentang jenis badan usaha seperti perseroan, perusahaan umum dan lain-lain tidak memberi penjelasan secara rinci produksi apa yang dikuasai oleh negara, dalam hal ini masih diperlukan pengaturan yang dapat mengakomodir apa yang dimaksud dan diinginkan dalam konstitusi.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang BUMN, maksud dan tujuan pendirian BUMN antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyelenggaraan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan atau tidak diminati oleh sektor swasta dan koperasi; turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan

maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.⁶

Berdasarkan data yang ditampilkan oleh situs Kementerian Negara BUMN hingga tahun 2006 terdapat 139 BUMN di Indonesia⁷ jumlah yang cukup besar dengan berbagai bidang usaha. Dari 139 BUMN yang dilaporkan, terbagi dalam BUMN laba yaitu BUMN yang memberikan kontribusi bagi Negara dan BUMN rugi.⁸

Guna meningkatkan kinerja BUMN pemerintah menempuh kebijakan berupa perbaikan manajemen,⁹ salah satu yang dikenal adalah dengan program *rightsizing* (menurunkan jumlah BUMN menuju menjadi ukuran yang lebih ideal)¹⁰. Setidaknya, terdapat empat pilar yang perlu dilakukan untuk melakukan *rightsizing* BUMN, yaitu (i) merger/akuisisi; (ii) pembentukan *holding company*, (iii) privatisasi/divestasi; dan (iv) likuidasi.¹¹ Tercatat untuk tahun 2007- 2008 akan dilaksanakan privatisasi pada 24 BUMN. Jumlah ini meningkat dari jumlah yang ditetapkan sebelumnya, yaitu 15 BUMN, jumlah ini ditetapkan dalam Kep-03/M.Ekon/012007 yang ditetapkan 31 januari 2007, yang menetapkan 9 BUMN yang masuk dalam skema privatisasi yaitu Jasa Marga, BNI, Wijaya Karya, Merpati,

⁶ Pasal 2 Undang-undang Badan Usaha Milik Negara Nomor 19 Tahun 2003

⁷ <http://www.bumn-ri.com/>

⁸ Berdasarkan realitas data yang tersaji tersebut pernah dilakukan kajian apa yang menyebabkan BUMN menderita kerugian, dari beberapa hasil kajian diperoleh kesimpulan bahwa pengelolaan atau manajemen BUMN yang kurang baik memberikan kontribusi yang besar mengapa BUMN tersebut mengalami kerugian. (<http://www.bumn-ri.com/>)

⁹ Perbaikan-perbaikan sistem manajemennya untuk mengangkat kinerjanya. Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem, oleh karenanya sejak tahun 2002 diwajibkan bagi seluruh BUMN untuk menerapkan program GCG yang kemudian diikuti dengan penerapan program-program lain yang dapat menunjang kinerjanya seperti penerapan program Risk Management yang gencar diwajibkan sejak awal 2006.

¹⁰ Kementerian BUMN mencoba untuk memetakan perusahaan BUMN atas dasar eksternalitas dan profitabilitas, dengan tidak melupakan dasar urgensi kepemilikan, yaitu perlu dimiliki negara secara mayoritas dan tidak perlu dimiliki negara secara mayoritas. Kementerian menargetkan bawa skenario hasil *rightsizing* akan berjalan sebagai berikut: 2007 - 102 BUMN, 2008 - 87 BUMN, 2009 - 69 BUMN, 2012-2015 - 50 BUMN, setelah 2015 - 25 BUMN.

¹¹ <http://www.bumn-ri.com/>

Industri Soda Indonsia, Industri Gelas (Iglas), Cambrics Primisima, Jakarta International Hotel & Development, Atmindu Intirup, Prasadha Pamunah Limbah Industri, Kertas Blabak dan Kertas Basuki Rahmat.

Selain dalam rangka kebijakan rightsizing BUMN, krisis multidimensi yang terjadi pada tahun 1998 dan berakibat pada hampir semua sektor usaha terutama yang berskala besar, mengalami kesulitan keuangan teramat parah, karena beban hutang dalam valuta asing sangat memberatkan. BUMN tetap harus diselamatkan dan dikelola dengan baik sesuai dengan tujuan utama peningkatan kesejahteraan masyarakat, privatisasi dianggap sebagai upaya menyelamatkan perusahaan negara dari kesulitan keuangan yang membebani anggaran negara. Hal ini juga disampaikan oleh pemerintah bahwa privatisasi tidak hanya dilakukan untuk menambah dana APBN.¹² Dengan program privatisasi diharapkan peran perusahaan negara dalam pemulihan dan pertumbuhan ekonomi nasional dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Privatisasi sebagaimana diatur dalam Pasal (1) ayat 11 UU BUMN nomor 19 tahun 2003, adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Program privatisasi pada hakekatnya adalah melepas kontrol monopolistik Pemerintah terhadap perusahaan negara. Akibat kontrol monopolistik pemerintah

¹² Pemerintah memastikan tidak akan melakukan privatisasi dan penjualan aset pemerintah termasuk juga BUMN untuk menutup defisit APBN 2010. Pemerintah lebih memilih untuk menambah utang baik dalam maupun luar negeri untuk menutup defisit sebesar 1,3 persen PDB. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas Paskah Suzetta mengatakan bahwa pemerintah akan sangat hati-hati dan konservatif dalam menentukan anggaran dalam APBN 2010 nanti.

atas perusahaan negara menimbulkan distorsi antara lain, pola pengelolaan perusahaan negara / BUMN menjadi sama seperti birokrasi pemerintah, terdapat *conflict of interest* antara fungsi pemerintah sebagai regulator dan penyelenggara bisnis yang menyebabkan pengelolaan perusahaan negara / BUMN cenderung tidak transparan. Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) hampir tidak ditemukan pada perusahaan negara / BUMN yang telah menjadi perusahaan terbuka (go public).¹³

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham persero.¹⁴ Melalui privatisasi diharapkan dapat mendatangkan banyak manfaat, antara lain dapat menutup defisit anggaran negara. Privatisasi harus diiringi dengan perubahan peningkatan kemampuan badan usaha negara dengan perubahan budaya kerja yang mengarah kepada peningkatan kinerja, sejalan dengan perkembangan teknologi yang digunakan.

Dalam menghadapi persaingan pasar yang semakin ketat baik dari dalam ataupun luar negeri untuk mempersiapkan dan menciptakan produk barang atau jasa yang sesuai dengan selera konsumen memiliki kualitas yang baik dengan harga terjangkau. Privatisasi yang dilakukan terhadap perusahaan negara hendaknya mendatangkan manfaat serta mampu menghasilkan keuntungan serta dapat membantu memberdayakan usaha kecil menengah dan koperasi serta masyarakat disekitarnya.

¹³ els.bappenas.go.id/upload/.../Reformasi%20BUMN-BI

¹⁴ Pas al 74 ayat (2) Undang-undang Badan Usaha Milik Negara Nomor 19 Tahun 2003

Dalam rangka pengembangan perusahaan, perlu ditinjau kembali konsep privatisasi yang diarahkan terutama untuk kepentingan perusahaan, dan tidak semata-mata untuk menutup anggaran pendapatan negara. 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, penciptaan produk dan atau jenis usaha sehingga pendapatan atau keuntungannya meningkat yang pada gilirannya dapat meningkatkan laba perusahaan. Privatisasi seperti inilah yang selalu diinginkan oleh semua pihak.

Model privatisasi seperti tergambar di atas juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan di sisi lain pengembangan usaha bisa berarti penyerapan tenaga kerja baru. Jika privatisasi dilakukan dengan pengalihan saham pemerintah ke pihak lain, tidak berdampak langsung pada perusahaan karena tidak mempengaruhi besarnya modal, perubahan yang terjadi tentunya pada manajemen dan perpindahan kepemilikan perusahaan terjadi perubahan manajemen dan efisiensi akan berdampak pada pengurangan tenaga kerja. Dengan pemindahan kepemilikan saham tersebut, hak penerimaan deviden berubah dari pemerintah ke pemilik baru. Sementara itu penerimaan hasil penjualan saham masuk ke kas negara tetapi akan habis dipakai untuk tahun anggaran dimaksud. Dalam jangka pendek mendatangkan dana akan tetapi dalam jangka panjang merugikan

anggaran pendapatan dan belanja negara karena penerimaan deviden akan berkurang pada tahun-tahun berikutnya.

Privatisasi hendaknya diarahkan dengan cara menjual saham negara (divestasi) dan sekaligus menjual saham baru (dilusi). Dengan cara ini negara dan perusahaan mendapatkan dana 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. Selain itu penjualan saham hendaknya ditujukan kepada banyak investor yang potensial sehingga negara masih menjadi *majority* tetapi tidak dapat lagi melakukan kontrol sepenuhnya terhadap perusahaan tanpa persetujuan pemegang saham lain. Dengan cara ini, pengendalian publik tetap berjalan sehingga pengawasan kepada manajemen dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Penjualan kepada *single majority* tidak selayaknya dilakukan khususnya untuk perusahaan-perusahaan yang tergolong vital, terutama juga harus diingat perusahaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, karena dalam jangka panjang dapat menimbulkan resiko bagi negara dalam mengelola dan kepentingan hajat hidup orang banyak yang harus ditangani oleh perusahaan negara / BUMN. Langkah dalam meningkatkan kinerja perusahaan negara yang dilakukan melalui program privatisasi dapat dilakukan dalam tiga tahap: restrukturisasi, profitisasi, baru privatisasi. Pemerintah Indonesia saat ini seringkali langsung melakukan tahap privatisasi saja. Padahal sebenarnya perusahaan negara direstrukturisasi dulu sampai menghasilkan profit, kalau sudah

profit baru kemudian di privatisasi. Perusahaan butuh direstrukturisasi supaya bagus manajemennya. Dengan keadaan manajemen yang bagus dan profit, maka nilai jual perusahaan negara akan menjadi tinggi.

Privatisasi tidak seperti yang digambarkan oleh pemerintah, yakni bertujuan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham perusahaan negara / BUMN. Namun ternyata yang dimaksud masyarakat disini bukanlah masyarakat secara keseluruhan, tetapi tentu saja hanya kelompok masyarakat khusus, yakni mereka yang punya uang (investor). Sampai saat ini privatisasi masih menjadi perdebatan karena dinilai belum mendatangkan manfaat bagi masyarakat. Diperlukan kajian untuk melihat program privatisasi yang dapat mendatangkan manfaat dan mampu berkembang di masa depan.

Namun demikian kebijakan privatisasi perusahaan negara / BUMN memiliki dasar hukum yang cukup kuat, yaitu Undang-Undang No.19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) , secara de jure, privatisasi BUMN adalah kebijakan yang dilindungi oleh undang-undang, sehingga masyarakat tidak bisa menolak kebijakan privatisasi ini, sepanjang telah sesuai dengan rambu-rambu yang ditentukan oleh Undang-undang No.19 tahun 2003. Saat ini dilihat bahwa privatisasi akan menjadi strategi utama pemerintah Indonesia dalam membenahi BUMN, privatisasi yang bagaimana yang benar-benar memberikan kebaikan bagi BUMN, karena sebagian besar privatisasi di Indonesia identik dengan asingisasi. Apabila kondisinya demikian, maka privatisasi sebagai suatu fakta bisnis menjadi fakta politik. Walaupun masih diperlukan kajian terhadap rambu-rambu privatisasi

BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.19 tahun 2003 di kaitkan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Berkaitan dengan permasalahan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) apabila ditinjau dari Pasal 33 UUD 1945. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu institusi yang memiliki tugas dan fungsi melaksanakan pembangunan hukum nasional menganggap penting melakukan kajian terhadap hal tersebut. Diharapkan berdasarkan kajian hukum ini akan diperoleh suatu hasil pemikiran yang tepat dalam mensikapi permasalahan tentang privatisasi badan usaha milik negara.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang tersebut maka dapat diidentifikasi permasalahan hukum sebagai berikut :

1. Bagaimanakah konsep Privatisasi terhadap perusahaan negara / Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan UU no 19 tahun 2003 di tinjau dari Pasal 33 UUD 1945?
2. Bagaimana bentuk Privatisasi yang sesuai dan mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia ?
3. Apa dampak yang timbul akibat privatisasi yang dilakukan terhadap BUMN

C. Maksud dan Tujuan Pengkajian

Maksud dan tujuan dari pengkajian hukum ini adalah untuk mendapatkan masukan atau pemikiran tentang permasalahan yang timbul dilihat dari berbagai aspek antara lain aspek sosial, ekonomi, teknologi, agama, politik, hankam dan atau tentang masalah hukum itu sendiri, yang nantinya akan dijadikan bahan awal yang bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baru ataupun dalam rangka melakukan pembinaan hukum nasional.

D. Kerangka Pemikiran

Privatisasi adalah kebijakan yang multifaset atau banyak muka, secara ideologis privatisasi bermakna meminimalisir peran negara, secara manajemen privatisasi bermakna meningkatkan efisiensi pengelolaan usaha dan peningkatan nilai perusahaan. Secara anggaran, privatisasi dapat juga berarti mengisi kas negara yang sedang "bolong".¹⁵ Istilah privatisasi di Indonesia dikenal masih sebatas di dalam bidang pengelolaan perusahaan negara / BUMN, namun secara esensi menurut John. D. Donahue, ia menyimpulkan bahwa privatisasi sebagai pendelegasian kewajiban publik kepada organisasi swasta,¹⁶ sedangkan di Amerika Serikat privatisasi diartikan sebagai minimalisasi peranan pemerintah dan maksimalisasi peranan sektor swasta, baik dalam aktivitas-aktivitas layanan publik maupun kepemilikan aset-asetnya sebagaimana dinyatakan oleh Safri Nugraha yang menyimpulkan pendapat dari E.S Savas.¹⁷

¹⁵ Riant Nugroho & Randy R, Manajemen Privatisasi BUMN, Elek Media Komputindo, Gramedia. Tahun 2008 hal vii.

¹⁶ Safri Nugraha. Privatisasi Di Berbagai Negara: Pengantar Untuk Memahami Privatisasi. hal. 10.

¹⁷ Ibid. Hal. 15

Di Indonesia menurut Safri Nugraha menganut dua konsep privatisasi sekaligus yaitu konsep privatisasi Amerika yang memfokuskan pada layanan publik dan konsep privatisasi Inggris yang memfokuskan pada penjualan perusahaan negara .¹⁸

Privatisasi yang paling banyak dipahami adalah privatisasi yang kebijakan-kebijakannya mengizinkan negara melepas kepemilikan kepada perusahaan-perusahaan swasta, pihak-pihak di luar negara atau investor asing. Secara umum, privatisasi memang cenderung dipahami sebagai suatu proses untuk memindahkan status kepemilikan perusahaan negara / BUMN atau harta publik lainnya, dari milik publik (negara) menjadi milik pemodal privat (swasta). Tetapi dalam pengertian yang lebih luas, privatisasi sesungguhnya dapat pula diartikan sebagai suatu proses untuk mentransformasikan metode pengelolaan perusahaan negara / BUMN dan harta publik lainnya itu, agar lebih menyerupai metode pengelolaan yang terdapat di sektor swasta. Asas utama privatisasi adalah kepemilikan individual secara mutlak dan mekanisme pasar bebas. Karenanya tidak dikenal *public goods* atau *public services*. Yang ada *commercial goods* atau *commercial services*¹⁹ Prinsip-prinsip privatisasi yang terangkum dari berbagai sumber :

- Kepemilikan pribadi (*private ownership*)
- Persaingan dan pasar bebas

Menurut E.S Savas terdapat empat hal motif privatisasi di AS, yaitu motif pragmatis, ideology, komersial, dan populis, di mana keempat motif tersebut mengklaim bahwa pemerintah yang efisien dan efektiflah yang dapat kesis pada masa globalisasi sekarang ini, di sisi lain program-program pemerintah tidak sesuai lagi dengan tingkat kehidupan yang layak masyarakat AS. Ibid Hal. 34-36.

¹⁸ Ibid. Hal. 20

¹⁹ Ichsanuddin Noersy, dalam Issues and Perspectives of Privatization, dalam Global Justice Update - Volume VI - 2nd Edition - July 2008 and Global Justice Update, Volume 6, Special Edition 2008, diakses dari <http://www.globaljust.org/>

- o Pemerintah dilarang campur tangan dalam mekanisme pasar
- o Kegagalan pasar diabaikan karena pasar dianggap hakim paling bijaksana dan efisien
- o Program karikatif seperti *Community Development, Corporate Social Responsibility, Scholarship, Funding NGO*

Pasal 33 ayat 2 dan 3 secara jelas menerangkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari pengertian diatas secara jelas Indonesia menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) yang bermakna bahwa kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar Negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*.²⁰

Bentham menggunakan istilah 'utility' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan

²⁰ Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith (2006), *Talking Policy: How Social Policy is Made*, Crows Nest: Allen and Unwin

Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak kesejahteraan negara" (*father of welfare states*).

Negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Spicker (1995:82), misalnya, menyatakan bahwa negara kesejahteraan "...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards."

Negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggungjawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.²¹ Konsep ini dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis.²²

Perkembangan ekonomi global membawa implikasi terhadap kesejahteraan negara. Membawa pengaruh terhadap batas dan kekuatan Negara yang semakin

²¹ Esping-Andersen, Gosta (1997), *"After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy"* dalam Gosta Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, halaman 1-31

²² Husodo, Siswono Yudo, "Membangun Negara Kesejahteraan ", makalah disampaikan pada Seminar Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional.²³ Dalam bukunya *Globalization and welfare state* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial.

Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) menjual kebijakan ekonomi dan sosial kepada Negara-negara berkembang dan Negara-negara Eropa Timur agar memperkecil pengeluaran pemerintah, memberikan pelayanan sosial yang selektif dan terbatas, serta menyerahkan jaminan sosial kepada pihak swasta. Konsekuensi logis dari kecenderungan global dan menguatnya ideologi neo-liberal ini adalah munculnya kritik terhadap sistem kesejahteraan negara yang dipandang tidak tepat lagi diterapkan sebagai pendekatan dalam pembangunan suatu Negara.

Privatisasi sebagai kebijakan publik yang mengarahkan bahwa tidak ada alternatif lain selain pasar yang dapat mengendalikan ekonomi secara efisien dan berargumen bahwa sebagian besar kegiatan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan harus diserahkan kepada sektor swasta. Kebijakan privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah apapun itu latar belakang atau motifnya, selalu membawa dampak terhadap warga negara. Baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Yang merasakan implikasinya secara langsung misalnya adalah para karyawan atau tenaga kerja. Karena dengan privatisasi pastilah membawa perubahan manajemen, apakah itu imbas yang positif maupun negatif.

²³ Mishra, Ramesh (2000), *Globalization and the Welfare State*, London: McMillan

Dan tentunya merupakan kewajiban negara untuk melindungi mereka ini dengan meminimalisir kerugian atau dampak negatif yang mungkin terjadi. Selain perubahan manajemen yang membawa dampak kepada tenaga kerja. Pihak yang setuju dengan privatisasi perusahaan Negara / BUMN berargumentasi bahwa privatisasi perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan Negara / BUMN serta menutup defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Dengan adanya privatisasi diharapkan perusahaan Negara / BUMN akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi, kelompok ini berargumen bahwa dengan privatisasi di atas 50%, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan perusahaan Negara / BUMN akan bergeser dari pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentu akan berupaya untuk bekerja secara efisien, sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih baik kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian dividen.

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

ketika BUMN akan habis terjual dan defisit APBN pada tahun-tahun mendatang tetap akan terjadi.

Motivasi utama privatisasi di Indonesia yaitu : kondisi keuangan negara, pemberlakuan kesepakatan perdagangan bebas, dan peningkatan pengharapan dari masyarakat.²⁴ Meskipun pemerintah mengklaim privatisasi bukan untuk menjual BUMN, melainkan untuk memberdayakan BUMN agar lebih dinamis, transparan, kompetitif, dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham, namun apabila melihat fakta yang ada tentu saja klaim tersebut sangat tidak berdasar. Sebab, privatisasi yang sudah dilakukan di Indonesia merupakan penjualan aset-aset negara sehingga terjadi pemindahan kepemilikan dari harta milik negara/publik menjadi milik swasta (*private sector*).

Pandangan bahwa apabila BUMN dikelola investor akan bertambah baik kinerjanya dan lebih transparan juga masih diragukan. Karena faktanya, BUMN yang dijual bukanlah BUMN yang rugi dan berkinerja buruk. Justru BUMN yang memiliki perolehan laba yang sangat tinggi.²⁵ Bahkan tidak jarang BUMN yang diprivatisasi memiliki peranan vital dalam perekonomian Sementara itu, pemerintah sendiri terdesak untuk melakukan privatisasi guna menutup defisit anggaran. Defisit anggaran selain ditutup melalui utang luar negeri juga ditutup melalui hasil privatisasi dan setoran BPPN. Dengan demikian, seolah-olah privatisasi hanya memenuhi tujuan jangka pendek (menutup defisit anggaran) dan bukan untuk memaksimalkan nilai dalam jangka panjang. Jika pemerintah sudah mengambil langkah kebijakan melakukan privatisasi, secara teknis keterlibatan negara di

²⁴ Safri Nugraha. *ibid* .hal 41

²⁵ PT Semen Gresik, misalnya, baru-baru ini melaporkan perolehan laba semester I 2008 mencapai Rp 1 triliun. [www.bi.go.id/NR/Berita Perdagangan dan Investasi](http://www.bi.go.id/NR/Berita%20Perdagangan%20dan%20Investasi) 6 April 2009

bidang industri strategis juga sudah tidak ada lagi dan pemerintah hanya mengawasi melalui aturan main serta etika usaha yang dibuat. Secara kongkret pemerintah harus memisahkan fungsi-fungsi lembaga negara dan fungsi bidang usaha yang kadang-kadang memang masih tumpang tindih dan selanjutnya pengelolaannya diserahkan kepada swasta.

Fakta memang menunjukkan bahwa pengelolaan yang dilakukan oleh swasta hasilnya secara umum lebih efisien. Berdasarkan pengalaman negara lain menunjukkan bahwa negara lebih baik tidak langsung menjalankan operasi suatu industri, tetapi cukup sebagai regulator yang menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menikmati hasil melalui penerimaan pajak. Oleh karena itu, privatisasi dinilai berhasil jika dapat melakukan efisiensi, terjadi penurunan harga atau perbaikan pelayanan. Selain itu, privatisasi memang bukan hanya menyangkut masalah ekonomi semata, melainkan juga menyangkut masalah transformasi sosial. Di dalamnya menyangkut landasan konstitusional privatisasi, sejauh mana privatisasi bisa diterima oleh masyarakat, karyawan dan elite politik (parlemen) sehingga tidak menimbulkan gejolak.

Kontroversi privatisasi BUMN juga timbul dari pengertian privatisasi dalam Pasal 1 (12) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN yang menyebutkan :“Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa privatisasi yaitu penjualan saham sebagian dan seluruhnya, kata seluruhnya inilah

yang mengandung kontroversi bagi masyarakat karena apabila dijual saham seluruhnya maka kepemilikan pemerintah terhadap perusahaan negara / BUMN tersebut sudah hilang dan beralih menjadi milik swasta, maka namanya bukan perusahaan negara lagi namun berubah menjadi perusahaan swasta sehingga ditakutkan pelayanan publik ke masyarakat akan berkurang apabila dikelola oleh pihak swasta, oleh karenanya apabila akan dilakukan privatisasi terhadap perusahaan negara hendaknya hanya sebagian (maksimal 49%) sehingga pemerintah akan tetap menjadi pemegang saham mayoritas agar aset perusahaan negara tidak hilang dan beralih ke swasta dan peran perusahaan negara / BUMN sebagai pelayan publik tetap dijalankan oleh pemerintah. Terdapat berbagai macam bentuk privatisasi, diantaranya tipe yang paling sering di pakai adalah :

1. The Sale of an Existing State-Owned Enterprise

Bentuk ini banyak terdapat di Eropa, di negara-negara berkembang dan bentuk perencanaan ekonomi di negara-negara Eropa Timur dan Bekas Uni Sovyet.

2. Use of Private Financing and Management rather than public for new infrastruktur development

Adalah bentuk privatisasi di mana kondisi perusahaan swasta di suatu negara lebih baik dari perusahaan sektor public atau perusahaan negara dalam pengembangan infrastruktur. Kondisi ini menjadikan privatisasi cepat populer hampir di setiap bidang.

3. *Outsourcing (Contracting Out to Private vendor)*

Adalah bentuk privatisasi di mana terjadi pelepasan fungsi sektor konvensional seluruhnya di kontrakkan ke pihak swasta.²⁶

Bentuk atau model manakah yang paling sesuai di terapkan di Indonesia ? apabila tidak ada yang sesuai dengan kondisi perekonomian di Indonesia, apakah Indonesia akan menciptakan model sendiri yang lebih sesuai dengan keadaan bangsanya.,²⁷ Sedangkan berbagai isu yang menyertai privatisasi diantaranya :

- *Out sourcing* beberapa jenis pekerjaan;
- Memberikan hak pengelolaan dan/atau pemeliharaan atas barang dan jasa publik kepada swasta;
- Menjual kepemilikan saham pemerintah melalui *Initial Public Offering* (IPO) atau *Strategic Partnership*,
- Memberikan hak pemakaian atas barang publik untuk jangka waktu tertentu atau jangka panjang (50-90 tahun);
- Menggantungkan pemenuhan kebutuhan pada pasokan swasta untuk layanan jasa, misalnya jasa jaringan telekomunikasi yang dikelola swasta atau jasa jalan tol;
- Mempreteli (*Unbundling*) jasa dan produk barang publik melalui restrukturisasi usaha BUMN yang kemudian BUMN tersebut menjual saham atau hak konsesinya;

²⁶ Greeta Gouri, *Privatization of Public Enterprise*, 1991.

²⁷ Seperti PT Pelindo II dan PT Pelindo III yang mengelola pelabuhan Tanjung Priok dan Tanjung Perak, PT Telkom, PT Telkomsel dan PT Indosat yang menguasai sektor telekomunikasi_Indonesia.

- Sekuritisasi aset, sumber daya dan/atau kontrak dengan maksud menyebar kepemilikan ke masyarakat dan Pemerintah Daerah.

Apabila melihat ke negara lain, kita ambil di Inggris, menurut Heidi Abromeit terdapat dua motivasi adanya privatisasi, yaitu: pengurangan peranan pemerintah dan peningkatan peran pasar bebas di negara kesejahteraan (*welfare state*) Inggris (motif ekonomi).²⁸ Sedangkan di Amerika Serikat motivasi tersebut menurut para ahli disebabkan oleh adanya sentimen “anti negara” yang dianggap gagal dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.²⁹ Kemudian untuk negara-negara berkembang motivasi adanya privatisasi menurut Safri Nugraha adalah karena mereka ingin mencontoh keberhasilan negara-negara Eropa Barat dalam melaksanakan privatisasi di kawasan tersebut.³⁰

Di Indonesia sendiri privatisasi menurut Prof. Safri Nugraha lebih dikarenakan adanya motif ekonomi, yang ia simpulkan dari pendapat Bacellius Ruru mengenai tiga motivasi utama privatisasi di Indonesia yaitu: kondisi keuangan negara, pemberlakuan kesepakatan perdagangan bebas, dan peningkatan pengharapan dari masyarakat.³¹ Privatisasi merupakan bagian tak terpisahkan dari ideologi Kapitalisme yang menonjolkan kepemilikan individu atau kebebasan kepemilikan. Ide privatisasi pada dasarnya meniadakan peranan pemerintah dalam perekonomian dan pelayanan publik, kemudian menyerahkannya kepada para investor. Ide ini berpijak pada pandangan Adam Smith yang menghendaki perekonomian berjalan tanpa campur tangan pemerintah atau *laissez faire*. Hal ini

²⁸ Safri, *ibid* Hal. 30

²⁹ Safri, *ibid* Hal. 34-36

³⁰ *Ibid*. Hal. 26

³¹ *Ibid*. Hal. 41

tidak sesuai dengan paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*). Privatisasi memiliki konsekuensi semakin minimnya pelayanan publik dan penyediaan kebutuhan pokok bagi masyarakat oleh negara. Hal ini sebagai konsekuensi dari pandangan yang sempit antara efisiensi di sektor usaha (korporasi) dengan efisiensi pada organisasi pemerintahan. Efisiensi kurang tepat diterapkan pada pemerintahan yang mempunyai tugas memberikan perlindungan, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan masyarakat, memberi keadilan dan keamanan.

E. Metode Kerja Tim Pengkajian

Dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia R.I. Nomor : PHN.01.LT.02.01 Tahun 2009 tanggal 8 Januari 2009 tentang Pengkajian Hukum tentang Privatisasi Perusahaan Negara ditinjau dari Undang Undang Dasar 1945 dirumuskan bahwa Tim bertugas, pertama mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum; kedua mempelajari dan menganalisis; ketiga memberikan rekomendasi, berupaya dan langkah yang perlu diambil dalam rangka pembinaan dan pembaharuan hukum menuju terbentuknya suatu Sistem Hukum Nasional yang dicita-citakan.

Sesuai dengan hasil rapat pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional tanggal 16 Pebruari 2006 bahwa setelah dilakukan identifikasi permasalahan hukum tersebut, maka identifikasi masalah tersebut kemudian dirumuskan menjadi materi pengkajian hukum, lebih lanjut permasalahan hukum yang telah dipilih tersebut dianalisa atau dikaji atau ditinjau/didekati dari berbagai

aspek, baik secara intern (hukum) maupun ekstern (interdisipliner) atau interdepartemental (oleh ketua dan anggota Tim).

Dengan demikian dalam rangka menyelesaikan tugas tersebut maka langkah-langkah yang dapat dilakukan antara lain; dalam rangka rapat pertama tim, selain agenda perkenalan anggota tim, juga diagendakan diskusi untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang kemudian ditetapkan menjadi rumusan permasalahan Pengkajian Hukum.

Bahan diskusi dapat dimulai dengan menganalisis judul pengkajian hukum yang telah ditentukan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, analisis terhadap judul tersebut didekati dari sisi intern (hukum) dan interdisipliner atau interdepartemental, jika memungkinkan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan dapat dirumuskan oleh Anggota Tim Pengkajian Hukum.

Setelah disepakati sejumlah permasalahan hukum, maka tahap berikutnya adalah pembagian tugas pengkajian hukum yaitu melakukan analisis atau kajian terhadap permasalahan-permasalahan hukum yang telah ditetapkan. Sedangkan pola analisis yaitu permasalahan hukum yang telah dipilih dianalisis dari sudut intern dan ekstern oleh masing-masing anggota Tim Pengkajian sesuai dengan bidang atau keahlian dan kepakaran dari masing-masing anggota Tim Pengkajian Hukum.

Sesuai dengan Surat Keputusan tersebut maka Pengkajian Hukum dilaksanakan mulai dari bulan Januari sampai dengan Desember 2009, akan tetapi efektifnya dimulai dari bulan April sampai dengan Nopember 2009. Sehingga waktu efektif tersebut dapat dibuatkan jadwal untuk rapat-rapat tim dan alokasi waktu

untuk pembuatan kertas kerja atau makalah, sesuai dengan penugasan ketua tim atau kesepakatan anggota dan ketua dari Tim Pengkajian Hukum.

Pengkajian Hukum tentang Masalah Hukum Perusahaan milik Negara ditinjau dari UUD 45 dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut :

- ✓ Studi kepustakaan, masing-masing anggota mengumpulkan dan mempelajari bahan literatur yang berkaitan dengan materi yang akan dikaji
- ✓ Anggota Tim menulis kertas kerja (berupa makalah) sesuai dengan topik yang telah ditugaskan, kemudian didiskusikan dalam rapat tim.
- ✓ Jika diperlukan maka Tim Pengkajian dapat mengundang pihak lain (nara sumber) untuk didengar pendapatnya mengenai masalah yang masih perlu diketahui kejelasannya.

F. Bentuk masalah yang akan dikaji ;

1. **Bab I** Pendahuluan yang akan membahas mengenai perusahaan milik negara dan latar belakang Privatisasi
2. **Bab II** Mengulas mengenai Peran BUMN dan Sejarah BUMN, Sejarah privatisasi dan privatisasi di beberapa negara.
3. **Bab III** Membahas mengenai bentuk privatisasi dari segala aspek
4. **Bab IV** Membahas mengenai Dampak dari Privatisasi terhadap BUMN
5. **Bab V** Penutup, berisi Kesimpulan dan Rekomendasi

G. Personalia Tim Pengkajian

Tim Pengkajian Hukum tentang Privatisasi Perusahaan Milik Negara ditinjau dari Undang Undang Dasar 1945 dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor PHN.01.LT.02.01 Tahun 2009 tanggal 08 Januari 2009 , dengan susunan personalia tim sebagai berikut::

Ketua : Prof.Dr. Safri Nugraha, SH, LL.M

Sekretaris : Srie Hudyati, SH

Anggota : 1. Drs. Imam Heryanto, SH, MH
2. Achmad Sofyan
3. Herman Hidayat
4. Sadikin, SH, MH
5. Ida Padmanegara, SH, MH
6. Tyas Dian Anggraeni, SH, MH
7. Karno Wiryoredjo

Nara Sumber: Prof.Dr. Sunaryati Hartono, SH

Bab II

Peran, Sejarah dan Privatisasi Perusahaan Milik Negara

A. Latar Belakang

Indonesia tidak pernah mendeklarasikan dirinya sebagai negara kesejahteraan, namun beberapa hal menegaskan atau menyiratkan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan, seperti misalnya tersirat dalam tujuan nasional bangsa ini yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu cita-cita negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yang dikenal dengan istilah tujuan nasional tertuang dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal tersebut merupakan pernyataan yang jelas bahwa salah satu tujuan didirikannya Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan umum.³²

Walaupun Indonesia tidak termasuk dalam klasifikasi negara kesejahteraan, namun kesejahteraan bagi negara merupakan hal mutlak karena sudah diperintahkan oleh konstitusi. Untuk mencapai cita-cita tersebut serta dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan negara yang berdasarkan Pancasila, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara.

³² Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century a Step Forwards of Backwards?* first edition-Jakarta :Institute For Law and Economics Studies Faculty of Law University of Indonesia, 2004., p.10,

Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Pengaturan tentang kesejahteraan rakyat diatur dalam Bab Kesejahteraan Sosial, yang tercantum dalam Pasal 33, Pasal 34 dan Pasal 31 UUD 1945.

Pasal 33 UUD 1945 dapat diterjemahkan sebagai pasal restrukturisasi ekonomi, yaitu pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi. Ayat 1, Pasal 33 UUD 1945 menegaskan, bahwa

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”.

Perkataan disusun mengandung arti “direstruktur”, yang maksudnya atau arti kata “disusun” dalam konteks restrukturisasi ekonomi, yaitu merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, menghilangkan subordinasi ekonomi (yang tidak *emancipatory*) dan menggantinya dengan demokrasi ekonomi (yang *participatory* dan *emancipatory*).³³

Apabila melihat rumusan pada ayat (1) Pasal 33 ini dapat dilihat bahwa perekonomian berdasar atas kekeluargaan yang bisa disamakan dengan demokrasi ekonomi dan kemakmuran bagi semua orang. Oleh karena itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Sebab kalau tidak, dikhawatirkan industri strategis yang memproduksi kebutuhan hidup masyarakat akan jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan akan jauh dari tujuan untuk mensejahterakan rakyat.³⁴

³³ <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/>

³⁴ Hal ini seakan sudah diramalkan oleh para pembentuk negara ini dengan memasukkannya ke dalam konstitusi karena khawatir apabila suatu saat orang-orang yang berkuasa di Indonesia ini

Sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945, pemerintah telah melakukan banyak kegiatan nyata dalam rangka menyejahterakan rakyatnya termasuk juga peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang mendukung komitmen pemerintah, langkah nyata yang dilakukan antara lain : pembangunan infrastruktur sekolah, anggaran yang besar bagi pendidikan oleh pemerintah, dimana hasil nyatanya adalah mayoritas penduduk Indonesia terdidik pada level sekolah dasar.

Pemerintah juga mendirikan rumah sakit dan klinik yang terjangkau oleh masyarakat. Banyak perusahaan negara yang didirikan dalam rangka mendukung layanan kesejahteraan sosial, seperti Bank Tabungan Negara (BTN) yang mendukung kredit perumahan bagi rakyat, BULOG (Badan Logistik Nasional) yang mendukung penyediaan kebutuhan dasar masyarakat seperti : beras, gula, minyak dan kebutuhan pokok lainnya. Sedangkan kebijakan di bidang ketenagakerjaan dilakukan pemerintah seperti dana pensiun dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek) yang dimulai pada tahun 1992.

Kebijakan pengaturan perusahaan negara di Indonesia berdasarkan pada pasal 33 UUD 1945, pasal ini di terjemahkan oleh pemerintah bahwa segala kegiatan ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus di kontrol oleh pemerintah melalui perusahaan negara.³⁵ Berdasarkan hal tersebut banyak perusahaan negara yang didirikan untuk mendukung layanan sosial bagi masyarakat, seperti, pendistribusian air, operator telekomunikasi, layanan kereta

akan menyalahgunakan kekuasaan, karena melalaikan asas kekeluargaan dan berakibat pada ketidaksejahteraan kehidupan rakyat .

³⁵ Mari Pengestu, *Economic Reform, Deregulation and Privatization, The Indonesian Experience*, 1996, p.68.

api dan pesawat terbang, kapal ferry untuk penyeberangan antar pulau, penyediaan buku bagi pelajar sekolah, bensin dan gas juga dilakukan dengan perusahaan negara.

Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat namun demikian tetap menghormati kepentingan individu untuk berusaha secara ekonomi atau berwiraswasta, dapat dilihat dari isi Pasal 33 UUD 1945 dalam sub-bab kesejahteraan sosial (sebelum Amandemen) :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara

Perekonomian yang dianut dalam konstitusi berdasar atas demokrasi ekonomi.³⁶ Meskipun sistem utama ekonomi negara menganut paham demokrasi ekonomi berdasar “kebersamaan dan asas kekeluargaan”, namun, negara tetap menjamin paham individualisme atau asas perorangan dalam berwiraswasta dan memberikan ruang kepada pihak swasta untuk mengerakkan sektor ekonomi yang tidak dominan, yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak.³⁷ Kehadiran pihak

³⁶ Demokrasi ekonomi yang mengutamakan kemakmuran bagi semua orang. Oleh karena itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang atau pihak swasta . Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk kedaulatan ekonomi. www.antarasumbar.com/id/index.php?sumbar

³⁷ www.legalitas.org/incl-php/buka.php

swasta ini diakomodir dengan adanya tiga pilar ekonomi di Indonesia , yaitu BUMN, swasta, dan koperasi.

Ketiga pilar ekonomi itu merupakan infrastruktur perekonomian Indonesia , sesuai Pasal 33 UUD 1945. Idealnya, ketiganya tertata sesuai cita-cita untuk apa negara ini didirikan sehingga ketiganya harus menjadi pilar sistem perekonomian sebagai manifestasi usaha bersama atas asas kekeluargaan. Ketiganya harus mampu mewujudkan cita-cita, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Ketiga pilar itu juga harus mampu mewujudkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Semuanya diselenggarakan atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Oleh karenanya apabila pemerintah akan melakukan pembenahan perusahaan negara harus sesuai dengan amanat dari konstitusi serta tidak terlepas dari pembenahan dua pilar perekonomian Indonesia lainnya, yaitu swasta dan koperasi. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak adanya kompetisi di antara para pelaku usaha. Namun syaratnya, kompetisi tersebut tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan

mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.³⁸

Bentuk Perusahaan Negara telah lama dikenal di Indonesia yaitu sejak masuknya Belanda ke Indonesia dengan adanya VOC (*Verenigde Dost Indische Compagnie*). VOC merupakan bukti adanya keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi. VOC adalah suatu Trust yang dibentuk pemerintah Belanda untuk melaksanakan usaha dagang di Indonesia. Latar belakang terbentuknya perusahaan negara di Indonesia yang merupakan negara bekas jajahan merupakan bagian tidak terlepas dari perkembangan ekonomi Eropa Barat dan negara penjajah umumnya. Apabila melihat sejarah perusahaan negara pada saat sesudah Indonesia merdeka, bentuk usaha yang dilakukan hampir sama seperti pada saat zaman Hindia Belanda melakukan usaha yang bertujuan untuk mendapatkan penghasilan bagi Pemerintah Belanda. Perkembangan perusahaan negara di Indonesia yang dikenal dengan BUMN lekat dengan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda berdasar Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1958 LN. No. 39 tahun 1958 tentang Penguasaan Perusahaan-Perusahaan Belanda oleh Pemerintah Indonesia. Sebelum PP No. 23 Tahun 1958, pengambilalihan perusahaan-perusahaan milik Belanda didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam "*Regeling op den Staat van Oorlog en Beleg*" (Stbl 1939 No. 582) atau SOB yang diubah dengan UU No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya (LN. Tahun 1957 No. 60; TLN No. 1485). Melalui pengaturan ini seluruh perusahaan swasta

³⁸ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor 21/PUU-V/2007, Perkara Nomor 22/PUU-V/2007 Perihal Pengujian UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Terhadap UUD 1945.

Belanda beralih menjadi milik pemerintah Republik Indonesia. Perusahaan-perusahaan hasil pengambilalihan dan nasionalisasi dari perusahaan Belanda itulah yang sebagian merupakan cikal bakal perusahaan negara saat ini. Berdasarkan latar belakang historisnya pengaturan perundang-undangan, sejarah perusahaan negara dapat dibagi menjadi beberapa periode :

a. Periode sebelum tahun 1960

Pada masa ini terdapat berbagai peraturan yang secara cerai berai mengatur tentang perusahaan negara, yang pada saat itu diperkirakan berjumlah 822 buah.³⁹ Bahkan hampir setiap bentuk perusahaan negara diatur dengan peraturan tersendiri, sehingga menimbulkan bermacam-macam bentuk perusahaan. Untuk itu pada tahun 1960 diadakan perubahan dan perbaikan terhadap bentuk, sistem pengelolaannya dengan cara penyeragaman berbagai bentuk berdasarkan pada undang-undang Perusahaan Negara. Tujuan Perusahaan Negara adalah sebagai sumber pengembangan ekonomi sekaligus sebagai *public services*. Bidang *public services* ini semula adalah bidang-bidang usaha yang ditangani oleh perusahaan-perusahaan yang diatur *Indonesische Comptabiliteitswet*(ICW), yang merupakan badan-badan pemerintah.⁴⁰

Pada periode ini terdapat 3 macam perusahaan negara yang mengacu pada pola pemerintah Hindia Belanda. Pola tersebut masih berlaku dan tidak berubah selama tidak bertentangan dengan UUD 1945, contohnya seperti:

³⁹ Direktorat Pembinaan BUMN, Himpunan Peraturan BUMN, Departemen Keuangan, Jakarta, 1991, hal.vii.

⁴⁰ Rudhi Prasetya, dan Hamilton, Neil, Op. Cit., hal. 147.

1. Perusahaan IBW (*Indische Bedrijven Weŕ*) Stb. 1927 No.419. Perusahaan ini modalnya merupakan pinjaman dari Negara, perusahaan yang diatur dalam IBW ini anggaran perusahaannya dimasukkan dalam anggaran belanja negara, sedangkan teknis anggarannya termasuk dalam Departemen Keuangan, pengawasan masing-masing di bawah departemen teknis. Contohnya adalah,

- Jawatan Kereta Api,
- Jawatan Pegadaian,
- Percetakan Negara,
- Pelabuhan-pelabuhan.

2. Perusahaan ICW (*Indische Comptabiliteits Weŕ*), perusahaan ini modalnya berasal dari Anggaran Belanja Negara. Laba yang diperoleh disetor ke kas Negara. Perusahaan negara yang diatur dalam ICW ini tidak tegas berstatus sebagai organisasi usaha yang dilaksanakan pemerintah. Namun, anggaran perusahaan termasuk dalam anggaran departemen teknis yang bersangkutan. Biasanya berbentuk Perseroan Terbatas (PT) atau bentuk badan usaha lainnya. Contohnya adalah :

- Penerbitan Balai Pustaka,
- Perusahaan Listrik Negara,
- Perusahaan Air Minum Negara.

3. Perusahaan swasta Belanda yang diambil alih baik yang berbentuk Perusahaan Negara di luar IBW dan ICW, sebagai berikut : Perusahaan yang diselenggarakan BIN (Bank Industri Indonesia), sekarang Bapindo. BIN kurang lebih memiliki 90

perusahaan, untuk membantu pembangunan dalam lapangan industri, pertambangan, dan perkebunan. Contohnya adalah :

- PT. Perusahaan Tinta Tjetak Tjemani,
- PT Pabrik Kertas Blabak,
- PT. Perusahaan Hotel dan Tourist Nasional.

4. Perusahaan yang dinasionalisasi, dalam rangka perjuangan pengembalian Irian Barat. Pemerintah menempatkan semua perusahaan Belanda di bawah pengawasan Pemerintah Indonesia dan akhirnya dinasionalisasikan.

5. Perusahaan di lapangan hukum perdata, yaitu perusahaan yang berbentuk PT, sahamnya dipegang seluruhnya pemerintah. Contohnya adalah :

- PT Usaha Pembangunan Periklanan,
- PT Pertambangan Timah Belitung,
- PT Pertambangan Timah Singkep,
- PT. Pertambangan Bauxit, dan
- PT Permina.

6. Perusahaan yang modalnya dari Pemerintah atau penyertaan modal. Contohnya adalah :

- PT Djakarta Lloyd,
- PT Pelayaran Nasional Indonesia,
- PT Garuda Indonesia, dan
- PT Sampit Dayak.

7. Perusahaan yang modalnya berasal dari Pemerintah, dijalankan oleh yayasan. Contohnya adalah :

- Yayasan Prapanca,
- Yayasan Urusan Bahan Makanan,
- Yayasan Motor,
- Yayasan Bahan Pertanian,
- Yayasan Karet Rakyat Pusat,
- Yayasan Persediaan bahan Perindustrian.

b. Periode tahun 1960

Perusahaan negara yang terdapat pada periode tahun 1960-an mendasarkan dirinya pada Undang-undang no. 19 Prp. 1960 yang mendefinisikan Perusahaan Negara sebagai berikut :

“Semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Republik Indonesia kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang”.

Perusahaan negara dipimpin oleh direksi (UU no. 19 Prp. 1960), yang mewakili Perusahaan Negara di dalam maupun di luar pengadilan.

c. Periode sesudah 1969 (1 Agustus 1969)

Pada tahapan selanjutnya, sejarah perkembangan Perusahaan negara dimulai dengan Inpres No. 17 Tahun 1967 yang mengatur mengenai reorganisasi bentuk Perusahaan Negara menjadi tiga yaitu: Perjan (*Departmental Agency*); Perum (*Public Corporation*); dan Perusahaan Perseroan (*Public/State Company*). Ciri-ciri ketiga badan usaha negara tersebut dimuat dalam Lampiran Inpres. Untuk

lebih memberikan dasar hukum yang lebih kuat pada ketiga badan usaha ini diterbitkan Undang-Undang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Isi undang-undang ini sama dengan Instruksi Presiden no. 17 tahun 1967, tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke Dalam Tiga Bentuk Usaha Negara (sebelum UU No. 9 tahun 1969 berlaku) pada instruksinya yang pertama menyebutkan bahwa :

Semua Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah lainnya yang membawahi perusahaan-perusahaan negara dalam segala bentuk dan semua Pimpinan bentuk usaha Negara yang berdiri sendiri (yang tidak dibawah Departemen / Lembaga Pemerintah) untuk mengadakan persiapan penertiban/penyempurnaan/penyederhanaan dari setiap Usaha-Usaha negara, di mana modalnya untuk sebagian atau seluruhnya terdiri baik kekayaan negara yang dipisahkan maupun dari Anggaran Belanja Negara , yang berupa perusahaan negara (PNN, PPN, PDN dan sebagainya). Perusahaan Daerah, Perseroan Terbatas, Lembaga, Yayasan dan lain-lain untuk diarahkan kepada 3 (tiga) bentuk pokok Usaha negara yaitu:

1. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Jawatan (*Departemental Agency*).
2. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Umum (*Public Coporation*).
3. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Perseroan (*Public/State Company*).

Mengenai perbedaan 3 macam Perusahaan Negara diatas yaitu:

(1) Perjan (perusahaan jawatan)

1. Maksud usaha : public services, dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas dan ekonomis.
2. Mempunyai hubungan hukum public, artinya apabila ada tuntutan atau menuntut, maka kedudukannya sebagai pemerintah.
3. Pegawainya, pegawai negeri.
4. Modalnya, merupakan bagian dari Anggaran Belanja yang menjadi hak dari Departemen yang bersangkutan.
5. Dipimpin oleh seorang kepala dari suatu direktorat Jendral/Direktorat/Pemerintah Daerah.
6. Memperoleh segala fasilitas dari negara.
7. Pengawasan dilakukan secara hirarkhi maupun secara fungsional seperti bagian lain dari suatu Departemen atau Pemerintahan.

(2) Perum

1. Makna usaha : melayani kepentingan umum.
2. Status : Badan Hukum
3. Umumnya bergerak di bidang : jasa vital.
4. Dapat dituntut dan menuntut dan hukuman hukumnya diatur secara hukum perdata.
5. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti swasta untuk mengadakan perjanjian, kontrak dan hubungan dengan perusahaan lain .
6. Laporan tahunan disampaikan kepada pemerintah.

7. Modal seluruhnya milik Negara dari kekayaan Negara yang dipisahkan serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi.
8. Dipimpin oleh direksi.
9. Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, pertanggungjawaban dan cara mempertanggungjawabkan serta pengawasan dan sebagainya diatur secara khusus yang pokoknya akan tercermin dalam undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan itu.

(3) Persero

1. Makna usaha : menumpuk keuntungan
2. Status hukum : Badan Hukum Perdata yang berbentuk Perseroan Terbatas.
3. Hubungan-hubungan usaha diatur menurut hukum perdata.
4. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, boleh *joint* atau *mixed enterprise* dengan swasta dan adanya penyerahan saham.
5. Usahanya berdiri sendiri dalam mencari keuntungan tanpa memperoleh fasilitas negara.
6. Dipimpin : Direksi.
7. Status pegawai : Pegawai perusahaan swasta biasa.
8. Peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan dan hak suara dalam perusahaan tergantung banyaknya saham yang dimiliki.

Tentang Persero mulai tanggal 1 Agustus 1969 dengan berlakunya Undang-undang no. 9 tahun 1969, pada periode ini terdapat perubahan bentuk usaha negara dengan maksud untuk lebih bisa mencapai tujuannya, dengan lebih efisien.

d. Periode berlakunya Perpu no. 1 tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, maka yang dimaksud dengan perusahaan negara ialah:

- (1) Semua perusahaan yang didirikan dan diatur menurut ketentuan I.B.W. (Stbl. 1927: 419); perusahaan ini dinamakan PERJAN.
- (2) Semua perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas yang diatur menurut hukum Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847 : 23) baik yang saham- sahamnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagiannya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan; perusahaan ini dinamakan PERSERO.
- (3) Semua perusahaan yang modalnya seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan yang tidak dibagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-undang No.19 Prp. Tahun 1960; perusahaan ini dinamakan PERUM.

Inti yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini adalah bahwa Pemerintah dapat mengadakan usaha-usaha Negara di luar yang

telah ditentukan dalam Undang-undang No. 19 Prp. Tahun 1960, oleh karena itu sistematika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini hanya menunjukan saja kepada peraturan perundang-undangan tersebut sebagai wadah hukum bagi usaha-usaha Negara menurut bentuk dan sifat usahanya masing-masing. Usaha-usaha Negara di luar ketiga bentuk ini (PERJAN, PERSERO, dan PERUM) bukanlah perusahaan menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini. Dengan demikian bagi usaha-usaha negara yang baru akan didirikan maka pengaturannya haruslah menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi jenis Usaha negara yang bersangkutan.

Bentuk Persero merupakan varian baru, melalui bentuk Persero ini negara mengundang keterlibatan swasta dengan cara menyeimbangkan peran-perannya. Adopsi karakter PT untuk Persero membuka peluang untuk bermitra dengan swasta dan atau *joint venture*.⁴¹ Perkembangan baru pada Persero kembali terjadi pada masa krisis ekonomi tahun 2002. Arahannya IMF yang tercermin pada *masterplan* BUMN 2002 untuk melakukan efisiensi melalui privatisasi telah banyak dilakukan pada periode ini. Dasar hukum yang dipakai adalah tetap mengacu pada PP No. 55 Tahun 1990 jo. PP Nomor 59 Tahun 1996 dan PP No. 12 Tahun 1998 jo. PP No. 45 Tahun 2001.

e. Periode Undang-Undang no. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Tahun 2003 terbit Undang-Undang BUMN, yang mempunyai waktu yang bersamaan dengan terbitnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Undang-Undang BUMN ini

⁴¹ Untuk mengimbangi peranan negara dalam kegiatan ekonomi, selanjutnya diterbitkan UU No. 1 Tahun 1967 tentang PMA, yang membuka peluang untuk melakukan *joint venture* dengan investor asing.

menghilangkan bentuk Perjan, sehingga usaha negara hanya berbentuk Perum dan Persero. Kategori Persero masih ditetapkan sama dengan Pasal 1 angka 2 PP No. 12 Tahun 1998, sebagai usaha negara yang minimal modalnya dimiliki negara 51%, dengan bentuk PT.⁴² Perkembangan berikutnya beberapa peraturan pelaksanaan Undang-Undang BUMN diterbitkan antara lain:

1. PP No. 41 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Kewenangan Meneg BUMN, yang menggantikan PP No. 64 Tahun 2001;
2. PP No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi;
3. PP No. 43 Tahun 2005 Tentang Penggabungan BUMN;
4. PP No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan; dan
5. PP No. 45 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan dan Pembubaran BUMN

Dalam Undang-Undang BUMN ini diatur jelas mengenai :

- (1) Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- (2) Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

⁴² Bersamaan dengan ini **Pertamina** diubah bentuknya menjadi Persero berdasarkan PP No. 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Pertamina menjadi Persero.

Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Bentuk usaha Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, sifat usahanya yaitu untuk memupuk keuntungan. Selain itu, Persero juga dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional. Dengan demikian, dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Persero yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak terkait. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Sehingga tujuan BUMN sebagai pendorong perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dalam rangka pembangunan nasional dapat tercapai, namun tujuan tersebut harus dicapai dengan biaya yang relatif tinggi.

Persero adalah salah satu Badan Usaha yang dikelola oleh Negara atau Daerah. Berbeda dengan Perum atau Perjan, tujuan didirikannya Persero yang pertama adalah mencari keuntungan dan yang kedua memberi pelayanan kepada umum. Modal pendiriannya berasal sebagian atau seluruhnya dari kekayaan negara yang dipisahkan berupa saham-saham. Persero dipimpin oleh direksi. Sedangkan pegawainya berstatus sebagai pegawai swasta. Badan usaha ditulis PT (nama perusahaan)(Persero). Perusahaan ini tidak memperoleh fasilitas negara. Jadi berdasarkan uraian di atas, ciri-ciri Persero adalah:

- Tujuan utamanya mencari laba (Komersial)

- Modal sebagian atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang berupa saham-saham
- Dipimpin oleh direksi
- Pegawainya berstatus sebagai pegawai swasta
- Badan usahanya ditulis PT (nama perusahaan) (Persero)
- Tidak memperoleh fasilitas negara

Contoh perusahaan yang mempunyai badan usaha Persero antara lain:

- ü PT Garuda Indonesia Airways (Persero)
- ü PT Angkasa Pura (Persero)
- ü PT Pertamina (Persero)
- ü PT Tambang Bukit Asam (Persero)
- ü PT Aneka Tambang (Persero)
- ü PT PELNI (Persero)
- ü PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)
- ü PT Pos Indonesia (Persero)
- ü PT Kereta Api Indonesia (Persero)
- ü PT Telkom (Persero)

- (3) Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Perusahaan Umum, memiliki sifat usaha melaksanakan kemanfaatan umum. Walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri, untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Perum adalah perjan yang sudah dirubah. Tujuannya tidak lagi berorientasi pelayanan tetapi sudah *profit oriented*. Sama seperti Perjan, perum di kelola oleh negara dan status pegawainya sebagai Pegawai Negeri. Namun ternyata dalam pelaksanaannya perusahaan negara masih mengalami kerugian meskipun status Perjan sudah diubah menjadi Perum, sehingga pemerintah terpaksa menjual sebagian **saham** Perum tersebut kepada **publik** (*go public*) dan statusnya diubah menjadi persero

Keberadaan perusahaan negara sudah ada sejak masa penjajahan pemerintah Hindia Belanda dan kembali menjadi pemikiran pada saat awal mendirikan republik ini, yaitu kurang lebih pada akhir dasawarsa 1950-an setelah Indonesia merdeka. Setelah kemerdekaan negara Indonesia pada tahun 1945, Indonesia harus membangun perekonomiannya ditengah usaha para imperialisme untuk menjajah kembali Indonesia, perang dan pemberontakan yang terjadi di berbagai daerah terus terjadi tanpa henti hingga Dekrit Presiden 1959. Pada saat itu semua perusahaan Belanda dan beberapa perusahaan asing lainnya dinasionalisasi oleh pemerintah Indonesia.

Dengan demikian Indonesia memiliki beberapa perusahaan yang berasal dari pengambilalihan perusahaan Belanda dan bergerak hampir di seluruh bidang ekonomi, seperti salah satunya *De Javasche Bank* yang kemudian menjadi Bank Sentral dengan nama Bank Indonesia.⁴³ Pemerintah juga menasionalisasi beberapa perusahaan Belanda dalam bidang infrastruktur vital sebagaimana tersebut dalam sejarah periode perusahaan negara diatas, misalnya KLM dinasionalisasi menjadi Garuda Indonesia Airways, *Batavie Verkeers Mij* dan *Deli Spoorweg Mij* dinasionalisasi menjadi Djawatan Kereta Api (DKA) untuk sektor transportasi dan *Post, Telegraph en Telephone Dienst* PTT dinasionalisasi menjadi Jawatan Pos, Telegraph dan Telepon yang pada tahun 1961 dirubah menjadi Perusahaan Negara Pos Giro dan Telekomunikasi. Pada tahun 1965 PN Postel dipecah menjadi Perusahaan Negara Pos dan Giro (PN Pos & Giro), dan Perusahaan Negara Telekomunikasi (PN Telekomunikasi). Tahun 1974 PN Telekomunikasi disesuaikan menjadi Perusahaan Umum Telekomunikasi (Perumtel) yang menyelenggarakan jasa telekomunikasi nasional maupun internasional.⁴⁴ Sedangkan untuk menjaga kesinambungan keberadaan infrastruktur seperti jalan dan jembatan, pemerintah merubah *Departement der Burgelijke Openbare Werken* menjadi Departemen Pekerjaan Umum.

Banyaknya pergolakan politik dan pemberontakan (instabilitas politik) pada masa itu, menyebabkan pemerintah tidak dapat berbuat banyak untuk memperbaiki prasarana publik, oleh karenanya menasionalisasi perusahaan yang

⁴³ Nana Supriatna, Sejarah, PT Grafindo Mediatama,

⁴⁴ Riant Nugroho Dwidjowijoto & Randy R. Wrihatnolo, Manajemen Privatisasi BUMN. PT. Elex Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, tahun 2008. Hal. 4

berada di sektor pengadaan sarana publik dianggap merupakan suatu jalan keluar yang tepat dalam menjawab kekosongan. Pada awal tahun 1950-an, perusahaan negara hanya dibatasi pada beberapa sektor vital yang menganut pada prinsip Hatta economic tersebut.⁴⁵ Di akhir tahun 1957, pemerintah mulai melakukan nasionalisasi hampir semua sektor yang sesuai dengan konsepsi dari Soekarno. Argumentasi paling mendasar bahwa diperlukannya dominasi dan intervensi pemerintah pada saat itu antara lain :

1. situasi negara yang baru lepas dari penjajahan tidak memiliki *social overhead capital*(SOC) sebagai modal pembangunan;
2. Besarnya kerugian dan kerusakan *public utilities* sebagai akibat perang; dan
3. Terpinggirkannya pengusaha pribumi sebagai kelas ketiga (setelah Eropa dan keturunan Arab dan China).

Berbagai permasalahan tersebut mendorong pemerintah untuk berperan besar dan melakukan beberapa intervensi guna mendorong tumbuhnya perekonomian nasional. Usaha menstimulasi perekonomian dalam masa Demokrasi Parlementer diimplementasikan melalui Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) dan Program Benteng yang ditujukan untuk membantu pengusaha pribumi.⁴⁶

Beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong perekonomian nasional adalah dengan mendirikan perusahaan negara dalam bidang infrastruktur yang bersifat monopoli alamiah (*natural monopolies*) dengan melakukan nasionalisasi.⁴⁷ Namun upaya perlindungan terhadap pengusaha pribumi mengalami kegagalan. Lisensi impor yang diberikan kepada pengusaha

⁴⁵ Feith, 1962.

⁴⁶ Sutter, 1959.

⁴⁷ Anspach, 1969.

pribumi jatuh ke tangan pengu. Kondisi politik pada saat itu seperti kekalahan partai Masyumi dan dan partai Katolik yang mendukung pendapat Hatta diparlemen terkait dengan Undang-Undang Nasionalisasi berimplikasi pada nasionalisasi secara besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perusahaan Belanda.⁴⁸Nasionalisasi yang dilakukan secara besar-besaran ini dapat dipandang sebagai *by accident* atau sebuah kecelakaan dan bukan *by design*,⁴⁹ karena sebagian besar perusahaan Belanda yang dinasionalisasi oleh pemerintah sudah mengalihkan asetnya ke negaranya. Pemerintah Indonesia banyak menasionalisasi perusahaan boneka yang secara ekonomis sebenarnya tidak memberikan kontribusi positif bagi perekonomian, bahkan di kemudian hari menjadi beban bagi pemerintah, karena untuk menambah aset BUMN, pemerintah harus menyisihkan kekayaan negara dari APBN, sehingga membengkakkan anggaran pembangunan dan belanja negara.⁵⁰Setelah dilakukan restrukturisasi pada akhir masa Demokrasi terpimpin, jumlah perusahaan yang dikuasai oleh negara menjadi 233 perusahaan⁵¹ pengusaha Tionghoa dan Keturunan Arab.⁵²

Adapun tujuan mendirikan perusahaan negara dan nasionalisasi perusahaan Belanda pada saat itu menurut Bung Karno adalah untuk mendorong perekonomian nasional, terutama perusahaan negara yang bergerak dalam bidang infrastruktur. Sederetan perusahaan Belanda yang dinasionalisasi seperti PT

⁴⁸ Anspach, 1969.

⁴⁹ Sukarman, 2003

⁵⁰ Mardjana, Public Enterprises under the New Order, 1999

⁵¹ Mardjana, 1999.

⁵² Kurangnya jiwa wirausaha (entrepreneurship) dari pengusahapribumi mengakibatkan Program Benteng yang ditujukan untuk mendorong dan menumbuhkan perekonomian tidak tercapai (Anspach, 1969).

Kereta Api atau Djawatan Kereta Api⁵³ PT Pos (Djawatan Pos), PT Garuda Indonesia Airways, dan pada masa akhir pemerintah Soekarno sempat mendirikan Perusahaan Negara (PN) Telekomunikasi.

Memasuki masa pemerintahan Orde Baru sebagian besar paradigma pembangunan merupakan antitesis dari Orde Lama. Perbedaan yang nyata adalah bahwa Presiden Soeharto menerapkan azas pragmatisme dalam ekonomi yang dijalankan oleh parateknokrat dengan memperoleh dukungan dari kelompok militer. Dalam konteks pengelolaan perusahaan negara, dalam batas tertentu Orde Lama dan Orde Baru memiliki banyak kesamaan. Yakni menempatkan perusahaan negara sebagai tulang punggung perekonomian. Dalam pemerintahan Suharto, dominasi perusahaan negara secara berangsur-angsur dikurangi sebagaimana dinyatakan oleh Robert C. Rice (1983) bahwa :

"Both the Soekarno and Soeharto's governments have declared that the roles of the state owned enterprises and cooperative sectors are important, but the Soeharto's government has moved to decrease the role of the state owned enterprises and has greatly increased the role of private sector (including foreign enterprises) in the economy".

Pragmatisme ekonomi ditunjukkan dengan penerapan kebijakan makro ekonomi khas barat yang menjadi rujukan strategi pembangunan. Kebijakan ini dipadu dengan keterbukaan pemerintah terhadap arus modal asing dari negara-negara barat. Kebijakan pemerintah untuk membuka diri bagi sektor swasta untuk berperan dalam perekonomian nasional dan mengurangi peran perusahaan negara juga dipandang sebagai wujud pragmatisme.

⁵³ Undang-Undang Nomor 71 tahun 1957

Perusahaan Negara (BUMN) berdasarkan UUD 1945

Secara filosofi pokok-pokok Perusahaan negara lahir atau muncul sebagai penjabaran dari pasal 33 ayat 2 dan 3 yaitu :

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak di kuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai okeh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Yang kemudian dijadikan prinsip dasar kerja dari perusahaan negara yakni pengelolaan bersama untuk kepentingan bersama. Dalam pasal 33 ayat 2 dan 3, secara jelas menerangkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Disebutkan secara jelas dalam kalimat tersebut, bahwa negara Indonesia memposisikan diri sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Filosofi bahwa Indonesia memposisikan diri sebagai negara kesejahteraan kemudian diatur dengan Undang-Undang No. 1 Prp 1969 dengan ditetapkanlah pembagian 3 jenis bentuk BUMN menjadi :

1. Perusahaan Jawatan (Perjan);
2. Perusahaan Umum (Perum); dan
3. Persero.

Pembagian ini dibentuk sesuai dengan tugas, fungsi dan misi Usaha pada waktu itu. Kemudian tugas-tugas tersebut diterjemahkan sebagai bentuk "pioneering" usaha oleh Negara yang membuat BUMN menjadi agen pembangunan/ *agent of*

development. Pemahaman BUMN sebagai *agent of development* berlanjut sampai dengan periode tahun 80an, yang kemudian pemahaman tersebut membawa dampak “negatif / minir” karena fungsi kontrol terhadap BUMN dianggap sangat lemah.

Pada periode akhir tahun 1980-an, tepatnya pada tahun 1989, manajemen BUMN dibenahi sekaligus diluruskan kembali fokus usahanya⁵⁴ serta ditata kembali pola reportingnya, yaitu dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Keuangan No. 741 tahun 1989 yang mewajibkan manajemen BUMN membuat laporan kerja dan laporan keuangannya sekaligus mempublikasikannya. Hal ini sebenarnya merupakan cerminan dari pemberlakuan program-program Good Corporate Governance, antara lain dengan mempublikasikan laporan keuangan berarti telah terjadi pembelajaran dan pendisiplinan BUMN terhadap pelaksanaan prinsip GCG (keterbukaan) sekaligus pembelajaran penerapan protokol Pasar Modal (*capital market proto*) mulai pada waktu itu. Dengan penerapan prinsip-prinsip GCG, sekaligus terkandung maksud untuk dapat memisahkan fungsi kepemilikan dan fungsi sebagai regulator. Hal ini apabila tidak dipahami lebih dalam tentang pemisahan fungsi dimaksud akan membawa akibat adanya intervensi-intervensi terhadap BUMN yang dimulai dari pemilik kemudian akan diikuti oleh pihak sektor usaha BUMN.

Pada awal orde baru, pemerintah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan BUMN yang terdiri dari: dekonsentrasi, debirokrasi, dan desentralisasi. Hal ini ditujukan untuk membuka kesempatan bagi pihak swasta untuk terlibat dalam proses pembangunan. Namun karena kecenderungan awal yang mendasari

⁵⁴ www.bumn.go.id

pembentukan BUMN adalah pemerintah mempunyai kemampuan untuk menghasilkan sendiri barang dan jasa serta mendistribusikannya di pasar, maka kondisi ini mendorong intervensi pemerintah dalam operasional BUMN menjadi dominan. Inkonsistensi dan ketidakjelasan ini selanjutnya membawa dampak infleksibilitas operasional, lingkungan kerja yang pasif dan kurang kreatif, lebih patuh pada prosedur pemerintah daripada menjalankan norma berbisnis, transaksi biaya yang tinggi dan akhirnya terjadi inefisiensi.

Saat ini kinerja BUMN dinilai belum memadai, karena BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat namun dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis global. Berdasarkan data,⁵⁵ dalam rentang waktu antara tahun 1998 hingga 2004 kinerja dan posisi keuangan BUMN pada umumnya kurang sehat dan semakin diperburuk akibat dampak krisis moneter tahun 1997 sebagaimana terlihat dari penurunan kinerja pada tingkat yang sangat signifikan. Permasalahan lain yang muncul terkait dengan BUMN adalah kondisi keuangan negara (APBN) yang kurang baik terutama sejak krisis ekonomi tahun 1997. Dalam kondisi APBN defisit pemerintah selaku "otoritas" BUMN memiliki wewenang untuk menempatkan BUMN sebagai "*buffer*" bila mengalami kesulitan anggaran. Mengingat jumlah aset yang dikuasai pemerintah yang berada di bawah kontrol 161 BUMN adalah sangat besar, yaitu sekitar Rp 772,5 triliun⁵⁶ maka dimungkinkan untuk menjual sebagian aset BUMN.

⁵⁵ Pandu Patriadi, <http://www.google.com/privatisasi>

⁵⁶

Sejalan dengan hal tersebut di atas, pemerintah harus mengambil langkah meningkatkan produktivitas dan efisiensi BUMN. Peningkatan produktivitas dan efisiensi BUMN dapat dilakukan dengan cara restrukturisasi dan privatisasi perusahaan. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Restrukturisasi, dimaksudkan bagi perusahaan yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum.

Sedangkan bagi BUMN yang tujuannya memupuk keuntungan dan bergerak dalam sektor yang kompetitif didorong untuk melakukan privatisasi. Oleh sebab itu, privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero. Hal ini dikarenakan selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal, juga karena pada umumnya hanya Persero yang telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Namun demikian, dalam hal Persero melakukan restrukturisasi, maksudnya adalah untuk mempermudah pelaksanaan privatisasi. Selain untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi BUMN, khususnya Persero, privatisasi dilakukan juga karena untuk menutupi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Privatisasi sendiri didefinisikan sebagai penyerahan kontrol efektif dari sebuah perseroan kepada manajer dan pemilik swasta dan biasanya terjadi apabila mayoritas saham perusahaan dialihkan kepemilikannya kepada swasta. Privatisasi mengandung makna sebagai berikut:

- a) Perubahan peranan Pemerintah dari peran sebagai pemilik dan pelaksana menjadi regulator dan promotor dari kebijakan, serta penetapan sasaran baik nasional maupun sektoral;
- b) Para manajer selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru. Diharapkan pemilik baru akan mengejar pencapaian sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi perdagangan, persaingan, keselamatan kerja dan peraturan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk kewajiban pelayanan masyarakat;
- c) Pemilihan metode dan waktu privatisasi yang terbaik bagi Badan Usaha dan negara mengacu kepada kondisi pasar dan kebijakan regulasi sektoral.

57

Privatisasi terhadap Persero dilakukan tidak mengakibatkan kendali atau kedaulatan negara atau BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang, karena negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral tempat Persero yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya. Privatisasi pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan peran Persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero serta untuk menunjang stabilitas perekonomian nasional. Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran.

Privatisasi dinilai berhasil jika dapat melakukan efisiensi, terjadi penurunan harga atau perbaikan pelayanan. Selain itu, privatisasi memang bukan hanya menyangkut masalah ekonomi semata, melainkan juga menyangkut masalah

⁵⁷ Setyanto P. Santosa, <http://www.google.com/privatisasi>

transformasi sosial. Di dalamnya menyangkut landasan konstitusional privatisasi, sejauh mana privatisasi bisa diterima oleh masyarakat, karyawan dan elite politik (parlemen) sehingga tidak menimbulkan gejolak. Munculnya penolakan atau demo dari para *stakeholder*, dengan demikian terdapat beberapa hal yang belum dipersiapkan dengan matang. Mata rantai dalam proses privatisasi ada yang terlepas sehingga terjadi penolakan dan menimbulkan konflik yang meluas.⁵⁸

Beberapa hal mengenai langkah privatisasi membutuhkan persiapan secara memadai seperti mempertimbangkan langkah-langkah restrukturisasi BUMN sebelum dilakukan privatisasi yang kemudian justru menjadikan BUMN tersebut beralih menjadi perusahaan modal asing. Selain itu, perlu dilakukan sosialisasi sebelum dilakukan privatisasi sehingga tidak menimbulkan gejolak, termasuk mempersiapkan landasan konstitusionalnya yang khusus mengatur mengenai privatisasi.

B.2 Peran perusahaan negara / BUMN di Indonesia

Peran perusahaan negara atau BUMN dalam pembangunan perekonomian Indonesia tidak diragukan lagi. BUMN mengemban fungsi pelayanan publik dan *agent of development*. Peran BUMN dipertegas dalam UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN khususnya pasal 12, yaitu:

1. mendorong pertumbuhan ekonomi nasional;
2. memberikan nilai tambah ekonomi;

⁵⁸ Pandu Patriadi, <http://www.google.com/privatisasi>

3. menyediakan pelayanan umum;
4. menjalankan perintisan usaha;
5. mendukung pengembangan UMKM.

BUMN memiliki dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi ekonomi dan fungsi sosial. Di samping itu, BUMN juga diharapkan sebagai fungsi budgeter, yakni diharapkan dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap keuangan negara. Akibat dari multi fungsi tersebut, sering membuat manajemen BUMN tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal. Tujuan didirikannya BUMN, menurut Davas (1990) antara lain:

1. Untuk melaksanakan ideologi tertentu, di mana seluruh sarana atau alat produksi dianggap sebagai milik masyarakat.
2. Untuk melindungi masyarakat selaku konsumen terhadap adanya monopoli alamiah.
3. Untuk mengambil alih perusahaan asing.
4. Untuk menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat
5. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi oleh swasta, karena memerlukan modal yang relatif besar.
6. Untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi, sehingga dapat mendorong laju pembangunan.
7. Untuk menambah penerimaan bagi negara/daerah(daerah untuk BUMD).

Maka peran BUMN yang maksimal sangat diperlukan antara lain yang bisa dilakukan agar BUMN dapat berperan maksimal dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat adalah apabila di memenuhi beberapa persyaratan seperti :

1. Dikelola berdasarkan prinsip dan kultur korporasi yang sehat;
2. Dikelola oleh manajemen profesional, integritas dan leadership yang kuat, serta memiliki *sense of business* yang tinggi. Untuk itu pola rekrutmen dan pola remunerasi harus dikembangkan sesuai dengan standar korporasi;
3. Menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (GCG), secara konsisten dan berkesinambungan;
4. Mampu terus menciptakan nilai tambah dan inovasi;
5. Siap bersaing di era kompetisi global, dan memiliki kemampuan untuk survive dalam segala kondisi;
6. Memiliki tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility*), baik dalam hal kepedulian terhadap lingkungan hidup, pengentasan problem masyarakat sekitar, dan pengembangan pengusaha kecil.

Peran Perusahaan negara / BUMN dalam ketenagakerjaan

Salah satu peran BUMN yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat adalah peran BUMN dalam menciptakan lapangan kerja serta mendukung pengembangan UMKM. Kondisi yang sepenuhnya harus dimaklumi bahwa tujuan utama dari keberadaan BUMN bukanlah semata hanya untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, akan tetapi merupakan bagian dari pengabdian kepada rakyat. Oleh karena itu kondisi BUMN yang kadang-kadang harus merugi karena mengemban misi-misi tertentu dari pemerintah untuk kesejahteraan rakyat merupakan pilihan yang tidak terelakkan namun demikian hal ini sering

terabaikan oleh beberapa BUMN. Dalam pelaksanaan peran untuk menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat serta mendukung pengembangan UMKM. Pemerintah dapat memanfaatkan fungsi sosial strategis BUMN untuk mengurangi angka pengangguran melalui pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Masalah pengangguran yang semakin serius dan rumit, serta butuh langkah penyelesaian konkret dan terobosan dari pemerintah dengan memanfaatkan keberadaan ratusan BUMN, baik yang sepenuhnya masih milik pemerintah, maupun sebagian sahamnya telah dilepas kepada investor swasta. Sehingga selain bertugas menghasilkan barang dan atau jasa untuk kemakmuran masyarakat, BUMN memiliki peran strategis dalam membantu pembinaan dan pengembangan UMKM (termasuk koperasi). Dalam konteks ini, BUMN harus dapat dipisahkan dari peran tradisionalnya sebagai penyedia barang dan jasa kebutuhan publik. Sebab dalam kondisi seperti saat ini, peranan BUMN sangat dibutuhkan untuk menekan angka pengangguran tanpa mengabaikan peran tradisional.

Terkait pelaksanaan fungsi strategis BUMN tersebut, pemerintah melalui PP No 3 tahun 1983 telah menugaskan BUMN agar turut membantu pengembangan UMKM. Sebagai tindak lanjutnya, telah terbit berbagai keputusan menteri maupun peraturan menteri sebagai pedoman. Salah satunya Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-236/MBU/2003 tanggal 17 Juni 2003 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Pelaksanaan Bina Lingkungan. Bagaimanapun, BUMN tak bisa menanggalkan peran dan fungsi strategisnya. Sebab BUMN didirikan dengan modal dana pemerintah. Penyertaan modal

pemerintah ini bersumber dari APBN, di mana dananya dikumpulkan dari setoran pajak rakyat maupun pinjaman luar negeri yang ujung-ujungnya juga menjadi beban rakyat untuk membayarnya kembali. Pemberdayaan UMKM merupakan langkah penting untuk menekan angka pengangguran. Hal ini dapat terjadi mengingat keberadaan UMKM selama ini terkonsentrasi pada sektor produksi yang bersifat padat karya. Secara sosial-politik, peran UMKM terhadap penciptaan lapangan kerja dan upaya menekan angka pengangguran sangatlah besar.⁵⁹

Di masa depan BUMN akan dihadapkan pada suatu pasar yang semakin luas dan global dengan persaingan yang semakin ketat. Potensi pasar tidak hanya terbatas di pasar dalam negeri, tetapi juga di pasar luar negeri. Namun sebaliknya, pesaing dari luar negeri juga akan memperebutkan pasar yang ada di dalam negeri. Untuk mengantisipasi peluang dan ancaman tersebut, BUMN harus mempersiapkan diri dengan menciptakan produk barang atau jasa yang sesuai dengan selera konsumen, memiliki kualitas yang baik, dengan harga yang kompetitif. Dengan bermodalkan keuangan yang cukup saja, belum memberikan jaminan bahwa BUMN akan mampu bertahan hidup dan bersaing di pasar global. BUMN harus mampu menjaring dan melayani konsumen dengan kualitas

⁵⁹ Sebab UMKM memiliki tingkat elastisitas penyerapan tenaga kerja yang tinggi, sebagaimana tecermin dari besarnya jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor UMKM. Bila pemerintah ingin mengurangi jumlah pengangguran, tingkat elastisitas penyerapan tenaga kerja yang dimiliki UMKM harus terus dijaga, bahkan ditingkatkan setiap saat. Disinilah peran strategis BUMN dalam memberdayakan UMKM harus dapat segera ditingkatkan. Dalam hal ini, peran strategis BUMN dapat diwujudkan dengan melanjutkan berbagai program yang telah ada dan berjalan selama ini. Program itu antara lain, Skema Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan (KUM-LTA) oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 7 juni 2004 di Jakarta. Skema KUM-LTA memanfaatkan dana Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) BUMN, yang dananya diperoleh dari penyisihan laba BUMN dan alokasi kredit perbankan/lembaga keuangan pelaksana. Kemal Syamsuddin, dalam REPUBLIKA Jumat, 16 Desember 2005 Peran BUMN Mengatasi Pengangguran Pemerhati Kebijakan Publik dan Direktur Eksekutif Institute for National Studies (National Institute)

pelayanan yang lebih baik. BUMN harus mampu memanfaatkan teknologi yang tepat untuk menciptakan produk yang berkualitas baik. Dengan teknologi tersebut, BUMN harus mampu menciptakan proses bisnis internal yang efisien agar dapat menghasilkan produk dengan harga yang bersaing. Dan yang tidak kalah pentingnya, para karyawan BUMN harus memiliki motivasi yang kuat untuk selalu meningkatkan kemampuan dirinya dan meningkatkan kemampuan mereka, sejalan dengan perkembangan teknologi yang digunakan.

B.3 Privatisasi Perusahaan Negara

B3.i Sejarah Privatisasi

Privatisasi mempunyai sejarah panjang, bukan merupakan hal yang baru. Beberapa pemerintahan bahkan telah mempraktikkan program privatisasi ini selama beberapa dekade, Savas bahkan berpendapat bahwa privatisasi dapat diasamakan sebagai saudara kembar dari pemerintahan, ketika dia mengatakan bahwa "privatisasi sama tuanya dengan pemerintah"⁶⁰. Meskipun demikian, tampaknya tidak ada pola yang seragam yang bisa dijadikan definisi privatisasi. Namun semuanya mempunyai kesamaan tujuan yaitu membagi tugas negara dan memberikan kenyamanan terhadap guna memenuhi permintaan masyarakat.

Walaupun telah dipraktikkna di beberapa negara selama beberapa dekade, privatisasi bentuk modern menjadi populer pada pertengahan tahun 1979, ketika Perdana Menteri Margaret Thatcher mengumumkan rencananya untuk memprivatisasi perusahaan negara British. Sejak saat itu program privatisasi dilaksanakan di beberapa dunia, mulai dari New Zealand dan Australia meliputi

⁶⁰ E.S.Savas, p.291

Asia (China, Indonesia, Jepang, Philipina, Singapore, Korea Utara, Taiwan dan Thailand) dan masuk juga ke daerah Eropa seperti Belgia, Perancis, Jerman, Yunani, Italia, Belanda, Spanyol, Swedia, UK, Estonia, Hungaria, Latvia, Lithuania, Polandia dan Rusia) dan juga daerah Amerika (Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Columbia, Cuba, Jamaica, Peru, Mexico, Panama dan Venezuela).⁶¹

Berdasarkan fakta sejarah, UK merupakan negara yang memperkenalkan kebijakan privatisasi untuk pertama kalinya. Selama masa pemilihan umum Conservative Government pada tahun 1979, privatisasi menjadi isu penting dan kontroversial.⁶² Banyak rencana dan aksi privatisasi mulai dilakukan sejak tahun 1979 dan privatisasi banyak dipraktikkan di beberapa negara di dunia.

Privatisasi dicetuskan oleh Milton Friedman, yang merupakan penasihat Presiden Amerika Serikat pada saat Presidennya Ronald Reagan dan Frederick High yang merupakan penasihat ekonomi Perdana Menteri Inggris, Margaret Thatcher, pemikiran mereka telah tersebar luas khususnya di Amerika Serikat dan Eropa Barat. Pada saat itu kemudian berlangsung proses perubahan status kepemilikan banyak badan usaha dan perusahaan dari kepemilikan negara menjadi kepemilikan individu, keadaan itu juga mengakibatkan aset dan perekonomian negara tersentralisasi pada beberapa individu atau perusahaan tertentu. Negara-negara ini juga berusaha untuk menyebarkan pemikiran tersebut ke seluruh dunia, terutama ke negara-negara berkembang.⁶³

⁶¹ A. Zen Umar Purba, *op. cit.*, p.1.

⁶² John Kay, *et.al.*, *op.it*, p.1

⁶³ Salah satu cara yang dipakai melalui IMF, dengan "memaksakan" sebuah program reformasi ekonomi kepada negara-negara debitornya. Dan terkadang hal ini digunakan untuk melicinkan jalan bagi investor asing untuk menanamkan modalnya ke negara-negara berkembang. Sebab dengan privatisasi banyak badan usaha dan perusahaan negara yang ditawarkan cukup menggiurkan bagi mereka, karena posisinya yang strategis dan

Sejarah privatisasi di Inggris

Pada awal tahun 1980-an, filosofi Partai Konservatif di Inggris dan partai demokrat di Amerika Serikat telah berubah secara radikal. Kedua partai tersebut, menyadari adanya perbedaan kerangka intelektual dan mencoba untuk menyatukan dalam gerakan bersama. Gerakan itu secara sosiologis disebut ideologi kanan baru. Ideologi inilah yang mempunyai dampak besar terhadap perkembangan privatisasi terutama di Inggris:

- Kelesuan ekonomi akibat menurunnya penjualan telah terjadi dan lebih disebabkan oleh skala dan scope sektor yang terlalu besar. Sehingga pengurangan program atau unit perlu dilakukan agar fleksibel terhadap perkembangan pasar
- Berkembangnya pemikiran politik ekonomi pasar bebas oleh Stuart Mill dan Adam Smith, dimana motivasi dan perilaku manusia ekonomi menjadi kunci analisis.
- Mekanisme pasar mulai dijadikan dasar pengambilan keputusan pemerintah.
- Peranan sektor publik dikurangi dan diperbesar kapasitas fungsi pasar. Ini berarti intervensi pemerintah secara langsung harus diminimalisir.
- Benchmark praktik manajemen swasta ke praktik manajemen sektor publik diyakini akan mengoptimalkan hasil.
- Konsumen telah menjadi raja di pasar dan sekaligus fokus pengembangan kinerja pemain-pemain pasar.

Strategi ekonomi ideologi kanan baru dapat dijabarkan sebagai berikut :

menyangkut hajat hidup orang banyak, terkadang menjadi tulang punggung perekonomian negara, seperti sektor energi (minyak, gas dan sebagainya), air minum, pertambangan, sarana transportasi dan lain sebagainya.

- Penurunan peran sektor publik, yang biasanya diikuti dengan peran pasar lebih besar yang dimotivasi pengurangan pajak.
- Pengendalian tingkat pinjaman sektor publik sehingga penyaluran pinjaman ke sektor swasta menjadi lebih longgar.
- Kondisi kesejahteraan harus dikaitkan secara langsung dengan tingkat pendapatan masyarakat.
- Maksimalisasi kepemilikan saham, tanah, dan perumahan di masyarakat.
- Mengendalikan intervensi Serikat Pekerja ke pasar

Privatisasi oleh pemerintahan Thatcher dijadikan sebagai alat untuk mengurangi intervensi Serikat Pekerja. Memburuknya perekonomian setelah terjadinya kekacauan industri membuat Serikat Pekerja seakan mundur. Hal ini memposisikan Pemerintahan Thatcher untuk memposisikan privatisasi sebagai alat untuk memperlemah serikat Pekerja. Swastanisasi perusahaan sektor publik akan berjalan dengan baik apabila didukung dengan penciptaan mekanisme pasar oleh pemerintah dengan didukung pengurangan intervensi Serikat pekerja.⁶⁴

Perspektif Amerika Serikat

Di USA, sebutan privatisasi diawali dari manajemen sektor swasta. Sebutan tersebut muncul ketika permasalahan beban anggaran untuk pelayanan publik meningkat. Pada saat yang bersamaan, para akademisi menyokong reformasi sektor publik secara total. Pada waktu itu, kalangan akademisi di Amerika Serikat juga mengusulkan adanya reformasi di sektor publik. Sehingga, secara kebetulan,

⁶⁴ Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi

masyarakat bisnis dan akademisi mempunyai kesadaran yang sama untuk mendorong privatisasi di pertengahan tahun 1980-an. Memperhatikan kondisi diatas terlihat bahwa kebijakan publik privatisasi dipicu alasan kebutuhan ekonomi. Kondisi ini tentunya akan berbeda kalau dipandang dari sisi politis. Privatisasi lebih ditujukan untuk membangun kembali praktik pemerintahan lokal/ daerah. Proses desentralisasi ekonomi yang diluncurkan pemerintah pusat merupakan tanda penyebaran tanggung jawab pelayanan publik yang baik di level pusat maupun daerah. Ini berarti legitimasi desentralisasi dan kebebasan perusahaan publik harus dilakukan melalui kebijakan publik formal. Pakar ekonomi, Friedman (1962) menempatkan dinamisasi pemerintahan pemerintahan sebagai subset proses ekonomi dan kemampuan teori ekonomi untuk refurbish laissez faire philosophy. Intervensi pemerintah diizinkan dan praktik pemerintah lokal perlu dideni

B.3.2 Definisi Privatisasi

Privatisasi di Indonesia diatur dalam UU no 19 tahun 2003. Dalam Undang-undang ini diatur tentang bagaimana cara meningkatkan kinerja perusahaan negara yang diatur mulai dari restrukturisasi perusahaan dalam:

Pasal 72 , ayat (1)

Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan,dan profesional.

ayat (2)

Tujuan restrukturisasi adalah untuk:

- a. meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;
- c. menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
- d. memudahkan pelaksanaan privatisasi.

ayat (3)

Pelaksanaan restrukturisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tetap memperhatikan asas biaya dan manfaat yang diperoleh.

Pasal 73

Restrukturisasi meliputi :

- a. restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi :
 - (1) peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah;
 - (2) penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha, termasuk di dalamnya penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.
 - (3) Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem, dan prosedur.

Pasal 74 ayat (1)

Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

ayat (2)

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

Pasal 75

Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran.

Pasal 76 ayat (1)

Persero yang dapat diprivatisasi harus sekurang-kurangnya memenuhi kriteria:

- a. industri/sektor usahanya kompetitif; atau
- b. industri/sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

ayat (2)

Sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan Undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan oleh BUMN, dapat dipisahkan untuk dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi.

Pasal 77

Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah:

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;
- b. Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Pasal 78

Privatisasi dilaksanakan dengan cara:

- a. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
- b. penjualan saham langsung kepada investor;
- c. penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Pasal 79 ayat (1)

Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi.

ayat (2)

Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha.

ayat (3)

Keanggotaan komite privatisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 80 ayat (1)

Komite privatisasi bertugas untuk:

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan umum dan persyaratan pelaksanaan privatisasi;
- b. menetapkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar proses privatisasi;
- c. membahas dan memberikan jalan keluar atas permasalahan strategis yang timbul dalam proses privatisasi, termasuk yang berhubungan dengan kebijakan sektoral pemerintah.

ayat (2)

Komite privatisasi dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat mengundang, meminta masukan, dan /atau bantuan instansi pemerintah atau pihak lain yang dipandang perlu.

ayat (3)

Ketua komite privatisasi secara berkala melaporkan perkembangan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Pasal 81

Dalam melaksanakan privatisasi Menteri bertugas untuk:

- a. menyusun program tahunan privatisasi ;
- b. mengajukan program tahunan privatisasi kepada komite privatisasi untuk memperoleh arahan;
- c. melaksanakan privatisasi.

Pasal 82 ayat (1)

Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas perusahaan-perusahaan dan mendasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

ayat (2)

Terhadap perusahaan yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan, setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Keuangan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat serta dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 83

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara privatisasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 84

Setiap orang dan/atau badan hukum yang mempunyai potensi benturan kepentingan dilarang terlibat dalam proses privatisasi.

Pasal 85 ayat (1)

Pihak-pihak yang terkait dalam program dan proses privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum terbuka.

ayat (2)

Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 86 ayat (1)

Hasil privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara.

ayat (2)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyetoran hasil privatisasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan pengertian privatisasi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dari pengertian tersebut dapat dilihat unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Penjualan saham persero baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain,
- b. Dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat,
- c. Memperluas kepemilikan oleh masyarakat.

Privatisasi yang dilakukan pada umumnya didasarkan kepada berbagai pertimbangan antara lain sebagai berikut :

- Mengurangi beban keuangan pemerintah, sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah (divestasi).
- Meningkatkan efisiensi pengelolaan perusahaan.
- Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan

- Mengurangi campur tangan birokrasi / pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan.
- Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri.
- Sebagai *flag-carrier* (pembawa bendera) dalam mengarungi pasar global.

Secara teori, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, mengembangnya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, para sosialis menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan layanan penting untuk publik kepada sektor privat akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk, akibat penghematan-penghematan yang dilakukan oleh perusahaan dalam mendapatkan keuntungan. Walaupun secara teori (akademis), para ekonom sudah berusaha menjelaskan manfaat dari privatisasi terhadap perusahaan negara, namun privatisasi masih dipandang sebagai sesuatu yang buruk. Karena privatisasi hanya dianggap sebagai kegiatan menjual asset negara kepada pihak asing. Lebih jauh, banyak orang telah melihat privatisasi dari kacamata politik dan kacamata uang (komisi). Padahal tujuan utama privatisasi adalah membuat usaha itu sendiri menjadi lebih sehat, karyawannya lebih sejahtera dan tentunya bertujuan agar usahanya tidak menjadi beban negara.

Teori privatisasi (istilah lain: denasionalisasi) adalah proses pengalihan **kepemilikan** dari **milik umum** (negara) menjadi **milik pribadi**. Lawan dari privatisasi adalah **nasionalisasi**. Privatisasi sering di asosiasikan dengan

perusahaan berorientasi jasa atau industri, seperti pertambangan, **manufaktur** atau **energi**, meski dapat pula diterapkan pada aset apa saja, seperti **tanah**, jalan, atau bahkan **air**. Secara teori, privatisasi membantu terbentuknya **pasar bebas**, mengembangkannya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, para **sosialis** menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan layanan strategis untuk publik kepada sektor privat maka akan membawa dampak hilangnya kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk, akibat penghematan-penghematan yang dilakukan oleh perusahaan.

Pengertian privatisasi berdasarkan pendapat para ahli adalah sebagai berikut:

1. Menurut Savas Privatisasi adalah,⁶⁵ simbol dari upaya pengurangan peranan pemerintah dan memberikan kepercayaan kepada swasta dalam sistem perekonomian suatu negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Menurut Sofyan Djalil Privatisasi adalah,⁶⁶ upaya untuk meningkatkan nilai dari perusahaan baik dengan meningkatkan "*leverage*" aset yang dimiliki dan itu dengan melibatkan pihak swasta dalam kepemilikan BUMN.

Tujuan privatisasinya sama yaitu memperbaiki kinerja perusahaan yang ada dan menciptakan perusahaan yang tangguh untuk bersaing dalam kompetisi di pasar global dan menghasilkan laba. Privatisasi secara umum dapat diartikan sebagai perubahan status kepemilikan badan-badan usaha dan perusahaan-perusahaan dari kepemilikan negara atau kepemilikan umum menjadi kepemilikan individu.

⁶⁵Chainur Arrasjid. Dasar-dasar Ilmu Hukum. Jakarta: Sinar Grafika, 2000., hal. 17.

⁶⁶H. Marwah M. Diah. Op.cit., hal. 133.

Privatisasi menetapkan bahwa peran negara di bidang ekonomi hanya terbatas pada pengawasan pelaku ekonomi dan penegakan hukum. Dengan demikian diharapkan sektor publik yang di bebaskan dalam melakukan usaha, investasi dan inovasi maka pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat akan meningkat.

Prinsip-prinsip privatisasi yang seharusnya di jadikan acuan/pegangan pada saat pemerintah akan melakukan privatisasi terhadap BUMN adalah :

- o Kepemilikan pribadi (*private ownership*)
- o Mekanisme pasar dan pasar bebas
- o Pemerintah dilarang campur tangan dalam mekanisme pasar dan penyediaan barang dan jasa publik
- o Kegagalan pasar diabaikan karena pasar dianggap hakim paling bijaksana dan efisien
- o Program karitatif seperti *Community Development, Corporate Social Responsibility, Scholarship, Funding NGO*

Sedangkan asas-asas yang harus diperhatikan dalam melaksanakan privatisasi adalah kepemilikan individual secara mutlak, mekanisme pasar bebas, dan minimnya peran pemerintah dalam penyediaan barang publik. Karenanya tidak dikenal *public goods* atau *public services*. Yang ada *commercial goods* atau *commercial services*.

Cikal bakal privatisasi di bumi Indonesia yang tujuan awalnya "mulia" yakni membangkitkan ekonomi negara ditengah minimnya modal dalam negeri. Disisi lain, privatisasi kepemilikan perusahaan negara kepada rakyatnya (bukan kepada saing) secara tidak langsung memang merupakan implementasi dari ekonomi

kekeluargaan (koperasi). Privatisasi pertama kali di Indonesia adalah ketika diterbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968.⁶⁷ Pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 disebutkan:

1. Perusahaan nasional adalah perusahaan yang sekurang- kurangnya 51% daripada modal dalam negeri yang ditanam didalamnya dimiliki oleh Negara dan/atau swasta nasional. Persentase itu senantiasa harus ditingkatkan sehingga pada tanggal 1 Januari 1974 menjadi tidak kurang dari 75%.
2. Perusahaan asing adalah perusahaan yang tidak memenuhi ketentuan dalam ayat 1 pasal ini.
3. Jika usaha yang dimaksudkan dalam ayat 1 pasal ini berbentuk perseroan terbatas masa sekurang-kurangnya persentase tersebut dalam ayat 1 dari jumlah saham harus atas nama. tanggal 3 Juli 1968.

Kebijakan inilah yang pertama kalinya membuka kesempatan bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Pandangan yang menjadikan rancunya privatisasi adalah banyaknya pandangan ekonom dalam membandingkan antara efisiensi di sektor usaha (korporasi) dengan efisiensi di organisasi pemerintahan. Secara teoritik, adalah kurang sepadan membandingkan istilah *hemat* pada pemerintahan yang bertugas memberikan perlindungan, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan masyarakat, memberi keadilan, dan keamanan dengan istilah *efisiensi*. Kerancuan lain adalah soal pergeseran negara kesejahteraan (welfare state) menjadi kesejahteraan korporasi (*corporate welfare*). Bagi penganut mekanisme pasar,

⁶⁷ Undang-Undang Republik Indonesia, nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. LN 1968/33; TLN No.2853

pergeseran ini tidak menimbulkan masalah, walaupun nantinya berujung pada makin kayanya kaum kapitalis. Bagi penganut ekonomi kelembagaan berbasis negara kesejahteraan, walau bukan prinsip, pergeseran itu sekadar membuktikan, konsep negara penjaga malam akan terus berulang. Yakni negara sekadar menjadi pelindung bagi kaum kapitalis.

Kemudian, apakah manfaat ideal dari privatisasi? Menurut Prof. Safri Nugraha ada lima manfaat dari adanya privatisasi[11]:

1. Mengurangi beban negara, baik berupa pekerjaan, subsidi, kerugian, jaminan keuangan, dana investasi dan lain sebagainya; serta berkurangnya intervensi pemerintah dalam pengelolaan BUMN.
2. Meningkatkan pendapatan negara; dari penjualan saham BUMN, penjualan aset yang tidak produktif, perolehan pajak, dan lain sebagainya.
3. Peningkatan partisipasi swasta dalam pengelolaan public service dan BUMN.
4. Peningkatan kinerja BUMN dan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat (*public service*), dan pada akhirnya menciptakan BUMN yang efisien, transparan dan menghasilkan laba yang signifikan.
5. Hapusnya monopoli yang dimiliki BUMN dan timbulnya kompetisi di pasar yang pada akhirnya akan menguntungkan konsumen, karena memiliki banyak pilihan dan harga yang bersaing dalam menentukan service dan product yang diinginkannya.

Prof. Safri Nugraha juga menyebutkan mengenai resiko privatisasi, yaitu[12]:

1. Di berbagai negara, privatisasi justru menciptakan kenaikan harga dari public service yang disediakan kepada masyarakat.

2. Di banyak negara, privatisasi ditentang oleh serikat buruh karena sering menciptakan PHK massal di BUMN yang diprivatisasi. Hal ini disebabkan karena BUMN yang diprivatisasi harus efisien, dan ini berarti jumlah pekerja dalam BUMN tersebut harus dirasionalisasi.
3. Privatisasi sering diartikan sebagai pesan sponsor dari perusahaan-perusahaan transnasional (MNC) untuk memperluas jaringan bisnis mereka dan mengambil alih BUMN-BUMN yang ada.
4. Seringkali BUMN yang diprivatisasi masih memiliki monopoli sehingga yang terjadi adalah pengalihan monopoli dari negara ke swasta.
5. Privatisasi sering diartikan sebagai komersialisasi public service karena di banyak negara, untuk menciptakan efisiensi di sektor public service, privatisasi mengenakan tarif atau biaya-biaya baru yang tidak dikenal pada saat public service tersebut dikelola oleh pemerintah.

Privatisasi BUMN yang Ideal

Kebijakan privatisasi merupakan salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengalihkan sebagian atau seluruh aset yang dimiliki negara kepada pihak swasta. Sebagian besar program dan kebijakan privatisasi dilakukan tidak lepas dari politik ekonomi (political economic) suatu negara. Keputusan untuk melakukan privatisasi merupakan bagian keputusan strategis yang dilakukan pemerintah ataupun manajemen BUMN. Harus disadari bahwa kebijakan privatisasi bukan hanya dilakukan oleh pemerintah saja namun juga melibatkan lembaga legislatif serta tidak kalah penting adalah kesiapan manajemen BUMN yang hendak melakukannya. Beberapa contoh kebijakan pengelolaan BUMN yang

merupakan implementasi kebijakan publik, antara lain (1) kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan Belanda (2) Kebijakan penyehatan sektor perbankan (3) Kebijakan restrukturisasi usaha dan (4) kebijakan privatisasi BUMN. UU no.19 tahun 2003 tentang BUMN dengan tegas melakukan pemisahan antara regulator (departemen teknis) dan operator (Kementrian BUMN)

Dalam menjalankan tugasnya, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparan serta mampu menerapkan prinsip-prinsip good corporate governance. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah saja, tetapi juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut. Pada tahun-tahun mendatang, BUMN akan menghadapi persaingan global, di mana batas wilayah suatu negara dapat dengan mudah dimasuki oleh produsen-produsen asing untuk menjual produk-produk dengan kualitas yang baik dan dengan harga yang sangat kompetitif. Oleh karenanya, BUMN harus meningkatkan kualitas produknya serta memperluas jaringan pasar, bukan hanya pada tingkat nasional tetapi juga di pasar global. Dengan privatisasi, terutama dengan metode strategic sale kepada investor dari luar negeri, diharapkan BUMN memiliki partner yang mempunyai akses yang lebih baik di pasar global. Kebijakan privatisasi seperti ini diharapkan dapat mendorong BUMN untuk mengembangkan jangkauan pasarnya di pasar luar negeri. Disadari bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi terus berkembang. Pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi baru dalam proses produksi menghasilkan produk dalam tempo yang lebih cepat, dengan kualitas yang lebih baik, serta harga pokok yang lebih kompetitif. Dibidang pemasaran teknologi baru, khususnya teknologi

informasi, dapat dipakai sebagai sarana strategis untuk menjalin hubungan yang lebih baik dan berkualitas dengan customer serta para supplier.

Privatisasi diharapkan dapat memperkenalkan ilmu pengetahuan dan teknologi baru kepada BUMN, sehingga BUMN akan mampu memberikan sarana kepada para karyawan untuk terus melakukan pembelajaran dan terus mengembangkan diri, sehingga mampu menghasilkan produk yang berkualitas, dengan harga yang kompetitif. Masuknya investor baru dari proses privatisasi diharapkan dapat menimbulkan suasana kerja baru yang lebih produktif, dengan visi, misi, dan strategi yang baru. Perubahan suasana kerja ini diharapkan menjadi pemicu adanya perubahan budaya kerja, perubahan proses bisnis internal yang lebih efisien, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi baru yang diadopsi BUMN setelah proses privatisasi.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya, privatisasi BUMN diharapkan dapat menutup defisit APBN. Hal ini berarti bahwa harga saham dan waktu merupakan dua variabel yang perlu mendapatkan perhatian besar dalam proses privatisasi BUMN. Harga saham harus diperhatikan dalam kaitannya untuk mengejar target perolehan dana dalam rangka menutup defisit APBN, namun di sisi lain terdapat kendala waktu, di mana privatisasi harus segera dilaksanakan. Dengan adanya privatisasi diharapkan BUMN akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi. Logikanya, dengan privatisasi di atas 50%, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan BUMN akan bergeser dari pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentu akan berupaya untuk bekerja secara efisien, sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu

menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih baik kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian dividen.

Syarat-Syarat Privatisasi

Untuk dapat melakukan privatisasi terhadap BUMN, maka yang harus diperhatikan adalah ketentuan - ketentuan sebagai berikut.⁶⁸

1. Bagi BUMN yang berbentuk Perusahaan Negara (PN) status hukumnya dirubah menjadi perseroan terbatas (PT), sehingga PN yang tunduk pada hukum publik berubah menjadi PT yang tunduk pada hukum perdata. Bila dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Persero, maka Pemerintah tidak berhak lagi melakukan intervensi kepada BUMN yang berbentuk hukum PT. Hubungan hukum antara Negara dengan BUMN yang berbentuk PT adalah hubungan hukum antara pemegang saham dengan perusahaan tempat mereka menanamkan sahamnya. Intervensi negara terhadap pengurusan PT tidak dapat lagi dilakukan, karena hanya tiga organ perseroan yang boleh mengurus PT, yaitu: Komisaris, Direksi, dan Rapat Umum Pemegang Saham.
2. Dalam pengisian jabatan komisaris dan direksi maupun jabatan profesional perusahaan lainnya di BUMN yang berbentuk PT harus diberikan kepada mereka yang profesional dan bukan karena mereka adalah pejabat seperti yang sering terjadi selama ini. Hal ini dimaksudkan agar para pengurus PT dapat bertindak secara

⁶⁸Safri Nugraha. *op.cit.*, hal. 36-37

profesional dalam mengurus perusahaan. Pengisian jabatan oleh mereka yang mempunyai jabatan dalam lingkungan birokrasi hanya akan membuat PT tersebut menjadi perusahaan swasta yang bermental birokrat, dan campurtangan birokrasi dalam PT milik negara hanya akan menjadikan PT tersebut sebagai perusahaan yang tidak mandiri dan tidak profesional dalam melakukan bisnisnya sehari-hari.

3. Pemeriksaan atas keuangan PT milik negara sebagai badan hukum perdata menurut ketentuan UU No. 1 Tahun 1995 harus diberikan kepada akuntan publik yang ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan bukan lagi oleh lembaga pemeriksa yang berada di dalam wilayah kekuasaan hukum publik, seperti BPK, Inspektur Jenderal dan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar pengurusan dan pertanggung jawaban PT milik negara dapat dilakukan secara profesional.
4. Perseroan Terbatas milik negara harus dibiarkan mandiri dan profesional dalam kegiatan bisnisnya dan pangsa pasar tradisional mereka selama ini yang hanya mencakup pasar lokal harus diperluas menjadi pasar di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Tugas pokok Pemerintah adalah menciptakan kompetisi dan mendorong PT milik negara untuk mampu bersaing di pasar yang lebih luas lagi wilayah bisnisnya. Penciptaan kompensasi dapat dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan maupun regulasi (peraturan) yang pada intinya bertujuan untuk menciptakan persaingan sehat di antara perusahaan-perusahaan yang ada.
5. Agar PT tersebut dapat mandiri, negara menghapuskan berbagai proteksi, subsidi dan hak-hak istimewa lainnya yang dimiliki PT tersebut. Apabila tidak bisa dilakukan

secara langsung, penghapusan secara bertahap juga merupakan solusi yang baik untuk dilakukan oleh negara.

6. Sambil menunggu perubahan status menjadi Perseroan Terbatas (PT), BUMN yang berbentuk Perusahaan negara (PN) yang masih ada mulai dilatih untuk melakukan bisnis secara mandiri dan profesional agar lebih siap apabila kelak status hukumnya berubah menjadi PT. Cara yang bisa dilakukan antara lain adalah dengan melakukan kontrak manajemen dengan pihak swasta untuk mengelola Perusahaan yang ada, atau Pemerintah menyewa profesional swasta untuk mengelola Perusahaan negara yang ada.
7. Apabila memungkinkan maka PT-PT milik Negara yang sudah menghasilkan keuntungan selama tiga tahun terus menerus dapat dipersiapkan untuk melakukan pencatatan (*listing*) di pasar modal dengan menjual saham yang dimilikinya kepada publik (*go public*), baik di pasar modal nasional maupun internasional. Dana yang diperoleh dari hasil go public tersebut dapat digunakan untuk mengembangkan perusahaan dan melakukan investasi baru sesuai kebutuhan perusahaan.

Privatisasi BUMN harus dilakukan secara berkesinambungan, di mana antara lain pemerintah dan pemegang kekuasaan publik lainnya tidak boleh lagi melakukan berbagai intervensi (*campur tangan*) dalam bentuk apapun terhadap PT milik Negara yang ada. Intervensi dalam berbagai bentuknya hanya akan membuat hancurnya upaya privatisasi terhadap BUMN yang ada, sebagaimana yang pernah terjadi di beberapa negara yang telah melakukan privatisasi terhadap perusahaan milik mereka. Apabila privatisasi dilakukan secara penuh, maka BUMN yang telah diprivatisasi tersebut kelak akan menjadi BUMN yang tangguh dan berdaya saing

global serta menghasilkan keuntungan (*profit*) yang maksimal bagi pemiliknya, yaitu rakyat. Apabila BUMN telah go public, maka BUMN tersebut telah menjadi kepercayaan investor baik di dalam maupun di luar negeri dan menjadi sasaran investasi para investor tersebut. Privatisasi BUMN adalah kegiatan hukum yang mengalihkan Perusahaan Negara (PN) yang berbasis hukum publik menjadi Perusahaan Swasta yang berbasis hukum perdata. Upaya ini dapat dikatakan sebagai upaya awal dari privatisasi BUMN, walaupun hal itu bukan privatisasi yang dimaksud secara yuridis.

Profesionalisme BUMN sangat dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu: status hukum dari perusahaan tersebut, kemandirian dari BUMN tersebut, dan kebebasan dari intervensi pihak manapun juga. Tanpa ketiga faktor tersebut, maka BUMN yang ada akan menjadi perusahaan yang bersifat birokratis karena keberadaannya sangat tergantung kepada pihak lain dari perusahaan tersebut.

Status hukum sebagai badan hukum perdata mengakibatkan hubungan hukum antara Perseroan Terbatas (PT) milik negara dengan negara menjadi hubungan hukum yang sifatnya perdata, sebatas hubungan antara pemegang saham dengan PT tersebut. Hubungan bisnis di antara negara dengan PT milik negara adalah hubungan bisnis yang dilandasi oleh profesionalisme dan kemandirian antara kedua badan hukum yang berbeda tersebut.

B3. iii **Bentuk- Bentuk Privatisasi**

Privatisasi sebagai sarana peningkatan ekonomi nasional telah banyak diterapkan di banyak negara. Tetapi penerapan konsep privatisasi tersebut berbeda antara satu negara tertentu dengan negara lain. Menurut penelitian yang telah dilaksanakan oleh Harry Hatry tentang bentuk-bentuk privatisasi, disimpulkan dalam bukunya yang berjudul *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Service* bahwa terdapat beberapa bentuk privatisasi, antara lain dengan pendekatan: pemberian subsidi, hibah, *franchising*, pengalihan, menolong sendiri (*self help*), volunteers, pengaturan (*use of regulatory*) dan otorita pajak (*taxing authority*), pengurangan permintaan jasa (*reducing the demand for service*), pemberian bantuan sementara (*obtaining temporary help*) dari sektor swasta, pembentukan venture/usaha patungan antara sektor publik dan private.⁶⁹ Secara garis besar ada delapan bentuk privatisasi yang sering dilaksanakan di negara maju dan negara berkembang yaitu meliputi:⁷⁰

1. Pengalihan (*contracting out*)Pengalihan (*contracting out*) merupakan bentuk privatisasi yang paling banyak dipergunakan William Gormey, Jr, di mana ia memperkirakan di US 99% pemerintah lokal telah melaksanakan *contracting out*. Dari perkembangan kegiatan selama lima tahun terakhir, dan 96% berharap dapat melaksanakan *contracting out* dalam dua tahun mendatang.
2. Pemberian *voucher* Bentuk pemberian *voucher* lebih ditujukan pada pengalihan pendapatan kepada warga negara untuk meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat. Dalam menggunakan voucher, konsumen mempunyai pilihan di antara barang dan jasa yang diproduksi dengan harga lebih rendah.

⁶⁹Gormey. Privatizatopn and it Alternatives., hal. 4 Dalam Sumantoro. Laporan Akhir Tim Pengkajian tentang Apske Hukum Privatisasi BUMN. Jakarta: BPHN Depkeh, 1998., hal. 21.

⁷⁰Ibid., hal. 21.

3. Penjualan Aset/Saham secara usaha patungan (*joint venture*) Pendekatan pelepasan adalah tindakan pemerintah untuk menjual keseluruhan atau sebagian perusahaan negara kepada investor swasta. Dengan demikian terjadi peralihan kepemilikan perusahaan dari pemerintah kepada sektor swasta. Bagi negara maju tindakan ini merupakan masalah, karena telah tersedianya pasar modal yang maju. Saham/aset tersebut dapat dengan mudah dijual di bursa karena masyarakat mempunyai daya beli yang tinggi. Penjualan saham/aset dapat juga dilakukan secara kerjasama patungan/*joint venture* antara pemerintah dan swasta, di mana pemerintah dapat menguasai saham secara mayoritas atau minoritas. Cook and Kirk Patrick mengelompokkan privatisasi ini sebagai *denationalization* dinasionalisasi dan divestasi. Denasionalisasi dapat berupa penjualan perusahaan negara secara utuh atau *joint venture* antara pemerintah dan swasta.
4. Subsidi Subsidi dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan swasta agar memperoleh keuntungan, yaitu dengan memberikan subsidi atas beberapa produksinya. Sistem ini sangat biasa dalam proses privatisasi di negara-negara sedang berkembang. Namun demikian kebijaksanaan subsidi ini oleh para penentangannya dianggap sebagai tindakan yang menyebabkan pemborosan anggaran dan sifatnya kurang mendidik.
5. Pemikulan Beban (*load sharing*) Load sharing berkaitan dengan keterlibatan pemerintah yang sangat besar dalam beberapa kegiatan, yang mungkin dapat dialihkan kepada sektor swasta, tergantung pada sifat kegiatan tersebut dan kebutuhan masyarakat. Dengan sistem privatisasi ini pihak swasta akan

memutuskan, apakah akan terlibat apabila pemerintah melaksanakan program-programnya.

6. Pembayaran oleh Swasta (*private payment*) Pembayaran oleh swasta (*private payment*) terhadap jasa-jasa yang diberikan pemerintah (*public service*) adalah bentuk lain dari privatisasi. Dengan proses ini pemerintah masih tetap menyediakan jasa kepada masyarakat.
7. Liberalisasi atau deregulasi Liberalisasi atau deregulasi dimaksudkan sebagai proses pengaturan/ketentuan yang sebelumnya melarang pendatang baru pada bidang yang sebelumnya menjadi monopoli pemerintah untuk dialihkan kepada swasta.
8. Management privatisasi Proses privatisasi ini dilakukan dengan menyerahkan manajemen perusahaan negara (BUMN) kepada para profesional swasta. Di sisi lain pemerintah masih tetap menguasai sepenuhnya kepemilikan atas perusahaan negara tersebut. Pola privatisasi ini banyak dipergunakan di negara-negara sedang berkembang.