

3-24-2021

KONSEP PRIVATISASI DI INDONESIA

Mohammad Rezza Naufal
naufalrezza30@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Business Organizations Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Naufal, Mohammad Rezza (2021) "KONSEP PRIVATISASI DI INDONESIA," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 40. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/40>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

KONSEP PRIVATISASI DI INDONESIA

Cover Page Footnote

Harvard Business Review, Does Privatization Serve The Public Interest?, diunduh pada tanggal 18 Maret 2018 dari <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest>. The Telegraph, Margaret Thatcher: one policy that led to more than 50 companies being sold or privatised, diunduh pada tanggal 18 Maret 2018 dari <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/alistair-osborne/9980292/Margaret-Thatcher-one-policy-that-led-to-more-than-50-companies-being-sold-or-privatised.html> Harvard Business Review, Does Privatization... Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), (Jakarta: BPHN RI, 2005) SF. Marbun, dkk, Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hal. 38. Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 11. David Osborne dan Peter Plastrik, Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, diterjemahkan oleh Abdul Rosyid dan Ramelan, Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, (Jakarta: Penerbit PPM, 2000), hal. 67. Indra Bastian, Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasi, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hal. 65. Rian Nugroho Dwidjowijito dan Randy R. Wrihatnolo, Menejemen Privatisasi BUMN, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008), hal. 81. Safri Nugraha, Op.Cit., hal. 14. Ibid. Ibid., hal. 15. David Osborne dan Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector, diterjemahkan oleh Abdul Rasyid, Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik, (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1995), hal. 52-53. Ibid., hal. 322-324. David Osborne dan Ted Gaebler, Op.Cit., hal. 54-55. Aminuddin Ilmar, Hak Menguasai Negara dan Privatisasi BUMN, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 15-16. Mohammad Hatta, Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dalam penjabaran Pasal 33 UUD 1945, (Jakarta: Mutiara, 1980), hal. 28. Aminuddin Ilmar, Op.Cit., hal. 48. Dian Cahya Ningrum, Politik Hukum Pengaturan Privatisasi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, (Tesis, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 27. Ibid, hal. 28. Aminuddin Ilmar, Op.Cit., hal. 46. Pasal 9 UU BUMN. Pasal 1 angka 4 UU BUMN. Pasal 1 angka 2 UU BUMN. Penjelasan Umum UU BUMN. Ibid. Ibid. Pasal 1 angka 11 UU BUMN. Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Laporan Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN Sekjen DPR RI tahun 2014 Pasal 74 UU BUMN. Pasal 75 UU BUMN. Pasal 78 UU BUMN.

KONSEP PRIVATISASI DI INDONESIA

Mohammad Rezza Naufal

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
naufalrezza30@gmail.com

Abstrak

Fenomena Privatisasi di dunia sudah lama dimulai yang dipelopori Amerika Serikat dan Inggris. Privatisasi merupakan pergeseran pengelolaan oleh negara kepada swasta, hal ini sangat beralasan karena upaya ini dianggap dapat menghasilkan perbaikan yang signifikan terkait peningkatan efisiensi perusahaan negara yang dianggap kurang efisien dibanding perusahaan swasta. Privatisasi pun sudah diterapkan di Indonesia sejak tahun 1997 setelah krisis ekonomi dan dengan tujuan yang sama yaitu peningkatan efisiensi perusahaan negara. Dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) disebutkan bahwa bahwa negara menguasai cabang produksi penting bagi negara dan yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Bidang usaha yang dapat di privatisasi di Indonesia tidak seluruhnya karena ada ketentuan konstitusi yang membatasi bidang yang dapat di privatisasi dan bidang usaha yang hanya boleh dilakukan oleh negara demi kemakmuran rakyat. Penulisan ini akan membahas mengenai konsep privatisasi di Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Data sekunder ini terdiri dari bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan terkait privatisasi dan badan usaha milik negara, bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku hukum dan pendapat ahli terkait privatisasi, serta bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, dan ensiklopedia terkait privatisasi.

Kata kunci: BUMN; Efisiensi; Kemakmuran Rakyat; Privatisasi

Abstract

The phenomenon of privatization in the world has long been initiated and spearheaded by the United States and Britain. Privatization is a shift in management by the state to the private sector, this is very reasonable because this effort is considered to produce significant improvements related to increasing the efficiency of state enterprises that are considered less efficient than private companies. Privatization has also been applied in Indonesia since 1997 after the economic crisis and with the same goal of increasing the efficiency of state enterprises. In Article 33 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution, it is stated that the state controls an important branch of production for the state and which concerns the livelihood of many people is used as much as possible for the prosperity of the people. The business sector that can be privatized in Indonesia is not entirely because there are constitutional provisions that limit the fields that can be privatized and business sectors that can only be done by the state for the people's prosperity. This writing will discuss the concept of privatization in Indonesia based on the 1945 Constitution and Law Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises. The method used in this paper is juridical-normative using secondary data obtained from library studies. This secondary data consists of primary legal material such as the Constitution and statutory regulations relating to privatization and state-owned enterprises, secondary legal materials consisting of legal books and expert opinions related to privatization, as well as tertiary legal material consisting of dictionaries law, the big Indonesian language dictionary, and the encyclopedia is privatization.

Keywords: BUMN; Efficiency; Prosperity of the People; Privatization

I. PENDAHULUAN

Fenomena Privatisasi di dunia dimulai tahun 1980-an. Di Amerika Serikat, pemerintahan Reagan mengeluarkan perintah baru: "*Don't just stand there, undo something.*" Prinsip utama "*undoing*" adalah privatisasi aset dan layanan pemerintah.¹ Di Inggris,

¹ Harvard Business Review, Does Privatization Serve The Public Interest?, diunduh pada tanggal 18

pemerintahan Perdana Menteri Margareth Thatcher menjual lebih dari 50 perusahaan (negara) kepada swasta.² Pergeseran pengelolaan oleh negara kepada swasta sangat beralasan karena akan menghasilkan banyak sekali perbaikan-perbaikan yang signifikan, seperti meningkatkan efisiensi dan kualitas kinerja pemerintah yang tersisa, mengurangi pajak, dan mengecilkan ukuran pemerintahan.³

Gelombang privatisasi di Indonesia terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dimulai sejak 1997-an setelah krisis ekonomi, Walaupun sebenarnya privatisasi BUMN sudah dimulai sejak awal tahun 1990-an, berupa penjualan saham perusahaan milik negara di Pasar Bursa.⁴ Kebijakan pemerintah Indonesia melakukan privatisasi tersebut mendapat tanggapan beragam dari berbagai kalangan. Sebagian menganggap hal tersebut sebagai terobosan yang diperlukan untuk memperbaiki pelayanan umum di Indonesia dan sebagian lain memandang privatisasi adalah langkah yang dikhawatirkan, terutama terhadap jaminan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan pada alasan tersebutlah maka penting kiranya untuk meninjau persoalan privatisasi terkait bagaimana konsep privatisasi di Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan konsepsi pemikiran yang dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa “*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*”.

II. PEMBAHASAN

1. Konsep Privatisasi

Dewasa ini konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) mendominasi perkembangan konsep negara hukum. Konsep ini lahir sebagai reaksi kegagalan konsep negara penjaga malam (*Nachtwachker*). Paham *welfare state* lahir pada abad ke-20, konsep ini memandang bahwa negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun kepentingan politik.⁵ Sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka pekerjaan pemerintah semakin luasa dan banyak.⁶ Menyikapi pekerjaan pemerintah yang semakin luas, banyak negara di dunia menempuh jalan memberikan sebagian tanggung jawabnya pada swasta dengan melakukan privatisasi. Contohnya di Inggris mantan perdana menteri Margaret Thatcher mengawali privatisasi sektor publik pada 1979, sebagai respon atas pergeseran paradigma pengelolaan sektor publik sejak Drucker meramalkan “kebangkrutan pemerintahan birokratis”. Thatcher melakukan privatisasi adalah untuk memangkas pemerintah guna efisiensi keuangan negara dan pelayanan birokrasi yang lebih baik. Selama pemerintahan Thatcher pemerintah Inggris telah menjual lebih dari 40 BUMN utama termasuk British Petroleum, Britoil, Jaguar, British Airways, Roll-Royce, dll, yang membantu Thatcher menyeimbangkan empat tahun

Maret 2018 dari <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest>.

² The Telegraph, *Margaret Thatcher: one policy that led to more than 50 companies being sold or privatised*, diunduh pada tanggal 18 Maret 2018 dari <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/alistair-osborne/9980292/Margaret-Thatcher-one-policy-that-led-to-more-than-50-companies-being-sold-or-privatised.html>

³ Harvard Business Review, *Does Privatization...*

⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*, (Jakarta: BPHN RI, 2005)

⁵ SF. Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hal. 38.

⁶ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 11.

anggaran terakhirnya.⁷ Kesuksesan privatisasi di Inggris ini memberikan inspirasi sejumlah negara sebagai pertimbangan untuk melakukan privatisasi aset negara.⁸ Ikenberry memberikan alasan teknis pemerintah melakukan privatisasi yang dipelopori oleh Inggris dan Amerika Serikat adalah karena respon terhadap krisis fiskal, meningkatkan efisiensi, revitalisasi instrumen pemerintah, membangun koalisi, dan depolitisasi ekonomi dan sosial.⁹

E.S. Savas memandang privatisasi dari perspektif *political-philosophical* dan memaknainya sebagai “*the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in the ownership of assets.*”¹⁰ Privatisasi juga dapat didefinisikan dalam pengertian ideologis semata sebagai “*a preference for private ownership rather than public ownership.*” Istilah tersebut akan menyiratkan bahwa orang percaya perusahaan swasta, yang didasarkan pada mekanisme pasar lebih baik daripada badan publik, yang didasarkan pada peraturan administratif, dalam soal menyediakan layanan kepada masyarakat umum. Dalam hal ideologis, privatisasi juga dapat didefinisikan sebagai bagian dari strategi umum untuk mengubah batas antara sektor publik dan swasta demi mendukung pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat yang mana pada akhirnya bermuara pada sentimen anti-negara.¹¹ Sementara itu, para pakar ekonomi berusaha untuk menetapkan “*the superiority of resource allocation based upon market mechanisms rather than the administrative fiat bureaucracy.*” Para ekonom mengklaim bahwa efisiensi adalah gagasan utama di balik privatisasi karena mereka percaya bahwa perusahaan swasta selalu lebih efisien daripada perusahaan publik.¹²

David Osborne dan Ted Gaebler dalam karyanya “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*” menyatakan bahwa, Swastanisasi hanyalah titik awal yang keliru untuk suatu pembicaraan mengenai peran pemerintah. Pelayanan dapat dikontrakkan atau dialihkan ke sektor swasta, tetapi pemerintahan (*governance*) tidak. Kita dapat menswastakan fungsi-fungsi pengarahan yang terpisah, tetapi tidak keseluruhan proses pemerintahan. Jika kami melakukan demikian, kami tidak akan mempunyai mekanisme untuk mengambil keputusan kolektif, tak punya cara untuk menetapkan peraturan pasar, tak punya sarana untuk memaksakan peraturan perilaku. Kami akan kehilangan semua rasa keadilan dan sifat mengutamakan kepentingan orang lain ... Bisnis melakukan beberapa hal lebih baik dibanding pemerintah, tetapi pemerintah pun melakukan beberapa hal lebih baik daripada bisnis. ... Demikian juga, pasar swasta menangani banyak tugas lebih baik dibanding administrasi pemerintah tetapi tidak semua tugas. Pasar swasta untuk pendidikan tinggi lebih berjalan dengan sangat baik, namun tanpa universitas negeri, lembaga pendidikan tinggi negeri untuk masyarakat, dan bantuan keuangan dari negara, banyak orang Amerika akan kehilangan kesempatan untuk masuk sekolah tinggi.¹³

Reinventing Governance merupakan gagasan tentang penataan ulang pemerintahan dan dapat dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang memperbarui

⁷ David Osborne dan Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, diterjemahkan oleh Abdul Rosyid dan Ramelan, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, (Jakarta: Penerbit PPM, 2000), hal. 67.

⁸ Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hal. 65.

⁹ Rian Nugroho Dwidjowijito dan Randy R. Wrihatnolo, *Menejemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008), hal. 81.

¹⁰ Safri Nugraha, *Op.Cit.*, hal. 14.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hal. 15.

¹³ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, diterjemahkan oleh Abdul Rasyid, *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1995), hal. 52-53.

secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya, melakukan pembaruan yang bertujuan membuat pemerintah siap menghadapi tantangan yang belum dapat diantisipasi dan menciptakan organisasi yang mampu memperbaiki efektivitasnya di masa mendatang pada saat lingkungan mereka berubah.

David Osborne dan Ted Gaebler menggambarkan peran pemerintah dalam 10 prinsip yang seharusnya dijalankan dan menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik dapat berjalan lebih optimal. 10 prinsip ini antara lain:¹⁴

- a. Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh
- b. Pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani
- c. Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
- d. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
- e. Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan.
- f. Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
- g. Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan.
- h. Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati.
- i. Pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.
- j. Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.

Privatisasi ini tidak semua sepakat dengan konsep yang telah banyak dikemukakan. Alasan yang kerap dilontarkan ialah kekhawatiran jika pelayanan yang semula ditujukan menjadi optimal bagi masyarakat justru menjadi tidak dapat dijangkau oleh mereka oleh karena prinsip komersialisasi oleh pihak swasta yang menyelenggarakannya. Terhadap anggapan tersebut, pihak yang bersetuju dengan privatisasi, seperti David Osborne dan Ted Gaebler, menyatakan bahwa, Kita tidak boleh salah menduga terhadap suatu ideologi besar untuk menswastakan pemerintahan. Ketika pemerintah menjalin kontrak dengan bisnis swasta, kalangan konservatif dan liberal sering berbicara seolah-olah pemerintah mengalihkan tanggung jawab negara yang fundamental ke sektor swasta. Ini omong kosong: mereka mengalihkan pelaksanaan pemberian pelayanan, bukan tanggung jawab atas pelayanan. Sebagaimana pernah dikatakan oleh Ted Kolderie, “Kenyataan bahwa sebuah jalan dibangun oleh kontraktor swasta tidak menjadikan jalan itu jalan swasta,” Ketika pemerintah-pemerintah mengontrakkan beberapa kegiatan kepada sektor swasta, mereka tetap membuat keputusan kebijakan dan memberikan pembiayaan. Dan untuk dapat melakukan itu dengan baik, mereka haruslah pemerintahan yang berkualitas.¹⁵

2. Tinjauan Privatisasi di Indonesia

Tujuan bernegara termaktub dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yang salah satunya ialah “... untuk memajukan kesejahteraan umum, ...”. Konsekuensi logis dari tujuan bernegara yang demikian adalah negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan rakyatnya, semata-mata untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi mereka itu (*welfare state*). Konsep *welfare state* pada kenyataannya mengalami perkembangan dengan melalui banyak varian, namun menurut Utrecht konsep negara kesejahteraan mengutamakan kepentingan seluruh rakyat dengan tegas dan fungsi menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya.¹⁶ Sebagai

¹⁴ *Ibid.*, hal. 322-324.

¹⁵ David Osborne dan Ted Gaebler, *Op.Cit.*, hal. 54-55.

¹⁶ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dan Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 15-16.

langkah konkret dalam menyelenggarakan kepentingan umum tersebut, Indonesia dalam konstitusi menyatakan bahwa segala yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, sebagaimana bunyi Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada Penjelasan UUD Tahun 1945 (sebelum perubahan) terhadap Pasal 33 dimaknai bahwa perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang. 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.

Mohammad Hatta menjelaskan yang dimaksud “dikuasai oleh negara” adalah tidak berarti negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan, atau “*ondernemer*”. Kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula “penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹⁷ Pandangan ini berpangkal dari ketentuan ayat pertama Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*”. Asas kekeluargaan menolak kekuasaan negara secara mutlak dan sewenang-wenang dalam bentuk pemilikan barang produksi. Prinsip dasar nilai ekonomi yang dianut adalah prinsip harmonisasi.¹⁸

Pendapat lainnya terkait dengan pengertian “dikuasai negara” juga diberikan oleh Ace Patederedja yang menyatakan bahwa, ...berarti suatu iklim atau kebijaksanaan ekonomi yang memungkinkan Negara c.q. pemerintah untuk ikut berusaha atau menentukan dalam proses produksi. Iktut menentukan tidak selalu memiliki sendiri... yang paling ketat adalah bentuk usaha yang dimiliki, dikelola, dan diatur sepenuhnya oleh negara. Sedang yang yang paling longgar adalah bentuk usaha yang dimiliki oleh swasta tetapi negara mempunyai wewenang untuk ikut mempengaruhi jalanya produksi. Contoh yang pertama adalah pekereta apian, sedang contoh yang terakhir adalah pertekstilan.¹⁹

Emil Salim menjelaskan pengertian dikuasai oleh negara itu sebagai berikut. Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan yang merupakan pokok bagi kemakmuran rakyat dalam melaksanakan hak “menguasai” ini, perlu dijaga supaya sistem yang berkembang tidak menjurus ke arah etatisme. Oleh karena itu hak “menguasai” oleh negara harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai (1) Pemilik, (2) pengatur, (3) perencana, (4) pelaksana, dan (5) pengawas. Ramuan kelima pokok ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan negara dalam kedudukannya untuk menguasai lingkungan alam sehingga hak menguasai bisa dilakukan (1) dengan memiliki sumber daya alam, (2) tanpa memiliki sumber daya, namun mewujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan. Dalam sistem ekonomi Pancasila, negara tidak perlu memiliki semua sumber daya alam, tetapi tetap bisa menguasai melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan.²⁰

¹⁷ Mohammad Hatta, *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dalam penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Mutiara, 1980), hal. 28.

¹⁸ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hal. 48.

¹⁹ Dian Cahya Ningrum, *Politik Hukum Pengaturan Privatisasi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, (Tesis, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 27.

²⁰ *Ibid*, hal. 28.

Dapat disimpulkan bahwa terdapatnya ketentuan dalam konstitusi yang memberi dasar penyelenggaraan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara, tidak berarti memberikan isyarat yang jelas bahwa sistem perekonomian hanya mengakui adanya penguasaan oleh negara semata, akan tetapi juga mengakui penguasaan oleh koperasi maupun oleh usaha swasta berdasarkan demokrasi ekonomi.²¹

Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, negara dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Penguasaan terhadap unit-unit tertentu oleh negara tersebut dilakukan dengan membentuk badan-badan usaha milik negara (BUMN). Di samping melaksanakan fungsi sosial yakni untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, BUMN juga menempatkan dirinya sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional bersama-sama dengan usaha swasta dan koperasi. Fungsi ganda BUMN itu dapat diamati dari maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana tercantum pada rumusan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Undang-Undang BUMN) yang pada intinya memberikan sumbangan perkembangan perekonomian nasional, mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

BUMN pula selanjutnya dibedakan menjadi dua kelompok antara lain Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).²² 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.²³ Sementara Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.²⁴

Berdasarkan data dari Kementerian BUMN, hingga tahun 2016 tercatat ada total 118 BUMN yang bergerak pada hampir seluruh sektor perekonomian. Namun BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau, dan belum mampu berkompetisi secara global, serta fungsi BUMN sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Di lain pihak, perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization* (WTO), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), *ASEAN Framework Agreement on Service*, dan *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC).²⁵

BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme agar dapat mengoptimalkan peranan dan mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif dengan pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip tata

²¹ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hal. 46.

²² Pasal 9 UU BUMN.

²³ Pasal 1 angka 4 UU BUMN.

²⁴ Pasal 1 angka 2 UU BUMN.

²⁵ Penjelasan Umum UU BUMN.

kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).²⁶ Pentingnya penataan berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999- 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.²⁷

Restrukturisasi menurut adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan nilai perusahaan.²⁸ Tujuan restrukturisasi adalah untuk: meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan; memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara; menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan memudahkan pelaksanaan privatisasi. Restrukturisasi tersebut dibedakan menjadi dua macam, yakni restrukturisasi sektoral yang dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal dan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan.²⁹

Langkah berikutnya ialah privatisasi yang dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 UU BUMN dinyatakan sebagai 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. Privatisasi dianggap sebagai langkah penting untuk menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme yang didasarkan pada prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik. Meski kinerja BUMN telah menunjukkan adanya peningkatan, namun peningkatan itu harus diakui masih belum optimal karena disebabkan oleh masih lemahnya koordinasi kebijakan antara langkas perbaikan internal perusahaan dan kebijakan industrial serta pasar tempat beroperasinya BUMN tersebut, belum terpisahkannya fungsi komersial dan pelayanan masyarakat pada sebagian besar BUMN, dan belum terimplementasikannya secara utuh di seluruh BUMN prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).³⁰

Penting dipahami bahwa privatisasi bukan semata-mata sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero; meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat; menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global; dan menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar, selain itu, privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Pasal 1 angka 11 UU BUMN.

²⁹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

³⁰ Laporan Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN Sekjen DPR RI tahun 2014

Persero.³¹

Privatisasi di Indonesia dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajiban.³² Secara tegas diatur mengenai kriteria perusahaan yang dapat dan tidak dapat diprivatisasi sebagaimana pada Pasal 76 dan 77 UU BUMN. Persero yang dapat diprivatisasi harus memenuhi kriteria industri/sector usahanya kompetitif; atau yang unsur teknologinya cepat berubah. Sebagian aset/kegiatan 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.

Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola BUMN, Persero yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara; Persero yang bergerak di sector tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, Persero yang bergerak di bidang usaha SDA yang secara tegas dilarang untuk diprivatisasi. Dalam amanat UU BUMN disebut bahwa privatisasi dapat dilaksanakan dengan beberapa cara seperti: i) penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, ii) penjualan saham langsung kepada investor; dan iii) penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.³³

Prosedur privatisasi BUMN menurut Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Persero ialah sebagai berikut.

- 1) Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas perusahaan-perusahaan dan mendasarkan pada kriteria yang ditetapkan antara lain mengenai:
 - a. BUMN yang layak untuk dimasukkan dalam program Privatisasi;
 - b. Program tahunan Privatisasi kepada komite Privatisasi
 - c. Konsultasi dengan DPR dan Departemen/Lembaga Non Departemen terkait;
 - d. Pelaksanaan Privatisasi.
- 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 DPR Konsultasi kepada DPR untuk mengurangi resistensi dari masyarakat Indonesia dan diharapkan pelaksanaan privatisasi dapat berjalan dengan lancar.
- 3) Hasil dari Privatisasi BUMN dialokasikan kepada berbagai bagian yang diatur menurut UU BUMN. Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara. Hasil Privatisasi yang dimaksud adalah hasil divestasi saham milik negara. Sedangkan bagi penjualan saham baru, hasilnya disetorkan ke kas perusahaan. Bagi hasil privatisasi anak perusahaan BUMN, hasil privatisasinya dapat ditetapkan sebagai deviden interim. Hasil Privatisasi tersebut harus hasil bersih setelah dikurangi pelaksanaan Privatisasi. Biaya pelaksanaan privatisasi harus memperhatikan prinsip kewajiban, transparansi, dan akuntabilitas.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian mengenai konsep kebijakan privatisasi di Indonesia sebagaimana di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut, *pertama* Privatisasi dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif *political- philosophical* yang memaknainya sebagai *“the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in the*

³¹ Pasal 74 UU BUMN.

³² Pasal 75 UU BUMN.

³³ Pasal 78 UU BUMN.

ownership of assets.”, dalam pengertian ideologis privatisasi “*a preference for private ownership rather than public ownership.*” Para ekonom mengklaim bahwa efisiensi adalah gagasan utama privatisasi karena perusahaan swasta selalu lebih efisien daripada perusahaan publik.

Reinventing Governance merupakan gagasan tentang penataan ulang pemerintahan, dengan penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi dan sistem publik yang memperbarui secara berkelanjutan, memperbaiki kualitas, melakukan pembaruan yang bertujuan membuat pemerintah siap menghadapi tantangan dan menciptakan organisasi yang mampu memperbaiki efektivitasnya di masa mendatang.. *Kedua* dalam UUD 1945 memberi dasar bahwa penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dilakukan dengan membentuk badan-badan usaha milik negara (BUMN). BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Di samping melaksanakan fungsi sosial yakni untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, BUMN juga menempatkan dirinya sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional bersama-sama dengan usaha swasta dan koperasi.

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), yang mana salah satu upayanya adalah dengan melakukan privatisasi. Sesuai ketentuan Undang-Undang BUMN, privatisasi merupakan 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.

Berdasarkan kesimpulan tersebut penulis memberikan saran *pertama* terkait kebijakan privatisasi di Indonesia ialah bahwa penting untuk melihat kebijakan privatisasi atas BUMN yang ditempuh pemerintah secara komprehensif, yakni mulai dari sistem perekonomian nasional yang berlandaskan Pancasila dan konstitusi hingga kepada kebutuhan melakukan privatisasi sebagai upaya untuk mengoptimalkan kualitas pelayanan dan peningkatan keuntungan dari produk atau jasa yang dihasilkan oleh BUMN. Hal demikian itu berlaku baik bagi pemerintah selaku *decision maker*, perusahaan swasta selaku pihak yang dijadikan mitra kegiatan privatisasi BUMN, dan masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak akan kualitas pelayanan yang baik.

Daftar Pustaka

Artikel

- Maro'ah, Siti. (2008). *Kebijakan Privatisasi dan Pengaruhnya dalam Perekonomian Makro Indonesia*, Balance Economics, Business, Management and Accounting Journal, Volume 5 Nomor 9 2008, Faculty of Economic Muhammadiyah Surabaya.
- Ningrum, Dian Cahya. (2004). *Politik Hukum Pengaturan Privatisasi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*. Tesis, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Nugraha, Safri. (2004). *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*. Jakarta: Institute For Law and Economics Studies Faculty of Law University of Indonesia.
- Shirley, Mary M. *The What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective*, Fordham Law Review, Vol. 60 1992.
- Tjager, I Nyoman, *Dampak Privatisasi BUMN*, PPH Newsletter, Hukum dan Pengembangannya, No. 70, September 2007.

Buku

- Bastian, Indra. (2002). *Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasi*, Jakarta: Salemba Empat
- H.R., Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Ilmar, Aminuddin. 2012. *Hak Menguasai Negara dan Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana
- Laporan Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN Sekjen DPR RI tahun 2014
- Mangkusubroto, Kuntoro. (2011). *Privatisasi sebagai Kecenderungan Lingkungan Usaha BUMN*. Jurnal Manajemen Teknologi, Volume 10, Nomor 2.
- Marbun, SF. Dkk. (2001). *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- Plastrik, Peter dan David Osborne. (2000). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, diterjemahkan oleh Abdul Rosyid dan Ramelan, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta: Penerbit PPM.
- PT. Danareksa. (1994). *Pasar Modal Indonesia Pengalaman dan Tantangan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rasyid, Abdul. (1995). *Mewirauasakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Sibuea, Hotma P. (2010). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Surya, Indra, dan Irsan Nasarudin. (2004). *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Wrihatnolo, Randy R Randy R Rian Nugroho Dwidjowijito. (2008). *Manajemen Privatisasi BUMN*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

Internet

- Harvard Business Review, *Does Privatization Serve The Public Interest?*, <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest> diunduh pada tanggal 18 Maret 2018
- Thatcher, Margaret, The Telegraph, *one policy that led to more than 50 companies being sold or privatised*, <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/alistaiosborne/9980292/Margaret-Thatcher-one-policy-that-led-to-more-than-50-companies-being-sold-or-diunduh> pada tanggal 18 Maret 2018

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN Nomor 7 Tahun 2003, TLN 4297
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), LN Nomor 79 Tahun 2005, TLN 4528