

ANALISIS YURIDIS PENTINGNYA PENGAWASAN OTORITAS TERHADAP BUMN *GO PUBLIC*

Marisi

Direktur Operasional PT. Perkebunan Nusantara II (Persero)-Medan
marisibutarbutar@yahoo.com

Abstract. *State-Owned Enterprises (BUMN) is an institution engaged in the economy in accordance with the mandate of Article 33 of the 1945 Constitution. The status of SOEs is regulated in Law no. 19 of 2003 on State-Owned Enterprises. SOE Finance is State Finance, but its management uses the corporate system and does not use the system of government. Supervision by the People's Legislative Assembly against SOEs is done by using a corporate approach by placing SOE's as a corporation. SOE management system go public in accordance with the form of business still refers to the regulation of Limited Liability Company and Capital Market in running its business routine, but double control system applies to the management of BUMN. In addition to supervision based on those already regulated in regulations related to Limited Liability Company and Capital Market.*

Keywords: Supervision Authority, State-Owned Enterprises, Go Public

Abstrak. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan sebuah lembaga yang bergerak dibidang perekonomian sesuai dengan amanah Pasal 33 UUD 1945. Kedudukan BUMN diatur dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Keuangan BUMN adalah Keuangan Negara, namun pengurusannya menggunakan sistem korporasi dan tidak menggunakan sistem pemerintahan. Pengawasan oleh DPR terhadap BUMN dilakukan dengan menggunakan pendekatan korporasi dengan menempatkan BUMN sebagai sebuah korporasi. Sistem pengelolaan BUMN *go public* sesuai bentuk usahanya tetap mengacu pada regulasi tentang Perseroan Terbatas dan Pasar Modal dalam menjalankan rutinitas usahanya, namun sistem pengawasan ganda berlaku terhadap pengelolaan BUMN tersebut. Selain pengawasan berdasarkan yang sudah diatur dalam regulasi terkait Perseroan Terbatas dan Pasar Modal.

Kata Kunci: Pengawasan Otoritas, BUMN, Go Public

Pendahuluan

Pasal 33 UUD 1945 secara tersirat telah memberikan tempat kepada BUMN untuk mengelola kegiatan perekonomian yang manfaatnya harus dapat dirasakan oleh rakyat Indonesia. Keterlibatan secara langsung uang negara dalam pendirian BUMN merupakan bentuk keikutsertaan Otoritas dalam keberlangsungan BUMN, dengan demikian diharapkan BUMN mampu menjadi *agent of development* bagi kemajuan bangsa Indonesia dimasa yang akan datang.

Kajian hukum tentang BUMN oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional mengemukakan bahwa 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 penguasa 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 Otoritas dalam menata perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.¹

Didirikannya BUMN diharapkan dapat menjadi pilar perekonomian Indonesia. Peran dan tugas pokok Otoritas terkait keberadaan BUMN dalam perekonomian Indonesia yakni meningkatkan efisiensi, pemerataan dan mampu mewujudkan apa yang menjadi tujuan utama dibentuknya BUMN tersebut.² Konsistensi maksud dan tujuan didirikannya BUMN haruslah tetap dilaksanakan baik oleh Otoritas maupun badan usaha yang dimiliki negara. Sebab keterlibatan Otoritas dalam mengawasi pengelolaan cabang-cabang produksi yang strategis dimaknai sebagai upaya mensejahterahkan rakyat.

Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam BUMN

Keberadaan BUMN dimaknai sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini secara tegas disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Selanjutnya Pasal 1 angka (10) menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Terkait dengan pembinaan dan pengelolaan terhadap modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, maka yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi

¹Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945", (Jakarta : Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011). hlm. 2, selanjutnya disebutkan bahwa Penguasaan untuk cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak tetap dikuasai oleh negara. Kekuasaan ini dalam arti luas adalah kekuasaan dalam pengendalian, kontrol, pengaturan dan pengelolaan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat oleh negara sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) di mana pada banyak negara mencakup strategi dan upaya yang 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*)

²Dewi Sri Laksmi Triman, "Memprioritaskan BUMN dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Swasta yang Bersubsidi sebagai Solusi untuk Mendukung Kesejahteraan Rakyat", Majalah Ketahanan Nasional Edisi 94 Tahun 2012, hlm. 24

didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.³ Hal ini dapat dimaknai bahwa pengelolaan serta pembinaan BUMN yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan bentuk usahanya, baik itu Perum maupun Persero.

Kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari keuangan negara, hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa Keuangan Negara meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.⁴

Historis yuridis pengaturan keuangan negara dimulai sejak Tahun 1864 pada saat ditetapkan *Indoneische Comptabiliteit Wet* (ICW), yang berlaku pertama sekali pada tanggal 1 Januari 1887. Riwayat ICW tersebut terkait dengan perubahan paradigma *Groundwet Nedherland* 1848, yang memberikan kewenangan lebih kuat kepada parlemen untuk melakukan fungsi kontrol pada keuangan Negara. Di Hindia Belanda, pada Tahun 1917 Gubernur Jenderal memiliki kewenangan menetapkan sementara anggaran. Kemudian setelah dibentuk *volksraad* mulai dilakukan perintisan ke arah fungsi kontrol parlemen meskipun sampai dengan Tahun 1925 kewenangan dalam hal *financiele beleid* masih berada di tangan Gubernur Jenderal Hindia Belanda.⁵

Pasca Indonesia Merdeka, ICW masih diberlakukan di Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan peralihan UUD 1945, sampai akhirnya diubah dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang perbendaharaan Indonesia. Bergulirnya reformasi di Indonesia pada tahun 1998 menghendaki adanya perubahan terhadap regulasi yang mengatur tentang keuangan Negara, amandemen ketiga UUD 1945 telah merubah aturan terkait keuangan Negara. Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan bahwa hal ini telah membawa dampak hukum yang sangat serius bagi pemerintah maupun Badan Usaha Milik Negara, daerah maupun milik swasta.⁶ Implikasi dari perubahan norma dasar terkait keuangan Negara tersebut telah melahirkan tiga paket Undang-Undang yang mengatur terkait keuangan

³ Lihat Penjelasan Pasal 4 ayat 1 Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

⁴ Hal lain yang meliputi keuangan negara berdasarkan Pasal 2 Undang undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;Penerimaan Negara;Pengeluaran Negara;Penerimaan Daerah;Pengeluaran Daerah;kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

⁵Ahmad Fikri Hadin, "Eksistensi Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan di era Otonomi Daerah" (Yogyakarta : Genta Press, 2013) hlm 23

⁶Arifin P. Soeria Atmadja, "Keungan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik" (Jakarta : rajawali Press, 2009) hlm, 83

Negara, yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Dampak serius di bidang hukum terjadi karena disebabkan oleh perubahan UUD 1945 pada Bab VII dan Bab VIIA, maupun ketiga paket Undang-Undang yang mengatur pengertian dalam ruang lingkup keuangan Negara. Diskusi dan perdebatan terkait pengertian Keuangan Negara selalu menjadi topik yang hangat untuk diperbincangkan, bermula dari penafsiran yang berbeda terhadap bunyi Pasal 23 UUD 1945 sebelum perubahan, yang memberikan pengertian yang tidak jelas mengenai Keuangan Negara.

Terkait penafsiran tentang keuangan Negara, Dian Puji Simatupang mengklasifikasikannya menjadi tiga macam, yaitu :⁷

1. Keuangan Negara diartikan secara sempit, seperti dikemukakan oleh Harun Al-Rasyid, dia berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan Negara dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 sebelum perubahan adalah keuangan Negara dalam arti sempit.
2. Keuangan Negara secara luas, seperti dikemukakan oleh mantan anggota BPK Hasan Akman, bahwa dalam kaitan dengan pertanggung jawaban keuangan Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, maka yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah Keuangan Negara dalam arti luas. Jadi pertanggung jawaban Keuangan Negara yang harus dilakukan oleh pemerintah tidak saja mengenai APBN, tetapi meliputi APBD, keuangan unit usaha Negara dan pada hakekatnya seluruh kekayaan Negara.
3. Dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap Keuangan Negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya. Pendekatan tersebut mengandung makna Keuangan Negara didasarkan atas tujuan atau fungsi ketentuan peraturan yang bersangkutan dalam konteks masyarakat dewasa ini. Penafsiran ini paling tampak esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada dalam masyarakat.

Terkait kekayaan negara yang dipisahkan didalam pengelolaan BUMN, Tan Kamello berpendapat bahwa adalah anggapan hukum yang keliru jika ada yang menyatakan bahwa BUMN sebagai suatu korporasi yang modalnya berasal dari APBN dan menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 adalah termasuk Keuangan Negara. Tan Kamello menegaskan bahwa keuangan BUMN bukan merupakan Keuangan Negara, BUMN berdasarkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 adalah Perseroan yang bersifat khusus (*lex specialis*) dari Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007, sehingga harus tunduk pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas.⁸

⁷Dian Puji N. Simatupang, “*Determinasi Kebijakan Anggaran Negara*”, (Jakarta : Papas Sinar Sinanti, 2005) hlm, 48 Lihat juga Ikhwani Fahroji et.al, “*Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*”, (Malang : In-Trans Publishing, 2008) hlm, 23

⁸Tan kamello, “*Kriminalisasi Perjanjian Kredit Bank*”, dalam Prosiding Seminar Publik : Kriminalisasi Perjanjian Kredit Bank, Penyunting Mahmud Siregar, et.al (Medan : USU Press, 2013), hlm. 65-67

Diskusi-diskusi terkait Undang-Undang Keuangan Negara pun kerap dilakukan guna mencari kejelasan unsur kekayaan negara dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Saat ini Mahkamah Konstitusi pun telah menyidangkan permohonan uji materiil Undang-Undang Keuangan Negara, karena perdebatan tentang Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan aset BUMN menjadi bagian dari kekayaan negara masih terus bergulir.

Permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi diajukan oleh *Center for Strategic Studies University of Indonesia (CSSUI)* atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia tentang Pengelolaan kekayaan Negara tercatat di Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. Pasal yang diminta untuk diuji materi adalah Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan permohonan uji materiil tercatat Nomor 62/PUU-XI/2013 diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara, pasal yang diminta untuk diuji materi adalah Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Permohonan uji materiil tersebut pada intinya menyatakan bahwa kekayaan BUMN tidak masuk dalam lingkup keuangan negara dan BPK tidak dapat melakukan pemeriksaan terhadap BUMN.

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pihak-pihak tersebut secara seluruhnya, dengan pernyataan bahwa pengertian Keuangan Negara tersebut tidak bertentangan dengan Konstitusi, karena pengertian tersebut tidak dapat dipahami hanya berdasarkan Pasal 23 UUD 1945, tetapi juga harus dipahami secara komprehensif dengan menggunakan Pasal-Pasal lainnya seperti Pasal 23C yang mengatur perlunya Undang-Undang untuk mengatur hal-hal lain tentang Keuangan Negara (yang diperlukan), serta pemahaman tentang konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu dalam Pembukaan UUD 1945, dan Pasal-pasal yang ada di dalamnya. Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut dibuat pada tanggal 3 Februari 2014.

Dalam pertimbangan hukumnya, hakim Mahkamah Konstitusi menyampaikan hal-hal sebagai berikut:⁹

“Menimbang bahwa pemisahan kekayaan negara dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran tersebut. pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusnya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi

⁹Salinan Putusan MK Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera, namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.”

“Menimbang bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas sebagaimana dipertimbangkan diatas, ternyata masih terdapat permasalahan lain yang harus dipertimbangkan, yaitu mengenai paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan dari negara, yang dilaksanakan berdasarkan paradigma bisnis (*Business judgement rules*) yang sungguh-sungguh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*government judgement rules*).

Bahwa benar, kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*Business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadikan kekayaan BUMN atau BUMD yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara dibidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*). Oleh karenanya, menurut Mahkamah, adalah merupakan ranah kebijakan pembentuk Undang-Undang sebagaimana pengawasan tersebut diatur secara tepat sesuai dengan hakikat dan kekhususan paradigma yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, yang dengan demikian penyelenggaraan fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik dan masing-masing penyelenggara fungsi pemerintahan maupun bisnis dapat berjalan tanpa keraguan. Dengan demikian penyelenggaraan tugas negara, baik oleh pemeriksa maupun lembaga yang diperiksa berjalan efektif dan efisien, yang pada gilirannya akan menciptakan *good corporate governance* dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.”

Salah satu hakim Mahkamah Konstitusi, Harjono menyatakan perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) terhadap perkara *a quo*, Hakim Harjono berpendapat bahwa hubungan negara terhadap BUMN (Persero) adalah hubungan kepemilikan sebagai pemegang saham Perseroan Terbatas yang hak dan kewajibannya tunduk pada UU Perseroan Terbatas. Negara tidak lagi mempunyai kekuasaan yang bebas terhadap sebagian kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal perseroan karena telah dikonversi menjadi hak pemegang saham sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas.

Selanjutnya Hakim Harjono menyampaikan bahwa dengan telah dikonversi menjadi kepemilikan pemegang saham dalam persentase yang tercermin sebagai hak suara dalam RUPS dan hak untuk mendapatkan deviden, maka hubungan negara dengan kekayaan yang semula dimilikinya menjadi putus. Apabila negara dalam pembentukan Persero memisahkan kekayaannya yang berupa barang atau benda dengan nilai uang tertentu sebagai modal

persero yang kemudian dikonversi menjadi saham, maka hubungan kepemilikan negara dengan barang atau benda tersebut telah putus, artinya barang atau benda tersebut tidak lagi milik negara tetapi sebagian dari harta kekayaan persero, sebab apabila kepemilikan negara masih tetap melekat, maka negara akan mempunyai dua titel hak atas satu barang atau benda yang sama. hak pemegang saham menggantikan hak kepemilikan yang sebelumnya dipunyai oleh negara.

Hal senada disampaikan Hikmahanto Juwana dalam sidang yang dilaksanakan Mahkamah Konstitusi dalam mata acara mendengarkan keterangan ahli. Berikut pendapat yang disampaikan Hikmahanto terkait modal negara yang dipisahkan dalam pengelolaan BUMN:¹⁰

Pertama, kepada saya ditanya oleh Pemohon bagaimana secara doktrin bila uang negara dijadikan modal bagi BUMN? Apakah tetap merupakan uang negara atau telah menjadi uang BUMN yang terpisah dari uang negara? Atas pertanyaan ini ada tiga alasan dan yang merupakan pendapat saya. *Pertama*, adalah uang negara yang sudah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapatkan “bukti” dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham. Saya sudah sampaikan di dalam keterangan saya, visualisasi. Jika negara menyetorkan tidak dalam bentuk uang, tetapi dalam bentuk tanah (in breng) karena di situ akan mudah melihatnya secara nyata. Ketika negara mempunyai aset berupa tanah dan kemudian memasukkan sebagai modal, maka atas tanah tersebut BUMN dapat membaliknamakan atas nama Badan Usaha Milik Negara tersebut, dan sebagai kompensasi, maka negara akan mendapatkan saham. Adalah aneh atau janggal apabila tanah yang sudah menjadi milik dari BUMN tersebut kemudian diklaim sebagai milik dari negara. Artinya telah terjadi dua kali penghitungan, pertama adalah saham yang dimiliki oleh negara. Yang kedua adalah tanah yang memang asalnya dari negara tetapi kemudian sudah dimasukkan sebagai modal dalam Badan Usaha Milik Negara. Itu merupakan alasan pertama saya.”

“Alasan *kedua*, kenapa keuangan BUMN tidak bisa dianggap sebagai keuangan negara? Karena keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara. Secara alamiah, mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca laba dan rugi, tapi tidak badan negara. Dalam konteks negara, negara menganggarkan dan terpenting adalah bagaimana penyerapan dari apa yang telah dianggarkan. Namun dalam konteks BUMN, maka management (pengurus) akan mengelola uang tersebut sebagaimana layaknya badan usaha, termasuk badan usaha swasta, badan usaha milik negara tidak selalu untung. Seperti tadi sudah dikatakan oleh saksi fakta bahwa keuangan BUMN untung dan rugi dilihat dari akhir tahun, tahun fiskalnya, buku tahunan seperti apa? Sehingga tidak bisa pada waktu-waktu tertentu ada kerugian, lalu kemudian dianggap telah terjadi kerugian negara.

¹⁰ Risalah Sidang Perkara MK Nomor 48 DAN 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Mendengarkan Keterangan BPK, Ahli/Saksi Pemohon, dan Pemerintah, Jakarta, Senin, 26 Agustus 2013

“Bapak/Ibu Para Hakim Konstitusi yang saya hormati, saya khawatir kalau misalnya ini diteruskan, nanti orang-orang terbaik di Indonesia, para eksekutif di dunia swasta tidak akan mau masuk Badan Usaha Milik Negara karena mereka dalam membuat putusan selalu terbayang-bayang dengan masalah korupsi karena dianggap merugikan keuangan negara.”

“*Ketiga*, secara doktrin mengategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara menurut saya sudah bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Tadi secara sederhana disampaikan oleh senior saya rekan saya Prof. Erman Rajagukguk bahwa ketika beliau mendapat uang pensiun yang asalnya dari APBN uang tersebut tidak mungkin diperlakukan sebagai uang publik seterusnya. Sehingga ketika ada seorang pencopet mengambil uangnya maka si pencopet itu dituduh telah merugikan keuangan negara. Uang publik ada akhirnya, uang publik berakhir ketika uang privat dimulai. Dalam konteks BUMN, uang publik ketika masuk menjadi modal BUMN maka menjadi uang privat dan ini konsep uang publik dan uang privat diikuti dalam ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa. Kalau kita menilik Peraturan Presiden tentang pengadaan barang dan jasa jelas bahwa pengadaan barang dan jasa yang diatur di situ adalah pengadaan jasa yang menggunakan uang APBN. Sehingga BUMN ketika dia menggunakan uang yang ada di BUMN tidak menggunakan ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa yang diatur oleh pemerintah. Oleh karena itu, menurut saya janggal ketika Undang-Undang Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara.”

“Selanjutnya ada pertanyaan pada saya, bagaimana dari segi sosial legal apabila keuangan BUMN sebagai keuangan negara? Saat ini potensi BUMN yang rugi dibawa ke ranah pidana seperti tadi disampaikan oleh Saksi Fakta sangat besar padahal kerugian yang dimunculkan bisa saja tidak terjadi karena ada niat maupun perbuatan jahat. Hal ini karena keuangan BUMN kalau dikategorikan atau dimasukkan dalam ranah pidana dianggap sebagai keuangan negara. Sehingga ketika BUMN merugi serta merta aparat penegak hukum akan mengatakan bahwa telah terjadi kerugian negara. Memang yang membuat kita repot adalah di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 2 ataupun Pasal 3 tidak ada kata-kata dengan sengaja. Sehingga mudah untuk dikatakan bahwa mengingat tidak ada kata-kata dengan disengaja maka tidak perlu dibuktikan adanya niat jahat sepanjang apa yang dilakukan melawan hukum, menguntungkan diri sendiri kalau tidak ada diri sendiri, maka orang lain atau korporasi, dan merugikan keuangan negara meskipun tidak ada sama sekali konspirasi antara mereka yang duduk di BUMN itu dengan pihak yang mendapat keuntungan apakah itu orang lain atau korporasi, mereka ini berpotensi untuk dibawa ke ranah pidana.”

“Bapak, Ibu Para Hakim Konstitusi yang saya hormati untuk kita ketahui bahwa kerugian yang diderita oleh BUMN tidak semata-mata karena adanya perbuatan jahat. Rugi bisa muncul karena keputusan bisnis (*business judgment*). Saya ibaratkan analogikan sebagai seorang dokter. Kapan dokter itu melakukan malpraktik yang katakanklah mengakibatkan matinya pasien dan kapan dokter itu sudah melakukan semua prosedur tetapi ujungnya memang pasiennya meninggal. Pada waktu biasanya pasca ditangani keluarga pasien akan mempermasalahkan profesionalitas dari dokter. Nah untuk bisa menentukan apakah dokter ini

malpraktik atau tidak maka ada dewan kehormatan yang akan menentukan apakah prosedur yang dilakukan oleh sang dokter ini sudah terpenuhi semua bila sudah maka dia tidak bisa dipersalahkan secara pidana. Demikian juga dengan manajemen atau pengurus dari BUMN apabila ada kerugian dari perusahaan tersebut dan dia sudah melakukannya sesuai dengan prosedur yang ada, best practices, maka seharusnya tidak bisa kemudian yang bersangkutan di bawah ke ranah pidana. Di samping itu kerugian bisa juga karena masalah perdata karena perjanjian yang diwanprestasikan oleh pihak lain, sehingga sesaat mungkin muncul kerugian negara, padahal apabila kerugian karena perdata seharusnya diselesaikan secara perdata, gugat pihak yang merugikan bukan kemudian membawa management pengurus dari BUMN ke ranah pidana. Demikian juga kerugian karena masalah administratif dan seterusnya.”

“Bapak, Ibu Hakim Konstitusi yang saya hormati, terlepas dari apakah uang BUMN adalah uang negara, maka untuk kita ketahui di sektor BUMN maupun swasta bisa saja terjadi, yang namanya tindak pidana korupsi. Kalau kita berkomitmen untuk memberantas tindak pidana korupsi dan karena seperti tadi disampaikan oleh Prof. Erman, kita sudah meratifikasi United Nations Convention against Corruption Tahun 2003, maka seharusnya kata-kata keuangan negara dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pun harus dihilangkan karena itu yang akan membatasi perbuatan-perbuatan di sektor swasta, yang mengarah pada kejahatan korupsi untuk tidak bisa dijerat. Intinya adalah objek daripada tindak pidana korupsi itu, pada perbuatannya tidak pada asal uangnya. Sampai saat sekarang yang menjadi permasalahan adalah asal uangnya, bukan perbuatannya.”

“Terakhir, ingin saya sampaikan bahwa bila keuangan BUMN tetap dianggap sebagai keuangan negara, maka sebagaimana tadi sudah disampaikan oleh Saksi Fakta bahwa BUMN yang harus bersaing dengan badan usaha swasta sebenarnya tidak memiliki level plan feiled yang sama. Swasta tidak akan dibayang-bayangi dengan masalah merugikan keuangan negara, tapi tidak demikian dengan Badan Usaha Milik Negara. Lalu, bila itu yang terjadi bagaimana negara bisa berharap BUMN sebagai milik dari negara ini, menyumbang kontribusi dari pendapatan dividen kepada anggaran belanja negara.”

Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi terkait kekayaan negara, Hambra mengemukakan pendapatnya bahwa walaupun keuangan BUMN adalah Keuangan Negara, namun pengurusannya menggunakan sistem korporasi dan tidak menggunakan sistem pemerintahan. Pengawasan oleh DPR terhadap BUMN dilakukan dengan menggunakan pendekatan korporasi dengan menempatkan BUMN sebagai sebuah korporasi. Diperlukan sebuah konsensus nasional dari berbagai pihak dalam memandang pengelolaan BUMN berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga bagi para pengemban amanah baik itu Direksi, Komisaris, RUPS, dan karyawan BUMN mendapat kejelasan dan kepastian

hukum dalam melakukan pengurusan BUMN. Disamping itu BUMN dapat lebih meningkatkan peran dan kontribusi terhadap bangsa dan negara.¹¹

Erman Rajagukguk mengemukakan bahwa untuk berjalannya ekonomi, maka perlu dilakukan sebuah perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, karena Undang-Undang ini bertentangan dengan doktrin badan hukum dan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang tidak memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha, sehingga dalam menjalankan bisnisnya pelaku usaha ragu-ragu dalam mengambil suatu tindakan bisnis.¹²

Sebagai negara hukum, saat ini perdebatan terkait modal negara yang dipisahkan tersebut telah berkekuatan hukum sejak Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa modal BUMN masih tetap dikategorikan sebagai kekayaan negara, sehingga pengelolaannya masih merujuk pada regulasi terkait keuangan negara dan perbendaharaan negara, serta masih memberikan kewenangan bagi BPK serta perangkat otoritas lainnya untuk dapat melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap keuangan BUMN.

Negara selaku pemodal dalam pembentukan BUMN masih memiliki andil untuk melakukan pengawasan melalui lembaga yang telah diberi kewenangan untuk itu, walaupun sistem pengelolaannya tetap didasarkan sesuai dengan bentuk usaha BUMN tersebut. Sistem pengelolaan BUMN *go public* sesuai bentuk usahanya tetap mengacu pada regulasi tentang Perseroan Terbatas dan Pasar Modal dalam menjalankan rutinitas usahanya, namun sistem pengawasan ganda berlaku terhadap pengelolaan BUMN tersebut. Selain pengawasan berdasarkan yang sudah diatur dalam regulasi terkait Perseroan Terbatas dan Pasar Modal, otoritas masih berwenang untuk mengawasi keberlangsungannya terkait kekayaan yang dimiliki negara atas modal pembentukan BUMN tersebut.

Tidak hanya sebatas pengawasan oleh otoritas saja, DPR tetap akan melakukan pengawasan terhadap BUMN terkait aksi-aksi yang dilakukan korporasi sepanjang masih terdapat kekayaan negara didalamnya. Sejak awal proses pelaksanaan privatisasi BUMN, keberadaan DPR memang sudah dilibatkan, karena hal ini menyangkut saham BUMN yang akan dialihkan kepada publik. Namun dalam pengelolaan usahanya, DPR tetap akan mengikuti aksi-aksi korporasi khususnya menyangkut hal-hal yang strategis. Jika memang

¹¹Hambra, "*Implikasi Keuangan BUMN sebagai Keuangan Negara*", disampaikan pada seminar tentang BUMN di Bali, 8 Mei 2015

¹²Erman Rajagukguk, "*Perlunya Judicial Review UU Keuangan Negara dan Pembaharuan UU Anti Korupsi*", Disampaikan pada ceramah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 18 Juni 2011 dalam "*Butir-Butir Hukum Ekonomi : 65 Tahun Erman Rajagukguk*", (Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia : Jakarta, 2011) hlm. 187. Selanjutnya disebutkan bahwa hukum akan berperan dalam pembangunan ekonomi bila bisa menciptakan tiga kualitas: *predictability*, *stability* dan *fairness*. *Predictability* artinya hukum memberikan kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan. Kedua, *stability* artinya hukum dapat mengakomodir kepentingan yang saling bersaing di masyarakat. Ketiga, hukum harus dapat menciptakan *fairness* yaitu keadilan. Jika tidak ada standar apa yang adil dan apa yang baik, maka dalam jangka panjang kekuasaan bisa kehilangan legitimasi.

diperlukan DPR akan memanggil BUMN untuk melakukan dengar pendapat sebelum melakukan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan kekayaan negara.¹³

Melindungi Kepentingan Masyarakat Luas Terkait Keberadaan BUMN

Pada awalnya perusahaan negara -yang merupakan cikal bakal BUMN- didirikan melalui Undang-Undang No. 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, sangat jelas ditegaskan bahwa perusahaan negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Adapun maksud dan tujuan didirikannya perusahaan negara adalah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin -yang diterapkan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno- dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil.¹⁴

Aminuddin Ilmar mengemukakan bahwa dengan sifat perusahaan negara yang memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum serta memupuk pendapatan, maka disini terlihat perbedaannya yang sangat mendasar dengan usaha swasta dan koperasi yang mendasarkan pemupukan keuntungan sebagai hal yang utama. Selain itu, perumusan dalam ketentuan terkait tujuan perusahaan negara tersebut jelas pula dimaksudkan untuk membangun suatu tatanan ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan demi terwujudnya suatu masyarakat yang adil dan sejahtera.¹⁵

Didirikannya sebuah usaha negara dalam bentuk perusahaan negara (*state enterprises*) dikarenakan adanya suatu anggapan yang sama, bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta dinilai vital atau strategis, sehingga hal tersebut tidak dapat begitu saja diserahkan pengelolaannya atau keberlangsungannya kepada usaha swasta.¹⁶ Proses terbentuknya suatu negara tidak dapat dipisahkan dari faktor keinginan dan kepentingan sekelompok manusia yang tumbuh karena adanya hubungan antar sesama manusia untuk membangun negara. Oleh karena itu negara yang dibentuk merupakan suatu organisasi yang terdiri dari kelompok manusia yang terpolakan untuk mencapai tujuan tertentu, antara lain usaha untuk mewujudkan dan menjamin kebahagiaan atau kesejahteraan lahir dan batin bagi anggota organisasi atau rakyatnya.

¹³ Wawancara langsung penulis dengan Tomy Iskak, Tenaga Ahli Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta, pada tanggal 15 April 2016.

¹⁴ Pasal 4 ayat 1 dan 2 Undang Undang No. 19 Prp tahun 1960 tentang Perusahaan Negara

¹⁵ Aminuddin Ilmar, "*Hak Menguasi Negara Dalam Privatisasi BUMN*" , (Jakarta : Kharisma Putra Utama, 2012) hlm76

¹⁶ Sjahir dan Mohammad Ikhsan, "*Mendefinisikan Kembali Peranan Pemerintah dalam pembangunan Ekonomi*", Majalah Manajemen dan Usahawan Indonesia, 1994, hlm. 9

Saat ini keberadaan BUMN diatur dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Salah satu pertimbangan Undang-Undang ini diberlakukan adalah BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam perjalanannya, peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dirasakan belum optimal.¹⁷ Maksud dan tujuan di berlakukannya Undang-Undang BUMN ini, selain mengejar keuntungan, Pasal 2 ayat (1) sub (c) menegaskan bahwa tujuan didirikannya BUMN adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, usaha yang dibentuk sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang BUMN disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk bentuk usaha Perum, walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.¹⁸

Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 terkait perekonomian nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, maka penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat merupakan hal yang harus dilakukan pemerintah.

Seiring perjalanan reformasi di Indonesia, pada tahun 1998 Kementerian Negara Pendayagunaan BUMN / Badan pengelolaan BUMN -saat ini Kementerian BUMN- juga berkeinginan melakukan reformasi terhadap pengelolaan BUMN di Indonesia. Rencana ini

¹⁷ Lihat konsideren menimbang poin b dan c Undang Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁸ Lihat penjelasan Undang Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Bandingkan dengan Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm. 78. Disebutkan bahwa keinginan pemerintah untuk mengarahkan semua BUMN ke dalam BUMN bentuk Persero dengan mengukur tingkat keberhasilan BUMN melalui pengukuran secara kuantitatif dengan dasar return on investment (ROI), keseimbangan modal dan aset serta keuntungan, tanpa memperhatikan maksud dan tujuan pendirian BUMN pada awal mulanya sesuai dengan ketentuan UU No. 19 Tahun 1969 tentang Bentuk Bentuk Usaha Negara merupakan kesalahan yang sangat mendasar.

tertuang dalam masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara yang telah di rancang sedemikian rupa untuk dapat meningkatkan kinerja BUMN.

Reformasi ditubuh BUMN tetap berorientasi bagaimana BUMN diarahkan untuk mengamankan kepentingan masyarakat. Langkah-langkah yang dilakukan dibagi kedalam dua kategori, yaitu kerangka regulasi dan melalui proses-proses yang transparan.¹⁹ Dalam kerangka regulasi, terdapat tujuh kategori untuk membimbing dan campur tangan terhadap perilaku-perilaku perusahaan, yaitu standart harga dan jasa, pengawasan atas praktik-praktik bisnis yang tidak adil, pengaturan untuk keselamatan konsumen dan kualitas produk, karyawan mendapat manfaat dari Undang-Undang Keselamatan Kerja, kewajiban pelayanan terhadap masyarakat, institusi keuangan, dan hal-hal terkait pengelolaan perseroan berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Selanjutnya dalam kerangka proses-proses yang transparan dalam pengelolaan BUMN merupakan inti dari kesuksesan program privatisasi BUMN. Pemerintah berkewajiban untuk membuat peraturan terkait privatisasi yang bukan hanya sebaik mungkin, tetapi juga didasarkan kepada kepentingan masyarakat. Hal tersebut harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Jaminan bahwa kepentingan nasional yang akan dicapai berasal dari adanya seleksi yang berhati-hati atas metode privatisasi yang terbaik bagi setiap perseroan.
- b. Tujuan dilakukannya seleksi terhadap mitra bisnis adalah untuk memilih mitra bisnis yang catatan kinerja dan komitmennya luar biasa. Cara terbaik untuk melakukan hal ini adalah mempergunakan proses privatisasi yang disiapkan secara profesional, transparan dan kompetitif.
- c. Proses tersebut umumnya meliputi : penunjukan penasehat profesional yang mengetahui industri tersebut; penilaian akan kebutuhan bangsa; sektor; perusahaan dan pelanggannya; konsultasi penuh dengan perusahaan dan pihak lain yang berminat; memastikan bahwa sistem persaingan rezim dan regulasi adalah jelas dan adil; publisitas mengenai privatisasi tersebut termasuk iklan dalam jurnal profesional dan surat kabar; pengiriman undangan kepada calon penawar untuk menyatakan minat; undangan tender bagi penawar berkualifikasi yang masuk dalam *short list*; evaluasi tender; dan negosiasi dengan penawar tertinggi.

Keseluruhan prinsip-prinsip tersebut diatas merupakan langkah-langkah konkrit keinginan untuk dapat menjadikan BUMN sebagai badan usaha yang profesional dan mempunyai integritas yang tinggi dalam mewujudkan kepentingan bangsa dan negara, terutama kepentingan publik untuk menciptakan kesejahteraan sosial. Masterplan yang sudah dipersiapkan untuk meningkatkan kinerja BUMN merupakan langkah maju untuk meningkatkan daya saing BUMN, baik di pentas nasional maupun internasional. Namun mengingat ini masih sebuah rencana, implikasinya harus dapat berbanding lurus dengan apa

¹⁹ Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara, Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN / Badan Pengelolaan BuUMN (Jakarta : Perum Percetakan Uang RI, 1998) hlm. 17-18

yang telah direncanakan. Terlepas dari itu semua, keberadaan BUMN masih menyimpan harapan yang besar bagi rakyat Indonesia untuk dapat merasakan dampak dari keberadaannya.

Terkait privatisasi yang akan dilaksanakan terhadap BUMN, Studi telah membandingkan kinerja perusahaan individu sebelum dan sesudah mereka diprivatisasi umumnya menguntungkan untuk dilakukan privatisasi. Dalam hal kinerja terjadi peningkatan dalam ukuran dan pengaruh, namun demikian juga memiliki beberapa permasalahan. Bahkan pengukuran kinerja relative sulit (misalnya, tingkat pengembalian mungkin naik karena aset yang ditulis). Mengingat bahwa privatisasi adalah keputusan sosial, itu adalah konsekuensi bagi kesejahteraan ekonomi (total surplus), daripada keuntungan belaka.²⁰

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, bahwa pertimbangan untuk memberlakukan Undang-Undang tentang BUMN ini adalah bahwa peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk kesejahteraan masyarakat dianggap belum optimal. Untuk dapat mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional.

Upaya Mendukung Fungsi BUMN sebagai *Agent of Development*

Sejak dekade pertama revolusi kemerdekaan sampai dengan sekarang, BUMN telah memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional. Melihat ke masa-masa awal kemerdekaan, ketika sektor usaha swasta belum efektif bekerja akibat situasi politik dan ekonomi pasca perjuangan kemerdekaan yang belum tertata, maka BUMN menjadi tumpuan bagi program penyediaan barang dan jasa serta infrastruktur lainnya oleh pemerintah. Saat itu bisa dikatakan BUMN menjadi soko guru bagi perekonomian dan pembangunan nasional.²¹

Dimasa berikutnya, peranan BUMN masih signifikan bagi pembangunan perekonomian nasional. BUMN misalnya mengambil peran yang signifikan bagi pembangunan sektor-sektor yang belum berkembang dan belum disentuh oleh perusahaan swasta. Sehingga banyak penugasan-penugasan pemerintah yang diberikan kepada BUMN untuk melaksanakan proyek-proyek perintis pembangunan yang memunculkan istilah BUMN sebagai agen pembangunan dengan segala kelebihan dan kelemahannya serta berbagai kontroversi yang menyertainya.²²

Penugasan-penugasan tersebut memperlihatkan peranan BUMN sebagai agen pembangunan (*agent of Development*), yang tidak hanya memikirkan profit semata

²⁰Mc. Fetridge, "*The Economics of Privatization*", C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture, Toronto, October 22, 1997, hlm. 14.

²¹Mahmuddin Yasin, "*Membangun BUMN berbudaya*", (Jakarta : Booknesia, 2012) hlm. 61

²²*Ibid*

melainkan juga melayani kepentingan publik melalui pembangunan proyek-proyek yang menyangkut kepentingan masyarakat. Disaat yang sama, BUMN juga merupakan sumber pendapatan bagi negara, memiliki jumlah aset cukup besar dengan skala dan jenis usaha yang bervariasi, serta mempunyai wilayah operasi yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Dibyso Soemantri mengungkapkan bahwa sebagai suatu organisasi, BUMN memang memiliki sifat yang unik. Disatu pihak, sebagai agen pembangunan dituntut mengemban kebijaksanaan dan program pemerintah, sementara itu di sisi lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial yang beroperasi berdasarkan kaidah dan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Dalam beberapa hal “ambivalensi” kedua fungsi tersebut seringkali kurang bisa berjalan selaras, bahkan tidak tertutup kemungkinan timbulnya kerancuan persepsi dalam jajaran manajemen BUMN yang berakibat menyulitkan manajemen dalam menentukan langkah-langkah strategis maupun operasional.²³

Dalam menjalankan misinya sebagai *agent of development* BUMN masih mendapat berbagai kemudahan dari pemerintah, misalnya subsidi dalam anggaran, pajak, bea masuk, bunga kredit. Sepanjang Repelita yang sudah pernah dilaksanakan dalam lima tahap di era pemerintahan Presiden Soeharto, dana pemerintah yang dialokasikan kepada pengelolaan BUMN telah mencapai Rp. 55 triliun. Namun dengan adanya kebijakan deregulasi dan debirokratisasi akhir-akhir ini tentunya diharapkan bagi masing-masing BUMN untuk segera berbenah diri sehingga tercapai efisiensi yang optimal, efektif, produktif dan dikelola secara profesional, sehingga suatu saat nanti BUMN akan mampu bersaing secara sehat, kendati segala bentuk kemudahan secara berangsur-angsur ditiadakan.²⁴

BUMN diharapkan bisa berperan dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan negara, serta memberikan motivasi dan inovasi bagi seluruh sektor ekonomi, serta mendorong tumbuhnya usaha-usaha baru, baik usaha mikro maupun usaha kecil menengah yang dimasa krisis ekonomi merupakan andalan yang bisa menjaga stabilitas ekonomi nasional. Oleh karena itu dibutuhkan konsep yang konkrit dalam upaya memetakan dan menganalisis BUMN pasca krisis ekonomi tahun 1997, agar BUMN mempunyai daya saing yang tinggi serta bisa melaksanakan peran-peran pembangunannya.

Muchayat²⁵ mengemukakan bahwa BUMN harus diperankan dalam penyediaan infrastruktur sebagai modal utama pembangunan nasional. Kebijakan pembangunan infrastruktur nasional dapat dibagi secara wilayah dalam tiga kategori, *pertama*, pengembangan infrastruktur dikawasan yang telah berkembang. Untuk wilayah ini strategi

²³Dibyso Soemantri Priambodo, “Perjalanan Panjang yang berliku, Refleksi BUMN 1993-2003, sebuah catatan tentang peristiwa, pandangan, dan renungan dalam Satu Darawarsa” (Yogyakarta : Media Pressindo, 2004) hlm. 7-8

²⁴*Ibid*

²⁵Muchayat, “*Badan Usaha Milik Negara : Retorika, Dinamika dan Realita*” (Jakarta : Gagasan Bisnis, 2010) hlm. 14-15

penyediaan infrastruktur diarahkan untuk memenuhi tuntutan daya saing seiring tuntutan pertumbuhan dengan memperbesar pemanfaatan sumber dana swasta disamping dana pemerintah. *Kedua*, penyediaan infrastruktur diwilayah mulai berkembang, antara lain meliputi pulau Kalimantan dan Sulawesi, dimana pertumbuhan ekonominya di cirikan oleh kegiatan-kegiatan baru yang mulai berkembang. *Ketiga*, penyediaan infrastruktur di kawasan pengembangan baru, meliputi kepulauan Maluku, Papua dan Nusa Tenggara Timur, dimana pemanfaatan secara besar-besaran sumber daya alam terutama lahan pertanian, sumber daya air dan potensi kelautan masih memerlukan dukungan pengembangan sistem transportasi terpadu, (laut, darat, dan udara) dengan pendanaan infrastruktur yang mengandalkan terutama kemampuan pemerintah pusat maupun daerah.

Dalam pelaksanaannya pembangunan infrastruktur tersebut tidak selalu berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini disebabkan ketiadaan dan inkonsistensi dalam implementasi rencana tata ruang suatu daerah, masalah pengadaan tanah dan tumpang tindih peraturan. Kondisi ini ditandai antara lain, munculnya konflik pemanfaatan ruang antar sektor dan antar daerah yang berbatasan, terhambatnya pembangunan karena konflik tanah dan kemacetan di jalur-jalur regional utama dan di daerah perkotaan.

Program privatisasi yang dicanangkan pemerintah diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk menjamin terjadinya perbaikan yang berkesinambungan dalam pertumbuhan, efisiensi dan keuntungan BUMN dalam menunjang pemulihan keadaan ekonomi, kesejahteraan serta untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap konsumen. Hal ini merupakan sasaran nasional pemerintah terkait program privatisasi yang tertuang dalam Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara. Sehingga pertumbuhan ekonomi serta pembangunan di Indonesia memiliki harapan yang besar terhadap program privatisasi yang dilakukan terhadap BUMN.²⁶ Hal senada kemukakan Loizos Heracleous, bahwa privatisasiseyogynya mampu untuk mencapai beberapa tujuan, yaitumeningkatkanmodal swastauntukpembangunan infrastruktur, meringankan bebanfiskalnegara, atau meningkatkan kualitas pelayanandan mengurangihargauntukkonsumen.²⁷

Riant Nugroho mengemukakan bahwa arah pembangunan BUMN yang dirintis pemerintah sejak dibentuknya Kantor Menteri BUMN pada tahun 1998 hingga saat ini dinilai sudah tepat, namun masih perlu untuk ditingkatkan dan lebih fokus, terutama dalam konteks restrukturisasi dan privatisasi, sehingga benar-benar mampu meningkatkan *corporate value* dari BUMN. Restrukturisasi tidak dapat dinilai sebagai hal yang sudah selesai, karena BUMN berada dilingkungan yang berubah, sehingga restrukturisasi merupakan agenda

²⁶Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara, Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN / Badan Pengelolaan BuUMN (Jakarta : Perum Percetakan Uang RI, 1998) hlm. 7

²⁷Loizos Heracleous, "State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective", Asia Pacific Journal of Management, 18, 69-81, 2001, hlm. 75

melekat bagi setiap BUMN dalam rangka menjadikan dirinya sebagai korporasi yang adaptif.
28

William mengemukakan bahwa pemerintah biasanya mengadopsi program privatisasi dengan tujuan utama untuk meningkatkan pendapatan, dan dalam rangka meningkatkan efisiensi ekonomi perusahaan milik negara, sebagian besar juga berharap bahwa privatisasi dilaksanakan melalui penawaran saham publik akan mengembangkan pasar saham nasional mereka. Sebuah penelitian di bidang ekonomi lebih menguatkan untuk mendorong negara-negara melakukan program privatisasi ini dengan memberikan keyakinan antara hubungan langsung antara pengembangan pasar modal dan pertumbuhan ekonomi.²⁹

Agenda terpenting untuk menatap langkah BUMN kedepan adalah memperkuat pemahaman bahwa BUMN merupakan pelaku ekonomi nasional yang ikut menentukan arah pembangunan ekonomi Indonesia dimasa-masa yang akan datang, termasuk menjadi penggerak utama pemulihan ekonomi nasional. Oleh karena itu, kebijakan yang berkenaan dengan BUMN harus benar-benar membawa nilai-nilai untuk sedapat mungkin menjadikan pengelolaan BUMN diperuntukkan bagi kepentingan nasional, bukan untuk kepentingan sekelompok ataupun segelintir orang saja.

Dengan demikian program pemerintah untuk melaksanakan privatisasi BUMN harus sejalan dengan arah pembangunan serta pertumbuhan perekonomian nasional. Sehingga BUMN yang sudah diprivatisasi dalam pengelolaannya harus dapat menghasilkan *out put* yang sesuai dengan tujuan awal pembentukannya. Kondisi inilah yang mendasari BUMN dalam pengelolaannya harus tetap mendapat pengawasan dari otoritas, misi yang diemban sebagai *agent of development* harus menjadikan BUMN sebagai wujud badan usaha yang sehat, efisien dan profesional.

Daftar Pustaka

Anonimous, “*Butir-Butir Hukum Ekonomi : 65 Tahun Erman Rajagukguk*”, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2011

²⁸Riant Nugroho D dan Ricky Siahaan, “ *BUMN Indonesia : Issue, Kebijakan, dan Strategi* “, (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2005) hlm.xxvi

²⁹William L. Megginson&Maria K. Boutchkova, “*The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership*”Makalah Disampaikan pada The Third FIBV Global Emerging Markets Conference & Exhibition Federation of International Stock Exchanges Istanbul, Turkey April 2000&The Thirteenth Plenary Session of the Advisory Group on Privatisation Organization for Economic Cooperation & Development Paris, France September 1999. hlm. 5

- Anonimous, *Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara, Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN / Badan Pengelolaan BUMN*, Jakarta: Perum Percetakan Uang RI, 1998
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *“Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945”*, Jakarta : Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011
- Fahrojih, Ikhwan, et.all, *“Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara”*, Malang: In-Trans Publishing, 2008
- Fetridge, Mc., *“The Economics of Privatization”*, C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture, Toronto, October 22, 1997.
- Fikri Hadin, Ahmad, *“Eksistensi Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan di era Otonomi Daerah”*, Yogyakarta: Genta Press, 2013
- Hambra, *“Implikasi Keuangan BUMN sebagai Keuangan Negara”*, disampaikan pada seminar tentang BUMN di Bali, 8 Mei 2015
- Heracleous, Loizos, *“State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective”*, Asia Pacific Journal of Management, 18, 69–81, 2001
- Ilmar, Aminuddin, *“Hak Menguasi Negara Dalam Privatisasi BUMN”*, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2012
- Megginson, William L., & Maria K. Boutchkova, *“The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership”* Makalah Disampaikan pada The Third FIBV Global Emerging Markets Conference & Exhibition Federation of International Stock Exchanges Istanbul, Turkey April 2000 & The Thirteenth Plenary Session of the Advisory Group on Privatisation Organization for Economic Cooperation & Development Paris, France September 1999
- Muchayat, *“Badan Usaha Milik Negara : Retorika, Dinamika dan Realita”*, Jakarta: Gagas Bisnis, 2010
- Nugroho D. Riant, dan Ricky Siahaan, *“BUMN Indonesia : Issue, Kebijakan, dan Strategi”*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2005
- Puji N. Simatupang, Dian, *“Determinasi Kebijakan Anggaran Negara”*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005
- Rajagukguk, Erman, *“Perlunya Judicial Review UU Keuangan Negara dan Pembaharuan UU Anti Korupsi”*, Disampaikan pada ceramah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 18 Juni 2011
- Sjahir dan Mohammad Ikhsan, *“Mendefinisikan Kembali Peranan Pemerintah dalam pembangunan Ekonomi”*, Majalah Manajemen dan Usahawan Indonesia, 1994
- Soemantri Priambodo, Dibyo, *“Perjalanan Panjang yang berliku, Refleksi BUMN 1993-2003, sebuah catatan tentang peristiwa, pandangan, dan renungan dalam Satu Darawarsa”* Yogyakarta: Media Pressindo, 2004

- Soeria Atmadja, Arifin P., *“Keungan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik”* Jakarta : Rajawali Press, 2009
- Sri Laksmi Trimana, Dewi, *“Memprioritaskan BUMN dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Swasta yang Bersubsidi sebagai Solusi untuk Mendukung Kesejahteraan Rakyat”*, Majalah Ketahanan Nasional Edisi 94 Tahun 2012
- Tan kamello, *“Kriminalisasi Perjanjian Kredit Bank”*, dalam Prosiding Seminar Publik: *Kriminalisasi Perjanjian Kredit Bank*, Penyunting Mahmud Siregar, et.al, Medan: USU Press, 2013
- Yasin, Mahmuddin, *“Membangun BUMN berbudaya”*, Jakarta: Booknesia, 2012