



# BUMN dan Penguasaan Negara di Sektor Pos

## *SOEs and State Authority in Postal Sector*

**Muhammad Insa Ansari<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> *Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala*

<sup>1</sup> *Jl. Putro Phang No. 1 Kopelma Darussalam, Banda Aceh 23111*

<sup>1</sup> *Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*

<sup>1</sup> *Jl. Salemba Raya No.4 Salemba, Jakarta 10430*

*email: <sup>1</sup>insa.ansari@unsyah.ac.id, <sup>1</sup>muhammad.insa@ui.ac.id*

### INFORMASI ARTIKEL

Naskah diterima 7 November

2017 Direvisi 5 Desember 2017

Disetujui 6 Desember 2017

*Keywords:*

*SOEs*

*State Authority*

*Postal Sector*

Kata kunci :

BUMN

Penguasaan Negara

Sektor Pos

### ABSTRACT

*This paper discusses the study of SOEs and state control of the postal sector. The study was conducted using normative legal research methods. In this normative legal research used primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The results of the study indicate that the state's control of postal activities is changing according to the economic system adopted by the government in power. In the old order of state control of the postal activity is very dominant, even the Postal Service, Telegram and Telephone have the authority to conduct a monopoly. In the new order era of state control of the postal sector began to decrease even during the order of reform of state control of the postal sector only as a regulator only. However, during the reform order period there were a number of state obligations carried by SOEs in the form of public service obligations to organize posts in remote areas.*

### ABSTRAK

Naskah ini membahas kajian terhadap BUMN dan penguasaan negara pada sektor pos. Kajian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif ini digunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil kajian menunjukkan bahwa penguasaan negara terhadap kegiatan pos berubah sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut oleh pemerintah yang berkuasa. Pada masa orde lama penguasaan negara terhadap kegiatan pos sangat dominan, bahkan Jawatan Pos, Telegram dan Telepon memiliki kewenangan untuk melakukan monopoli. Pada masa orde baru penguasaan negara terhadap sektor pos mulai berkurang bahkan pada masa orde reformasi penguasaan negara terhadap sektor pos hanya sebagai regulator saja. Namun demikian pada masa orde reformasi ada sejumlah kewajiban negara yang diemban oleh BUMN dalam bentuk kewajiban pelayanan umum untuk menyelenggarakan pos di daerah-daerah terpencil.

## 1. Pendahuluan

Sektor pos mengalami perkembangan dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dari sisi pengertian saja, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 146, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5065), pos didefinisikan sebagaimana dikutip berikut: "Pos adalah layanan komunikasi tertulis dan/atau surat elektronik, layanan paket, layanan logistik, layanan transaksi keuangan, dan layanan keagenan pos untuk kepentingan umum." Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3276), pos didefinisikan sebagai berikut: "Pos adalah pelayanan lalu lintas suratpos, uang, barang, dan pelayanan jasa lainnya yang ditetapkan oleh Menteri, yang diselenggarakan oleh badan yang ditugasi menyelenggarakan pos dan giro." Pengertian yang terdapat dalam kedua undang-undang tersebut baik yang sedang berlaku maupun yang sudah tidak berlaku lagi terdapat perbedaan, hal ini tentunya dari perkembangan teknologi di bidang informatika.

Sektor pos sejak semula termasuk kegiatan usaha yang dijalankan oleh negara dengan melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor

2818) tidak terdapat pembatasan yang tegas tentang kegiatan pos. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing membatasi kegiatan penanaman modal atas dua hal, yaitu: Pertama, bidang-bidang usaha yang tertutup penanaman modal asing secara pengusaha penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak sebagai berikut: a. pelabuhan-pelabuhan; b. produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; c. telekomunikasi; d. pelayaran; e. penerbangan; f. air minum; g. kereta api umum; h. pembangkitan tenaga atom; dan i. mass media. Kedua, bidang-bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan Negara, antara lain produksi senjata, mesin, alat-alat peledak dan peralatan perang dilarang sama sekali bagi modal asing. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Perubahan undang-undang tersebut tidak ikut merubah ketentuan berkaitan dengan bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing. Sungguhpun demikian secara eksplisit kegiatan pos pada waktu itu berkaitan dengan Djawatan Pos, Telegram dan Telepon, dengan sendirinya termasuk dalam kegiatan telekomunikasi. Bidang telekomunikasi ini termasuk kegiatan yang tertutup untuk Penanaman Modal Asing.

Dalam Laporan Tahun (*Annual Report*) 2016 yang dipublikasikan oleh PT. Pos Indonesia (Persero) diuraikan bahwa kegiatan pos sendiri pada dasarnya telah ada pada masa pendudukan kolonial Belanda di Indonesia. Bahkan kantor pos pertama di Indonesia di bangun di Batavia dan didirikan oleh Gubernur Jendral GW Baron pada tahun 1746. Kemudian pada tahun 1906 kantor pos tersebut menjadi Posts Telegraafend Telefoon Dients (Jawatan PTT). Pada tanggal 27 September 1945 pengambilalihan Kantor Pusat di Bandung oleh Angkatan Muda PTT dari pemerintahan Militer Jepang. Pada tahun 1961 lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 240 Tahun 1961 status Jawatan Pos Telegraf Telepon berubah menjadi perusahaan negara Perusahaan Negara Pos dan Telekomunikasi. Kemudian perusahaan negara Pos dan Telekomunikasi dibagi dua menjadi: Perusahaan Negara Pos dan Giro berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1965 dan Perusahaan Negara Telekomunikasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1965. Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1978 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1978, status Perusahaan Negara Pos & Giro diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pos & Giro. Terakhir pada tahun 1995 lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1995 tentang pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pos dan Giro menjadi Perusahaan (Persero). Pada tahun 2009 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos, terjadi perubahan terhadap ekosistem bisnis, antara lain perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi dan munculnya banyak pesaing.

Dalam Laporan Tahun (*Annual Report*) 2016 PT Pos Indonesia (Persero) disebutkan kinerja kontribusi pendapatan per bisnis pada tahun 2016 adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Kinerja Kontribusi PT Pos Indonesia (Persero) Pendapatan Per Bisnis Tahun 2016 (Laporan Tahun (*Annual Report*) 2016 PT. Pos Indonesia (Persero))

Terhadap kegiatan pos ini menjadi kajian menarik tentunya terhadap penguasaan negara, baik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di sektor pos. Selain itu penyelenggaraan pos yang diselenggarakan oleh negara dan dilakukan oleh BUMN menarik ditelaah dalam kaitannya dengan penguasaan negara terhadap kegiatan pada sektor pos itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, maka artikel ini akan menjelaskan dan menganalisis 2 (dua) hal, yaitu: Pertama, bagaimana penguasaan negara terhadap kegiatan pos dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Kedua, bagaimana kedudukan BUMN sebagai penguasa negara pada sektor pos?

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1. Badan Usaha Milik Negara.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan sebutan untuk perusahaan negara di Indonesia (Anggoro, 2016). BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian BUMN tersebut didasarkan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297). Secara normatif maksud dan tujuan pendirian BUMN berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah: a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; b. mengejar keuntungan; c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi, menurut Friedman diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara, yaitu: (1) *department government enterprise*, adalah perusahaan negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities*; (2) *statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya dalam hal manajemen lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities*; (3) *commercial companies*, adalah perusahaan yang merupakan campuran modal swasta dan diberlakukan hukum privat (Ibrahim R, 2007).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara memperkenalkan 2 (dua) entitas BUMN, yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Namun kalau dicermati secara seksama dalam undang-undang tersebut ada 4 nomenklatur entitas BUMN, yaitu: Pertama, Perusahaan Perseroan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan: “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.” Adapun maksud dan tujuan pendirian Perusahaan Perseroan berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Kedua, Perusahaan Perseroan Terbuka. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan: “Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.”

Ketiga, Perusahaan Umum. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan: “Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.” Adapun maksud dan tujuan Perum berdasarkan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau

jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Keempat, Perusahaan Jawatan. Untuk perusahaan jawatan ini tidak terdapat pengertiannya dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Bahkan dalam Pasal 93 ayat (1) undang-undang tersebut dinyatakan: “Dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini mulai berlaku, semua BUMN yang berbentuk perusahaan jawatan (Perjan), harus telah diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero.” Singkatnya undang-undang ini mengakhiri entitas Perusahaan Jawatan (Perjan) sebagai salah satu entitas BUMN.

Ibrahim R (2007) menyatakan kedudukan dan peranan BUMN tergantung hukum yang mengaturnya (hukum publik atau hukum privat) dan bentuknya (*department government enterprise; statutory public corporation; commercial companies*) direfleksikan dalam Inpres No. 17 Tahun 1967 dalam bentuk: *departemen agency* (Perjan), *public corporation* (Perum), dan *state company* (Perseroan). Kedudukan dan peranan dilihat dari segi ekonomi, untuk membenarkan keterlibatan pemerintah secara langsung dalam kegiatan ekonomi adalah untuk menjembatani bentuk ketidaksempurnaan pasar, karena kegagalan pasar yang disebabkan oleh monopoli, eksternalitas, adanya barang publik, dan biaya transaksi yang menjauhkan ekonomi dari pencapaian alokasi sumber daya efisien.

Singkatnya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, maka hanya dua entitas BUMN yaitu perusahaan umum dan perusahaan perseroan (perusahaan perseroan terbuka tidak lain merupakan perusahaan perseroan juga). Entitas perusahaan umum lebih ditekankan pada kegiatan pelayanan umum (*public service*) dan perusahaan perseroan lebih ditekankan pada kegiatan mengumpulkan keuntungan (*profit oriented*).

BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan pada dasarnya adalah sebuah korporasi, sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Dengan memahami makna dan konsekuensi badan hukum, akan didapat pemahaman yang utuh tentang Perseroan. Ridwan Khairandy (2007) menyebutkan:

“Korporasi sebagai badan hukum memiliki beberapa ciri substantif yang melekat pada dirinya:

1. Terbatasnya tanggung jawab.

Pada dasarnya, para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggung jawab secara pribadi terhadap kerugian atau utang korporasi. Jika badan usaha itu adalah Perseroan Terbatas, maka tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas jumlah maksimum nominal saham yang ia kuasai. Selebihnya, ia tidak bertanggung jawab.

2. *Perpetual succession*.

Sebagai sebuah korporasi yang eksis atas haknya sendiri, perubahan keanggotaan tidak memiliki akibat atas status atau eksistensinya. Bahkan dalam konteks Perseroan Terbatas, pemegang saham dapat mengalihkan saham yang ia miliki kepada pihak ketiga. Pengalihan tidak menimbulkan masalah kelangsungan perseroan yang bersangkutan. Jika Perseroan Terbatas yang bersangkutan adalah Perseroan Terbatas Terbuka dan sahamnya terdaftar di suatu bursa efek (*listed*), terdapat kebebasan untuk mengalihkan saham tersebut.

3. Memiliki kekayaan sendiri.

Semua kekayaan yang ada dimiliki oleh badan itu sendiri, tidak oleh pemilik, oleh anggota atau pemegang saham adalah suatu kelebihan utama badan hukum. Dengan demikian, kepemilikan kekayaan tidak didasarkan pada anggota atau pemegang saham.

4. Memiliki kewenangan kontraktual serta dapat menuntut dan dituntut atas nama dirinya sendiri.

Badan hukum sebagai subyek hukum diperlakukan seperti manusia yang memiliki kewenangan kontraktual. Badan itu dapat mengadakan hubungan kontraktual atas nama dirinya sendiri. Sebagai subyek hukum, badan hukum dapat dituntut dan menuntut di hadapan pengadilan.”

Perseroan Terbatas oleh hukum dipandang memiliki kedudukan mandiri terlepas dari orang atau badan hukum yang mendirikan. Disatu pihak Perseroan Terbatas merupakan wadah yang menghimpun orang-orang yang mengadakan kerjasama dalam perseroan terbatas, tetapi di lain pihak segala perbuatan yang

dilakukan dalam rangka kerjasama dalam perseroan terbatas itu oleh hukum dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan itu sendiri. Oleh karena itu, segala keuntungan yang diperoleh dipandang sebagai hak dan kekayaan badan itu sendiri. Demikian pula sebaliknya, jika terjadi suatu utang atau kerugian dianggap menjadi beban perseroan terbatas sendiri yang dibayarkan dari harta kekayaan perseroan terbatas (Prasetya, 1995).

## 2.2. Penguasaan Negara

Diskusi tentang negara sudah dimulai semenjak jaman Yunani Kuno. Pada jaman itu, Plato, seorang filsuf yang hidup pada tahun 429 sampai dengan 347 SM berpandangan bahwa negara itu timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerjasama, untuk memenuhi kebutuhan mereka. Karena masing-masing orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Karena itu sesuai dengan kecakapannya masing-masing, tiap-tiap orang itu mempunyai tugas sendiri-sendiri dan bekerjasama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan mereka inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara (Soehino, 1986).

Francis Fukuyama (2004) dalam *Governance and World Order in the 21st Century* (Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21, diterjemahkan oleh A Zaim Rofiki) menulis sebagaimana dikutip berikut ini:

“Negara adalah sebuah lembaga purba manusia yang telah ada sekitar 10.000 tahun yang lampau sejak masyarakat pertanian pertama muncul di Mesopotamia. Di Cina, sebuah negara dengan birokrasi yang sangat terlatih telah ada selama ribuan tahun. Di Eropa, negara modern, yang mempunyai pasukan besar, kekuasaan perpajakan, dan sebuah birokrasi terpusat yang dapat menjalankan otoritas tertinggi atas suatu wilayah luas, muncul lebih belakangan, sekitar empat atau lima ratus tahun sejak konsolidasi kerajaan-kerajaan Prancis, Spanyol, dan Swedia. Munculnya negara-negara ini, dengan kemampuan mereka menyediakan keteraturan, keamanan, hukum, dan jaminan hak milik, merupakan suatu hal yang memungkinkan munculnya dunia ekonomi modern.”

Robert MacIver (1984) dalam buku *The Modern State* (Negara Modern, diterjemahkan oleh Moertono), menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi, menertibkan dan memajukan kepentingan umum dalam batas kemampuannya. Kewajiban tersebut selengkapnya adalah sebagaimana dikutip berikut ini: “negara melindungi dan menjaga arena persabungan ekonomi, tetapi tidak bermaksud dan pula memang tidak dapat, menghancurkannya. Kegiatannya, misalnya dalam pengawasan terhadap monopoli, bertujuan melindungi mereka yang sedang mengadu kekuatan, melindungi dari mereka masing-masing maupun dari bahaya yang datang dari luar. Disini seperti di mana-manapun juga, kewajibannya adalah melindungi, menertibkan dan memajukan kepentingan umum dalam batas-batas kemampuannya. Tetapi karena kekuasaan ekonomi menciptakan dan pula berpangkal pada ketidaksamaan, maka tugasnya disini adalah lebih sukar dan lebih utama daripada di bidang-bidang lain.”

Menurut F Isjwara (1974) bahwa MacIver dalam buku *The Modern State*, mengemukakan beberapa hal terkait dengan fungsi negara. Diantaranya adalah sebagai berikut: Pertama, tugas negara yang utama adalah memelihara ketertiban umum dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal ini sebagaimana dituliskan berikut: “Dalam *The Modern State*, dibahas fungsi-fungsi negara yang ditinjau dari segi intern. Menurut Mac Iver tugas negara yang pertama dan essensial ialah memelihara ketertiban dan menghormati kepribadian warga negara yang juga merupakan tugas (*task*) negara secara positif dan negatif. Menurut MacIver selanjutnya, lapangan aktivitas negara dibatasi pada penciptaan “...*Thoses external conditions of social living, which are of universal concern in view of the acknowledged object of human desire.*”

Kedua, penting upaya negara secara sungguh-sungguh memelihara ketertiban, karena ketertiban hadir karena diupayakan. Pandangan ini sebagaimana dikutip berikut: “Dalam rangka penciptaan syarat-syarat hidup yang diinginkan oleh warga negara inilah bergerakanya fungsifungsi-fungsifungsi negara atau dengan kata-kata MacIver sendiri, inilah yang merupakan “*business of the state.*” Sebagai fungsifungsi negara pertama disebutkan fungsifungsi memelihara ketertiban (*order*) dalam batas-batas wilayah negara negara. Namun, ketertiban tidak dipelihara demi ketertiban itu sendiri. Ciri demikian dimiliki oleh apa yang disebut “negara polisi” (*police state.*)”

Ketiga, ketertiban dipelihara demi perlindungan, konservasi dan perkembangan demi melindungi manusia yang lemah terhadap yang kuat, yaitu dengan menciptakan standar hidup yang minimal bagi warga negara. Pendapat ini sebagaimana dikutip berikut: “Ketertiban dipelihara demi perlindungan (*protection*) dan konservasi (*conservation*) serta perkembangan (*development*). Dengan fungsifungsi perlindungan dimaksudkan fungsifungsi - fungsifungsi negara yang bertujuan melindungi yang lemah terhadap yang kuat, yaitu dengan menciptakan standar hidup yang minimal bagi warga negara. Dengan fungsifungsi perlindungan ini negara dapat memberikan jaminan hidup kepada segenap warganegara yang ekonomi lemah. Negara dengan menjalankan fungsifungsi perlindungan menjadi suatu “*great ministry of social assurance.*”

Keempat, fungsi perlindungan terhadap generasi yang akan datang. Pendapat tersebut sebagaimana dikutip berikut: “FungsiFungsi perlindungan diperluas dengan fungsifungsi “*conservation*” dan “*development.*” Dengan kedua fungsi terakhir ini negara melaksanakan fungsifungsi-fungsifungsi yang melampaui generasi sekarang. Negara dengan seluruh alat perlengkapannya dapat menjalankan fungsifungsi-fungsifungsi yang dapat dinikmati oleh generasi-generasi yang akan datang, umpamanya dengan memelihara hutan-hutan, danau-danau, dan gunung-gunung, mengadakan irigasi-irigasi di ladang-ladang, mengeksploitir hasil-hasil tanah, memajukan perindustrian dan sebagainya.”

MacIver (1965) dalam bukunya *The Web of Government* mengupas keberadaan negara mulai dari awal terbentuknya negara hingga perkembangan negara dewasa ini. Dimana dibahas keberadaan dari gabungan keluarga hingga terbentuknya negara, pembentukan masyarakat dan negara, lahirnya kewenangan, termasuk dasar kewenangan dan kekuasaan, dan kedudukan dan harta kekayaan negara. Selain itu juga mengulas bentuk-bentuk pemerintah sesuai dengan perkembangan pada saat itu. Dalam buku tersebut MacIver mengupas juga transformasi pemerintahan sesuai dengan tuntutan dan pengaruhnya, serta kesimpulan dari teori pemerintahan.

Dalam pembahasan tentang transformasi pemerintahan MacIver (1965) mengupas 4 (empat) hal yang sangat penting, yaitu: aktifitas pemerintah (*the business of government*); fungsi kebudayaan (*cultural fuction*); fungsi kesejahteraan umum (*general welfare function*) dan fungsi kontrol terhadap perekonomian (*function of economic control*).

Kegiatan pemerintahan (*the business of government*) menurut MacIver (1965) merupakan kegiatan yang sangat kompleks dan dipengaruhi oleh berbagai faktor, hal ini setidaknya dapat dilihat pada kutipan berikut ini:

“*Government is the vastest of all human enterprises. No private organization of any kind, however world-embracing, no economic corporation or cartel, no cultural organization such as a universal church, compare with government in the scale, multiplicity and variety of the tasks it performs. The changes we reviewed in the preceding chapter have added enormously to these tasks. Wherever technology advances, wherever private business extends its range, wherever the cultural life becomes more complex, new task are imposed on government. This happens apart from, or in spite of, the particular philosophies that government cherish. It happens whether collectivist or individualist doctrines are dominant.*”

Kompleksitas permasalahan pemerintah menurut MacIver sangat tergantung pada kondisi yang ada. Namun fungsi pemerintah itu segaja dibentuk dan didesain sesuai dengan kebutuhan yang ada saat itu. Pemerintahan Yunani pada masa Aristoteles dengan yuridiksi tidak lebih dari dua juta penduduk memiliki fungsi umum untuk administrasi keadilan, pengaturan keuangan yang meliputi penganggaran, pengawasan dan pajak, militer dan fungsi kepolisian.

Menurut MacIver (1965) Pemerintahan Athena pada saat itu telah menjalankan fungsi-fungsi penting dalam mewujudkan kesejahteraan umum pada saat itu. Hal ini dapat dilihat berdasarkan kutipan berikut ini:

“*In the Athenian, this fuction appears as the inspection of foods, the control of weights and measures, the control of the market, and the regulation of food prices. Another fuction under taken by most governments is the control, or active management, of the major agencies of transportation and*

*communication. These agencies are obviously "invested with a public interest" and also significant for military purpose."*

Kutipan dalam buku MacIver tersebut menggambarkan bahwa negara Yunani Kuno pada saat itu telah menunjukkan peran yang sangat penting dalam mewujudkan kemakmuran rakyat melalui keterlibatannya dalam perekonomian.

Fungsi kebudayaan (*cultural fuction*) dari pemerintahan dalam pandangan MacIver (1965) dengan memberikan contoh pada zaman Yunani Kuno adalah sebagaimana dikuti berikut ini:

*"We saw that Athens in her periode of the greatness organized and superintended a considerable variety of cultural function. The state did not impose these cultural activities on its citizens. They were the customary activities of the folk, the festivals, the celebrations, the rituals, the sport congenial to a remarkable people. What the state did was to promote and equip and dignify these events. As Pericles proudly asserted, it did not endeavor to clamp any orthodoxy on the folk. In this respect the constitution of Athens was at opposite poles from the constitutions contemplated by Plato in the Republic and in the Law. Plato wanted to "co-ordinated" the life of the citizens unden a rigorous cultural code that banned all modes of art even of opinion not in accord with his own gospel."*

Berdasarkan kutipan tersebut bahwa pemerintah menjalankan fungsi kebudayaan dengan membebaskan warga negaranya untuk melakukan ekspresi dalam berbagai kegiatan seni tanpa adanya suatu pembatasan.

Fungsi kesejahteraan umum (*general welfare function*) menurut MacIver (1965) merupakan sesuatu yang harus diperankan oleh pemerintah, hal ini setidaknya dapat dilihat pada kutipan berikut ini:

*"If government is for the sake of the governed and not of the governors then all its activities are presumptively concerned with the public welfare. Certainly no category of fuctions can be singled out and the administration of justice are as essential to welfare as, say, the establishment of a system economic security. When, therefore, we follow recent usage in speaking of "general walfare fuctions" we take the expression in a specific sense. We include under it whatever a government does that is directly addressed to the amelioration of health and safety, for housing and the decencies of life, for social and economic security, and so forth."*

Fungsi kontrol terhadap perekonomian (*function of economic control*) dari pemerintahan dalam pandangan MacIver (1965) adalah sebagaimana dikuti berikut ini:

*"The functions we dealt with in the previous section are such that in principle they could be undertaken by any type of government in any age, although the extent and the manner of operation would of necessity vary with the changing condition. Directed to the better specific measures of protection, insurabce, and subvention, they do not as such imply any particular economic order..."*

Menurut F Isjwara (1974) bahwa MacIver dalam buku *The Web of Government* memberikan beberapa hal penting terkait dengan fungsi negara, diantaranya adalah sebagai berikut: Pertama, perubahan fungsi negara dan hal-hal yang mempengaruhi fungsi negara baik secara internal maupun secara eksternal. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam kutipan berikut ini: "Dalam *The Web of Government* Prof. MacIver terutama menitikberatkan "transformasi" fungsi negara selama pertumbuhan lembaga itu dari negara-negara kota Yunani purba sampai ke negara territorial modern dari abad ke-20 ini. Dalam buku ini MacIver berusaha menjelaskan pergeseran fungsi negara yang disebabkan oleh oleh perubahan keadaan. Kemajuan-kemajuan dalam bidang teknologi, perluasan aktivitas perusahaan swasta, pertumbuhan kebudayaan dan sebagainya, mengakibatkan pergeseseran dalam fungsi-fungsi negara. Prof. MacIver membandingkan fungsifungsi negara kota Yunani purba, Athena misalnya, dengan fungsifungsi negara territorial modern. Jika fungsifungsi- fungsifungsi yang dilaksanakan di negara kota Yunani masih dapat diperinci satu persatu, maka memperincikan fungsifungsi-fungsifungsi negara modern hampir-hampir merupakan suatu kemustahilan. Karena itu Prof. MacIver lebih mengutamakan transformasi fungsifungsi negara. Transformasi fungsi negara terutama disebabkan oleh pertumbuhan peradaban umat manusia."

Kedua, fungsi negara secara umum yaitu ketertiban dan keadilan serta fungsi secara khusus sebagaimana perkembangan fungsi negara secara umum, yaitu fungsi kultural, kesejahteraan umum dan

perekonomian; Dimana ditulis sebagaimana dikutip berikut ini: “Ada diantara fungsi-fungsi negara yang tetap dilaksanakan oleh semua negara, misalnya fungsi kepolisian dan penyelenggara keadilan. Namun pada umumnya transformasi fungsi-fungsi negara yang terutama terlaksana dalam tiga bidang, yaitu bidang kebudayaan, kesejahteraan dan dalam bidang perekonomian. Sejalan dengan itu lahirlah pula tiga macam fungsi negara, yaitu fungsi kultural, fungsi kesejahteraan umum dan fun[g]si dalam bidang perekonomian. Ketiga fungsi tersebut masing-masing saling berhubungan dan pengaruh dan mempengaruhi.”

Ketiga, fungsi kultural dari negara terletak pada aktivitas yang dilakukan oleh rakyat. Dimana ditulis sebagaimana dikutip berikut ini: “Fungsi kultural dari negara sesungguhnya terletak dalam aktivitas rakyat sendiri. Karena itu negara hanya harus memajukan dan melengkapi serta mengintensifir usaha rakyat itu.”

Keempat, fungsi kesejahteraan umum ditujukan untuk perubahan kehidupan rakyat. Dimana ditulis sebagaimana dikutip berikut ini: “Dengan fungsi kesejahteraan umum dimaksudkan semua aktivitas negara yang secara langsung ditujukan kepada perbaikan keadaan kehidupan rakyat, yaitu pemeliharaan kesehatan dan kesejahteraan, perumahan dan kebutuhan-kebutuhan hidup lainnya, jaminan-jaminan sosial ekonomis dan lain-lain. Fungsi kesejahteraan umum dalam zaman modern ditujukan pada semua lapisan rakyat dan tidak hanya bagi golongan yang berkuasa. Fungsi kesejahteraan umum yang ditujukan bagi semua warga negara sesuatu negara menyebabkan, bahwa negara langsung dan dengan positif mengatur perekonomian rakyat. Dengan fungsi ini negara menjadi negara positif atau dengan istilah yang lazim dipergunakan sejak sesudah Perang Dunia ke-II: negara-kesejahteraan (*welfare state*). Negara menyelenggarakan fun[g]si kesejahteraan umum disebabkan karena: 1). fungsi ini tidak diselenggarakan oleh organisasi-organisasi sosial lainnya, karena penyelenggaraan kesejahteraan umum terlalu banyak memakan tenaga dan biaya; 2). organisasi-organisasi sosial lainnya terbatas bidang bekerjanya; dan 3) segenap organisasi sosial lainnya itu tidak memiliki syarat-syarat yang diperlukan untuk menyelenggarakan fungsi itu, seperti misalnya kekuasaan atau alat-alat lainnya.”

Kelima, fungsi perekonomian dengan maksud agar dapat memberikan kehidupan yang layak dan baik bagi semua warganya. Dimana ditulis sebagaimana dikutip berikut ini: “Dengan fungsi-fungsi perekonomiannya, negara secara aktif turut campur tangan dalam bidang perekonomian dengan maksud agar dapat memberikan kehidupan yang layak dan efektif bagi semua warganya. Cita-cita perekonomian liberal, bahwa kesejahteraan dapat dicapai tanpa campur tangan negara dalam bidang perekonomian, ternyata merupakan khayal belaka yang tidak dapat direalisasikan dalam kenyataan. Alhasil, negara diharapkan agar dapat menciptakan ekuilibrium dalam sistem perekonomian dengan alat-alat yang ada padanya. Persoalan sekarang adalah antara campur tangan negara berupa “perekonomian berencana” (*economic planning*) dalam sistim perekonomian yang sosio-kapitalistis dan penghapusan sistim sosio-kapitalistis itu dengan suatu tertib sosialistis. Di antara kedua polarisasi ini bergerakanya campur tangan Negara dalam bidang perekonomian.”

Tujuan Negara Republik Indonesia sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 adalah untuk mensejahterakan masyarakat yang berkeadilan sosial. Landasan hukumnya ditetapkan secara tegas di dalam Pasal 33 UUD 1945. Di dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditetapkan, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (Silalahi, 2007). Penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi penting ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

### 2.3. Penyelenggaraan Pos

Salah satu hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah hak berkomunikasi dan memperoleh informasi. Pasal 28 F UUD NRI 1945 dinyatakan sebagaimana dikutip berikut: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.” Landasan konstitusional sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 F UUD NRI 1945 kemudian dijadikan sebagai salah satu konsideran “menimbang” Undang-Undang Nomor 38 Tahun

2009 tentang Pos, dimana dinyatakan sebagaimana dikutip berikut: “bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Beranjak dari landasan konstitusional yang terdapat dalam Pasal 28 F UUD NRI 1945 dan salah satu pertimbangan menimbang Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos memperlihatkan bahwa penyelenggaraan pos berkaitan dengan hak berkomunikasi dan hak memperoleh informasi. Hak berkomunikasi dan hak hak memperoleh informasi merupakan salah satu hak asasi manusia. Untuk itu penyelenggaraan pos merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pemenuhan hak asasi manusia yang terdapat dalam konstitusi dan harus menjadi perhatian penuh dari penyelenggara negara.

### 3. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan disebut juga *doctrinal research* (Ibrahim, 2013). Sebagai suatu penelitian hukum normatif, maka penelitian ini didasarkan pada analisis terhadap norma hukum, baik hukum dalam arti peraturan perundang-undangan (*law as it is written in the books*) maupun putusan-putusan pengadilan (*law as it is decided by judge through judicial process*) (Dworkin, 1977). Namun dalam penelitian ini tidak dipergunakan putusan-putusan pengadilan dan hanya mempergunakan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan saja, baik peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku maupun peraturan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku.

Dimana dalam penelitian ini hanya mempergunakan data sekunder saja (Soekanto & Mahmudji, 2001). Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dimana penelitian dilakukan dengan melakukan inventarisasi hukum positif sebagai kegiatan awal dan mendasar untuk melakukan penelitian dan pengkajian dalam penelitian ini (Sunggono, 1997).

Bahan-bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan traktat (Soekanto & Mahmudji, 2001). Ataupun juga bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Marzuki, 2008). Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos.

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Marzuki, 2008). Dimana bahan hukum sekunder tersebut memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum (Soekanto & Mahmudji, 2001). Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 26 Nomor 1 Tahun 2007, berupa artikel dengan judul: 1). Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan; 2). Peranan BUMN Dalam Penerimaan Pendapatan Negara: Tinjauan dari Perspektif Pajak; 3). Konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan; dan 4). Privatisasi BUMN, Antara Harapan dan Kenyataan. Sementara yang dimaksud dengan bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedi, indek komulatif, media masa dan sebagainya. Bahan hukum tertier yang dipergunakan dalam penelitian ini diantaranya Laporan Tahunan (*Annual Report*) 2016 PT. Pos Indonesia (Persero) dan BUMN *Track* Nomor 92 Tahun VIII, Maret 2005, khususnya artikel yang ditulis Achsanul Qosasi dengan judul Tranformasi BUMN: Menuju Pilar Kekuatan Perekonomian Negara.

#### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

##### 4.1. Penguasaan Negara Terhadap Kegiatan Pos

Penguasaan negara terhadap kegiatan pos dapat dikaji dan ditelaah berdasarkan pada 3 (tiga) perioderisasi, yaitu: masa orde reformasi, masa orde baru, dan masa orde lama. Pada setiap perioderisasi tersebut memiliki pengaturan tersendiri berkaitan dengan pos berikut dengan penguasaan negara terhadap kegiatan pos itu sendiri. Adapun penguasaan negara terhadap kegiatan pos dari masing-masing perioderisasi dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, pada masa orde reformasi. Pada masa orde reformasi berkaitan dengan pos diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos. Dalam undang-undang tersebut tidak diatur lagi penguasaan negara terhadap pos. Hanya saja dalam salah satu konsideran “menimbang” undang-undang tersebut menyatakan: “bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Selain itu, tidak ada lagi penguasaan negara terhadap pos dapat dilihat pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos, dimana dinyatakan: “Penyelenggaraan Pos dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum Indonesia.” Sementara itu badan usaha penyelenggara pos berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos dapat berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan koperasi.” Singkatnya dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos bahwa penyelenggara jasa pos tidak hanya dilakukan oleh negara saja.

Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos, peran negara dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah berupa: (1) pemerintah menetapkan standar pelayanan; (2) pengaturan penyelenggaraan pos dinas militer; (3) perizinan penyelenggara pos; (4) pengaturan interkoneksi; (5) menjamin terselenggaranya Layanan Pos Universal, termasuk menetapkan tarifnya; (6) menyusun dan mengembangkan Sistem Kode Pos wilayah layanan pos; (7) peningkatan dan pengembangan penyelenggaraan pos; dan (8) pemberian sanksi administratif dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap penyelenggaraan pos.

Kedua, pada masa orde baru. Pada masa orde baru berkaitan dengan Pos diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos. Dalam undang-undang tersebut pos tidak ditemukan nomenklatur penguasaan negara terhadap kegiatan pos. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos tidak ditegaskan penguasaan negara, hanya saja dalam undang-undang tersebut dinyatakan pos dijalankan oleh negara. Dalam kaitan dengan penyelenggara pos dijalankan oleh negara dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos ditemukan pada dua bagian, yaitu: Pertama, konsideran menimbang huruf b yang menyatakan: “Bahwa penyelenggaraan pos dijalankan oleh Negara demi kepentingan umum dan bertujuan menunjang pembangunan nasional dalam mengisi Wawasan Nusantara.” Kedua, Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan: “Pos diselenggarakan oleh negara.” Secara singkat meskipun dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos tidak disebutkan penguasaan negara terhadap pos, namun secara substansial penguasaan negara terhadap penyelenggaraan pos dilakukan oleh negara.

Disamping itu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos berkaitan dengan peran pemerintah diatur beberapa hal, diantaranya adalah: (1) pemerintah sebagai penyelenggara Administrasi Pos Indonesia; (2) menetapkan susunan tarif pos; (3) menetapkan teknis penyelenggaraan pos, seperti penerbitan dan pengeluaran prangko, pembebasan tarif pos, dan sebagainya; (4) Penyelenggaraan hubungan pos internasional.

Ketiga, pada masa orde lama. Pada masa orde lama berkaitan dengan pos diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1747). Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos diatur penguasaan negara terhadap pos. Dimana dalam undang-undang tersebut dinyatakan: “Dalam Negara Republik Indonesia Dinas Pos dikuasai oleh Negara dan diselenggarakan oleh Jawatan Pos, Telegraf dan Telepon, selanjutnya disebut Jawatan P.T.T.” Bahkan dalam Penjelasan atas Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos dinyatakan bahwa: “Dalam ayat ini diletakkan pemberian wewenang kepada Jawatan P.T.T. oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Dinas Pos.” Undang-

undang ini sendiri mencabut *Postordonnantie* 1935 (Staatsblad 1934 No. 720) peninggalan pemerintahan kolonial Belanda dan berikut perubahan-perubahannya.

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos dinyatakan secara tegas monopoli yang diemban oleh Jawatan Pos Telegram Telepon. Monopoli yang diberikan kepada Jawatan Pos Telegram Telepon, hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos, sebagaimana dikutip berikut: “Selain dari Jawatan P.T.T., siapapun juga tidak berwenang menyelenggarakan pengangkutan surat atau kartupos dengan memungut biaya.”

Menurut Anggoro (2016) pada masa orde lama penguasaan negara atas sumber-sumber produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup rakyat banyak sangatlah besar, hal ini menunjukkan pada masa orde lama peran negara dalam perekonomian sangat dominan, monopoli alamiah maupun monopoli. Karena proteksi negara oleh BUMN merupakan cara menggerakkan perekonomian pada saat itu. Terkadang pengertian hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 ditafsirkan dengan sangat kuat sebagai “dimiliki oleh negara.”

Sebelumnya lagi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1956 tentang Pengubahan dan Tambahan “*Postordonnantie* 1935” sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 76 Tahun 1954 (Lembaran-Negara Tahun 1954, No. 151) (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1132) tidak diatur penguasaan negara terhadap pos.

Berdasarkan pengaturan baik pada masa orde reformasi, masa orde baru, maupun masa orde lama menunjukkan bahwa penguasaan negara terhadap kegiatan pos mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Dimana penguasaan pos oleh negara yang sangat dominan pada masa orde lama, kemudian berubah pada masa orde baru. Bahkan pada masa orde reformasi peran negara semakin berkurang, dimana peran negara terhadap kegiatan pos pada masa orde reformasi hanyalah sebagai regulator saja.

#### 4.2. Kedudukan BUMN sebagai Penguasaan Negara Terhadap Kegiatan Pos

BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan memiliki peran dalam penguasaan negara terhadap kegiatan pos. BUMN merupakan asset negara yang dapat memberikan kontribusi maksimal bagi kesejahteraan bangsa secara keseluruhan (Nugraha, 2007). Untuk itu kedudukan BUMN sebagai penguasaan negara terhadap kegiatan pos dapat uraian berikut ini:

Pertama, kedudukan BUMN sebagai penguasaan negara. Tjip Ismail (2007) menyatakan: “Alinea Keempat Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia merupakan dasar pijakan dan tujuan didirikan Badan Usaha Milik Negara, sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Berkaitan dengan perekonomian nasional dalam alinea keempat UUD 1945 menyatakan: “.... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencendaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sendiri menyatakan sebagaimana dikutip berikut ini:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Menurut Achsanul Qosasi (2015) filosofi dibentuknya Badan Usaha Milik Negara adalah ketentuan Pasal 33 UUNRI 1945 tersebut, selengkapnya pandangannya sebagai berikut: “filosofi mengapa dibentuk Badan Usaha Milik Negara adalah karena amanat konstitusi Pasal 33 khususnya ayat (2) dan (3) yang mengandung maksud bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Kemudian bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Kedudukan BUMN sebagai penguasaan negara terhadap kegiatan pos mengalami perubahan sesuai dengan perubahan penguasaan negara terhadap kegiatan pos itu sendiri. Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos, negara lebih berperan sebagai regulator saja, sementara penyelenggara pos dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum Indonesia. Badan usaha yang berbadan hukum Indonesia berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos adalah sebagaimana dikutip berikut ini: “Badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. badan usaha milik negara; b. badan usaha milik daerah; c. badan usaha milik swasta; dan d. koperasi.” Hal ini sangat berbeda dengan pengaturan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos, tepatnya pada Pasal 3 dinyatakan sebagaimana dikutip berikut:

- (1) Pos diselenggarakan oleh negara.
- (2) Menteri bertindak sebagai penyelenggara Administrasi Pos Indonesia yang pelaksanaannya dilakukan oleh pejabat atau badan yang ditunjuk untuk itu.
- (3) Menteri melimpahkan tugas dan wewenang perusahaan pos kepada badan yang oleh negara ditugasi mengelola pos dan giro yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan pasal per pasal atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos, tepatnya pada penjelasan atas Pasal 3 ayat (3) dinyatakan: “Yang dimaksudkan dengan badan yang oleh negara diserahi tugas mengelola pos dan giro adalah Perusahaan Umum Pos dan Giro yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1978.” Singkatnya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos melimpahkan tugas dan kewenangan perusahaan pos kepada BUMN, yaitu Perusahaan Umum Pos dan Giro.

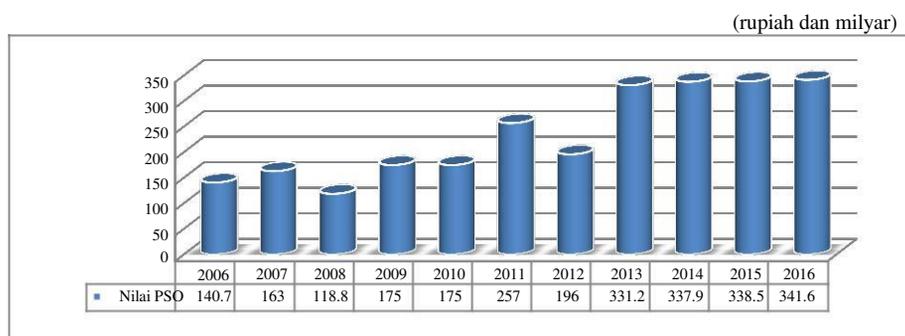
Sebelumnya lagi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos, dinyatakan bahwa Djawatan Pos, Telegram, dan Telepon merupakan satu-satunya penyelenggara jasa pos, telegraf dan telepon. Bahkan dalam undang-undang tersebut kewenangan monopoli kepada Djawatan Pos, Telegram, dan Telepon.

Kedua, kedudukan BUMN dalam kegiatan pos. Kedudukan BUMN dalam kegiatan pos juga mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos, penyelenggara pos bukan saja BUMN, tapi juga badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan koperasi. Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1984 tentang Pos, BUMN memiliki kedudukan yang penting penyelenggara pos atas dasar pelimpahan kewenangan dari pemerintah. Sebelumnya lagi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1959 tentang Pos, kedudukan BUMN dalam kegiatan pos merupakan salah satu tugas negara diselenggarakan oleh Djawatan Pos, Telegram, dan Telepon.

Ketiga, kedudukan BUMN sebagai sebagai penyelenggara Pos yang ditunjuk oleh Pemerintah (*Designated Operator*). Pada tanggal 26 September 2016, Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia menetapkan Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1670 Tahun 2016 tentang Penugasan PT. Pos Indonesia (Persero) sebagai Penyelenggara Pos Yang Ditunjuk oleh Pemerintah (*Designated Operator*). Ada 2 (dua) pertimbangan ditetapkan Keputusan Menteri ini adalah: 1). masa penugasan PT. Pos Indonesia (Persero) sebagai penyelenggara Layanan Pos Universal (LPU) sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos telah berakhir sejak tanggal 14 Oktober 2014 dan penunjukan penyelenggara Layanan Pos Universal (LPU) melalui proses seleksi belum dapat dilaksanakan; 2). Akta-akta Akhir Perhimpunan Pos Sedunia yang telah diratifikasi dengan Peraturan Presiden Nomor 158 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Final Acts Universal Postal Union as the Result of*

the 25th Doha Congress, Qatar 2012 (Akta-akta Akhir Perhimpunan Pos Sedunia, sebagai Hasil Kongres ke-25 di Doha, Qatar 2012), Pemerintah wajib menugaskan Penyelenggara Pos (*Designated Operator*) termasuk untuk menyelenggarakan Layanan Pas Universal. Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1670 Tahun 2016 menugaskan PT. Pos Indonesia (Persero) sebagai Penyelenggara Pos yang ditunjuk oleh Pemerintah (*Designated Operator*) untuk: a. menyelenggarakan Layanan Pos yang menjadi kewajiban sebagai *Designated Operator* untuk menjamin terpenuhinya prinsip wilayah pos tunggal (*Single Postal Territory*), prinsip kebebasan transit (*Freedom of Transit*), sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan Perhimpunan Pos Sedunia; b. menyelenggarakan Layanan Pos Universal sesuai dengan ketentuan dan standar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. mengelola Prangko sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Layanan Pos Universal; d. melaksanakan hak dan kewajiban yang timbul dari pelaksanaan Akta-akta Perhimpunan Pos Sedunia; dan e. menerima dan melaksanakan penugasan penugasan lain dari Pemerintah.

Keempat, kedudukan BUMN dalam mengemban kewajiban pelayanan umum. PT Pos Indonesia (Persero) merupakan BUMN yang bergerak di bidang jasa kurir, logistik, dan transaksi keuangan (Posindo, 2016). PT Pos Indonesia (Persero) mengalami perjalanan panjang dalam jasa kurir di nusantara. Dalam Laporan Tahunan (*Annual Report*) 2016 PT. Pos Indonesia (Posindo, 2016) dinyatakan: “Nama PT Pos Indonesia (Persero) secara resmi digunakan pada tahun 1995, setelah sebelumnya menggunakan nama dinas PTT (Posts Telegraaf end Telefoon Diensts) pada Tahun 1906; kemudian berubah menjadi Djawatan PTT (Pos Telegraph and Telephone) pada tahun 1945; kemudian berubah status menjadi Perusahaan Negara Pos dan Telekomunikasi (PN Postel) di tahun 1961; dan menjadi PN Pos & Giro di tahun 1965, serta kemudian menjadi Perum Pos dan Giro di tahun 1978.” PT Pos Indonesia (Persero) ditugaskan oleh pemerintah untuk menyediakan layanan jasa pos pada kantor cabang luar kota dan daerah terpencil. Adapun nilai kewajiban pelayanan umum yang dibebankan kepada PT. Pos Indonesia (Persero) dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir dan proyeksi pada tahun 2016 dapat dilihat pada diagram berikut ini:



Gambar 2. Nilai Kewajiban Pelayanan Umum yang diemban PT. Pos Indonesia (Persero) (Tim Keasdepan Data dan Teknologi Informasi Kementerian BUMN.)

Adapun rincian nilai kewajiban pelayanan umum yang diemban oleh PT. Pos Indonesia (Persero) pada tahun 2006 sebesar 140,7 milyar rupiah, tahun 2007 sebesar 163 milyar rupiah, tahun 2008 sebesar 118,8 milyar rupiah, tahun 2009 sebesar 175 milyar rupiah, tahun 2010 sebesar 175 milyar rupiah, tahun 2011 sebesar 257 milyar rupiah, tahun 2012 sebesar 196 milyar rupiah, tahun 2013 sebesar 331,2 milyar rupiah, tahun 2014 sebesar 337,9 milyar rupiah, tahun 2015 sebesar 338,5 milyar rupiah, dan proyeksi tahun 2016 sebesar 341,6 milyar rupiah. Berdasarkan diagram dan data di atas menunjukkan bahwa PT. Pos Indonesia (Persero) mengemban kewajiban pelayanan umum. Kewajiban pelayanan umum ini sendiri pada dasarnya kewajiban pemerintah, namun ditugaskan kepada PT. Pos Indonesia (Persero) sebagai salah satu BUMN.

## 5. Simpulan dan Saran

Berdasarkan uraian pada hasil penelitian dan pembahasan, maka BUMN dan penguasaan negara di sektor pos dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, bahwa penguasaan negara terhadap kegiatan pos

berubah sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut oleh pemerintah yang berkuasa. Pada masa orde lama penguasaan negara terhadap kegiatan pos sangat dominan, bahkan Jawatan Pos, Telegram dan Telepon memiliki kewenangan untuk melakukan monopoli. Pada masa orde baru penguasaan negara terhadap sektor pos mulai berkurang bahkan pada masa orde reformasi penguasaan negara terhadap sektor pos hanya sebagai regulator saja. Kedua, bahwa kedudukan BUMN sebagai penguasaan negara pada sektor pos mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan penguasaan negara pada sektor pos.

Penguasaan negara terhadap pos yang selama ini tidak lagi berada pada BUMN, perlu dijadikan momentum untuk menjadikan BUMN yang bergerak pada sektor pos untuk berkembang dengan lebih baik sebagai korporasi yang sehat dan menguntungkan. Pemerintah dalam memberikan penugasan kepada BUMN perlu memperhatikan prinsip-prinsip pengelola perusahaan dan ketentuan perundang-undangan lain yang mengatur BUMN serta entitas BUMN itu sendiri.

## 6. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan tulisan hasil penelitian ini, terutama kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagjo, S.H., LL.M., yang telah memberikan arahan dan bimbingan terhadap penelitian ini.
2. Prof. Dr. Agus Sardjono, S.H., M.H., yang telah membimbing dalam penelitian ini.
3. Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., yang telah membimbing dalam penelitian ini.

Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan pendanaan untuk kegiatan penelitian ini.

## Daftar Pustaka

- Anggoro, Teddy. (2016). *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara*. Herya Media, Depok Dworkin, Ronal. (1977). *Legal Research*. Spring, Daedalung.
- Fukuyama, Francis. (2005). *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21* [Governance and Word Order in the 21st Century Francis], diterjemahkan oleh A Zaim Rofiki. Aksara Baru, Jakarta.
- Ibrahim, Johnny. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Ibrahim, R. (2007). Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan. *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 5-14.
- Isjwara, F. (1974). *Pengantar Ilmu Politik*. Penerbit Bina Cipta, Bandung.
- Ismail, Tjip. (2007). Peranan BUM Dalam Penerimaan Pendapatan Negara: Tinjauan dari Perspektif Pajak. *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 18-25.
- Khairandy, Ridwan. (2007). Konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan. *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 32-39
- MacIver, Robert M. (1965). *The Web of Government*. The Macmillan Company, New York.
- MacIver, Robert M. (1984). *Negara Modern [The Modern State]*, diterjemahkan oleh Moertono. Aksara Baru, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2008). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Nugraha, Safri. (2007). Privatisasi BUMN, Antara Harapan dan Kenyataan. *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 15-17.
- Posindo (2016). *Laporan Tahunan (Annual Report) 2016*. PT. Pos Indonesia (Persero), Bandung.
- Qosasi, Achsanul. (2015). Tranformasi BUMN: Menuju Pilar Kekuatan Perekonomian Negara. *BUMN Track*. 8 (92), 84-85
- Prasetya, Rudhy. (1995) *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Aditya Bhakti Persada, Bandung.
- Silalahi, M. Udin. (2007). Analisis Hukum Privatisasi BUMN (UU No. 19 Tahun 2003). *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 18-25.
- Soehinoe. (1986). *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mahmudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Radja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sunggono, Bambang. (1997). *Metode Penelitian Hukum*. Radja Grafindo Persada, Jakarta.