

## EKSISTENSI BUMN TIDAK MENGARAH PADA ETATISME

**Totok Dwinur Haryanto, SH. MHum.**

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

*Abstract : Engagement of the State into the economic activities comes out from the objective of the State to reach a just and prosperous society. The State is obliged not only to maintain orderly society, but is has a task well to participate in every sector of public life. The development of economic policy concerning the role and status of the State within the economic activities gave birth the idea of Etatism Economic Politics, economy politics with the Market Economy System or combination of both systems.*

*Key words :State Owned Enterprise, Etisme.*

### PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai Negara hukum, mempunyai tujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, merata material dan spiritual. Negara tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi lebih luas dari pada itu, yaitu berkewajiban turut serta dalam semua sector kehidupan masyarakat. Keikutsertaan Negara dalam segala sektor kehidupan masyarakat, ditetapkan sebagai tujuan Negara. Alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), menyebutkan:

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Keterlibatan Negara dalam pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi, dilandasi pasal 33 UUD 1945, yang menyebutkan:

- (1). Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
- (2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3). Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Inti permasalahan keterlibatan Negara dalam aktivitas ekonomi bersumber pada politik perekonomian suatu Negara. Munculnya corak sosial ekonomi dalam konsep Kedaulatan

berkaitan dengan munculnya aliran Sosialisme dan konsep Negara kesejahteraan. Sebab ada konstitusi yang hanya memuat kedaulatan rakyat di bidang politik atau konstitusi yang memuat Kedaulatan Rakyat di bidang politik dan ekonomi. Sedangkan UUD 1945 menganut paham Kedaulatan Rakyat di bidang Politik dan Ekonomi.

Format keterlibatan Negara dalam aktifitas ekonomi bersumber pada politik ekonomi suatu Negara. Sebagai konsekuensi perkembangan Negara hukum formal ke Negara hukum material. Apakah politik ekonomi menghendaki atau mengharuskan keterlibatan Negara dalam bentuk badan usaha Negara. Apabila pernyataan itu benar, apa secara keseluruhan atau terbatas, apabila terbatas, dimana batas-batasnya, apa saja yang boleh dan tidak boleh dimasukinya.

Perkembangan perubahan-perubahan politik perekonomian menyangkut peranan dan kedudukan Negara dalam kegiatan ekonomi, paling tidak terdapat tiga pemikiran :

1. Politik perekonomian Etatisme dimana Negara sebagai pelaku hampir pada semua sector perekonomian.
2. Politik perekonomian dengan System Ekonomi Pasar, system ini menghendaki masyarakat sebagai pemeran utama, sedangkan Negara terbatas sebagai pendorong.
3. Politik perekonomian yang hendak menciptakan keseimbangan antara keduanya.

Hukum, ekonomi dan politik saling berhubungan dalam suatu keterkaitan. Jalinan hubungan yang erat di antaranya melahirkan suatu proses kemandirian masing-masing. Ekonomi berkembang secara otonom dan menjadi factor dominant dalam kehidupan masyarakat. Berkaitan dengan hal –hal tersebut diatas untuk Indonesia “BENARKAH EKSISTENSI BUMN TIDAK MENGARAH PADA ETATISME”

## **BADAN USAHA MILIK NEGARA**

### **A. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969**

Menurut Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/ KMK 00/ 1989 yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah Badan Usaha yang seluruh modalnya dimiliki Negara atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki Negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya tiga jenis BUMN, yaitu:

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah.
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya.
3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/ swasta asing dimana Negara memiliki saham mayoritas minimal 51%.

BUMN atau public enterprise berisikan dua elemen esensial yakni Unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). BUMN tidaklah murni pemerintah 100 persen dan tidak juga murni bisnis 100 persen. Seberapa besar persentase masing-masing elemen di suatu BUMN tergantung pada jenis atau tipe BUMN-nya.

Dalam Perjan unsur pemerintah lebih besar dari unsur bisnis, sedangkan untuk Persero unsur bisnisnya lebih dominan dari unsur pemerintah. Perum boleh dikatakan fifty-fifty. Yang pasti di setiap jenis BUMN kedua unsur tersebut pasti harus ada. BUMN diciptakan dengan undang-undang artinya pengadaannya diusulkan oleh pemerintah dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka jadilah BUMN suatu produk politis. Oleh sebab itu eksistensinya atau keberadaannya tergantung kepada pemerintah. Dengan demikian karena sejak dari kandungan sampai lahirnya dari pemerintah, sedangkan pemerintah itu sendiri adalah alat politik, maka BUMN yang dilahirkanpun pasti mengandung unsure politis.

Itulah sebabnya dikatakan politik merupakan sifat yang tidak dapat dipisahkan dari BUMN. Dari itu, kalau ada usaha untuk memisahkan BUMN dari politik akan sia-sia, karena berlawanan dengan kodratnya. Dapat disimpulkan BUMN dan politik adalah bagaikan keping mata uang yang mempunyai dua muka, dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Apabila elemen politik dari BUMN sampai ditiadakan, maka akan hilanglah relevansi dari keberadaan BUMN itu.

BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai: “suatu badan usaha yang berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta” (*a corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility and initiative of a private enterprise*) disinilah letak kemampuan lembaga BUMN. Suatu kenyataan BUMN dipolitisasi karena dia produk politik. Itu terjadi di Negara manapun, hanya saja sistem kontrol yang baik dan efektif akan mengurangi dampak negatinya.

#### Bentuk dan Karakteristik BUMN

1. Perusahaan Jawatan ( Departemen Agency ) dengan ciri-ciri:

- a. makna usaha adalah public service artinya pengabdian serta pelayanan pada masyarakat. Usahanya dijalankan dengan memegang syarat-syarat efisien, efektivitas dan ekonomis dalam manajemen perusahaan dan pelayanan kepada masyarakat yang baik dan memuaskan.
  - b. bagian dari Departemen/ Dit Jen/ Direktorat/ Pemerintah Daerah.
  - c. bukan badan hukum.
  - d. dipimpin oleh seorang Kepala, merupakan bawahan suatu bagian dari Departemen/ Direktorat Jenderal/ Direktorat/ Pemerintah Daerah.
  - e. mempunyai dan memperoleh fasilitas Negara.
  - f. pegawainya adalah pegawai negeri.
  - g. ruang lingkup usaha public utility yang bersifat vital dan strategis.
2. Perusahaan Umum ( *Public Corporation* ) dengan cirri-ciri:
- a. makna usaha adalah melayani kepentingan umum produksi distribusi dan konsumsi. Usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas dan ekonomi *cost-accounting principles*.
  - b. berstatus badan hukum diatur berdasarkan undang-undang
  - c. bergerak dibidang jasa-jasa vital ( *public utilities* ).
  - d. mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta.
  - e. modal seluruhnya dimiliki Negara.
  - f. dipimpin oleh seorang Direksi.
  - g. organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan cara pertanggungjawabannya, pengawasan diatur secara khusus sesuai undang-undang pembentukannya.
  - h. karena berupa *public utility tariff* dapat ditentukan oleh pemerintah.
3. Perusahaan perseroan ( *State Company* ) dengan ciri-ciri:
- a. makna usahanya untuk memupuk keuntungan, pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien dan ekonomis.
  - b. status badan hukum perdata yang berbentuk Perseroan Terbatas.
  - c. hubungan usaha diatur menurut hukum perdata.
  - d. modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik Negara. Dimungkinkan adanya joint atau mixed enterprise dengan Swasta nasional atau asing.
  - e. tidak memiliki fasilitas Negara.

- f. peranan pemerintah sebagai pemegang saham.
4. Perusahaan Bentuk Lain yaitu Pertamina dan Bank Negara Ciri-ciri pokok PN Pertamina dalam Undang Undang No. 8 Tahun. 1971 adalah:
    - a. makna usaha untuk kepentingan umum dan kemakmuran rakyat
    - b. status badan hukum public, dilakukan oleh departemen/ instansipemerintah.
    - c. Modal adalah kekayaan Negara yang dipisahkan dari APBN dan tidak terbagi atas saham-saham.
    - d. Dapat melakukan melakukan kerja sama dengan pihak lain, dalam bentuk Kontrak Production sharing.
    - e. Memperoleh hasil yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan Negara.

Bank Negara yang berstatus khusus, sejak tahun 1993 menjadi Persero, yaitu BNI 1946, BDN, BRI, Bank Eksim, BBD, BTN dan Bapindo. Bank adalah bidang usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat. Fungsi utama bank adalah menghimpun dana dan menyalurkan dana kepada masyarakat.

Untuk mencapai tujuan tersebut, harus memperhatikan aspek –aspek keserasian, keselarasan dan keseimbangan unsur pemusatan pembangunan, pertumbuhan dan stabilitas. Peran strategis sesuai dengan fungsi sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat secara efisien dan efektif, mampu mengadakan persaingan dalam persaingan global dan melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat.

#### Peranan BUMN

Peranan BUMN erat kaitannya dengan berbagai tujuan yang hendak dicapai , seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 3 Tahun 1983. PP yang meliputi tiga BUMN, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan ), menetapkan bahwa tujuan BUMN adalah:

1. memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi Negara pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya.
2. mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan.
3. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

4. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta dan koperasi.
5. menyelenggarakan kegiatan-kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu.
6. turut aktif memberikan bimbingan kepada sektorm swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sector koperasi.
7. turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program dan kebijaksanaan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Menteri keuangan Republik Indonesia, pada Seminar Peranan BUMN dalam Pelita IV di Jakarta pada tanggal 14 Maret 1984 mengemukakan bahwa BUMN diharapkan berperan terutama dibidang-bidang:

1. sebagai sumber penerimaan Negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada Negara selaku pemilik.
2. untuk memproduksi berbagai barang dan jasa kebutuhan masyarakat sesuai dengan rencana-rencana yang tertuang dalam Pelita IV, seperti listrik, jasa telekomunikasi dan perhubungan, perumahan rakyat.
3. sebagai sumber pendapatan devisa bagi Negara, seperti perusahaan perkebunan dan pertambangan.
4. pembukaan lapangan kerja, terutama pada sector-sektor yang padat karya, seperti perusahaan perkebunan dan industri.
5. usaha-usaha untuk membantuy golongan ekonomi lemah dan koperasi.
6. pengembangan wilayah diluar jawa dengan berbagai proyek di bidang perkebunan dan industri.
7. hal-hal lain seperti misalnya alih tehnologi.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, ternyata bahwa BUMN diharapkan dapat berperan baik sebagai perusahaan biasa yang dituntut menghasilkan laba yang sebesar-besarnya seperti perusahaan swasta, maupun sebagai bagian aparatur Negara yang dibebani berbagai tugas oleh pemerintah ( seperti yang tertera dalam tujuan-tujuan yang harus dicapai BUMN ). Dari PP Nomor 3 Tahun 1983 dan petunjuk Menteri Keuangan, jelas bahwa peranan BUMN sebagai

Wahana Pembangunan (*agent of development*) lebih menonjol dari pada peranannya sebagai Perusahaan (*bussines entity*).

Ada beberapa sebab mengapa BUMN lebih banyak berperan sebagai wahana pembangunan, yaitu:

1. BUMN adalah alat vital yang efektif untuk melaksanakan pembangunan nasional.
2. pemerintah selaku pemilik BUMN mempunyai wewenang untuk memberikan penugasan apapun juga kepada BUMN.
3. dalam pelaksanaan pembangunan seringkali dirasakan perlu untuk melaksanakan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan .

Kenyataan menunjukkan bahwa BUMN tidak hanya berperan sebagai usaha bisnis semata-mata, akan tetapi juga merupakan bagian dari aparatur Negara yang sering kali menyebabkan BUMN menjadi birokratis dan kehilangan keluwesan dan kegesitan usaha yang diperlukan untuk menghadapi tuntutan bisnis. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa pada umumnya prestasi BUMN sebagai usaha-usaha bisnis kurang memuaskan, bahkan sering menderita rugi, sehingga harus diberikan subsidi oleh pemerintah.

#### B. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menurut Pasal 1 angka 1 yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Maksud dan tujuan pendirian BUMN 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.

Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, dalam Undang-undang ini BUMN disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu **Perusahaan Perseroan** (Persero) yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 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.

1. 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. Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah :

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

2. 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. Maksud dan tujuan

Perum adalah:

- a. 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.
- b. Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam

badan usaha lain.

Memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.

### **EKSISTENSI BUMN TIDAK MENGARAH PADA ETATISME**

Menurut undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, merupakan kebijakan baru pemerintah tentang Perusahaan Negara (yang sekarang dikenal dengan BUMN) di Indonesia., hal ini disebabkan oleh karena Perusahaan Negara (PN) yang didasarkan UU No. 19 Prp. Tahun 1960 dirasakan tidak efisien, sehingga dipandang perlu untuk menertibkannya kembali. Pertimbangan ini tidak saja merupakan pertimbangan praktis, tetapi justru merupakan pertimbangan ideologis.

Secara jelas Tap. No. XXIII/ MPRS/ 1966 menggambarkan sikap ini dalam pasal 40, yang berbunyi: “dalam menjalankan peranan di bidang ekonomi maka pemerintah harus lebih menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak

mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dalam rangka ini sangat perlu diselenggarakan de-birokratisasi dari system pengawasan dan de-konsentrasi dalam manajemen perusahaan – perusahaan Negara.”

Pasal inilah kiranya yang dijadikan dasar bagi kebijakan baru pemerintah dalam keterlibatannya pada aktivitas perekonomian Indonesia. Disamping itu juga karena mulai dianutnya politik pintu terbuka bagi masuknya modal asing melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA).

Secara umum bisa dilihat bahwa pemerintah ingin suatu iklim yang lebih bebas, atau dengan kata lain pemerintah lebih menekankan pada pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dengan demikian diharapkan pemerintah tidak akan terlalu turut campur tangan dalam kegiatan ekonomi, sehingga ada rangsangan bagi modal asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Kebijakan untuk memberikan kebebasan bagi masuknya modal asing dan bagi tumbuhnya suatu kompetisi tersebut, telah pula dilanjutkan melalui Tap No. IV/ MPR/ 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (Repelita II Bab 5 hal Pengembangan Dunia Usaha). Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993, menghendaki keseimbangan peranan ke tiga pelaku ekonomi (koperasi, usaha negara dan usaha swasta). Disebutkan:

Pengembangan dan pembinaan usaha nasional meliputi koperasi, usaha Negara, dan usaha swasta diarahkan agar tumbuh menjadi kegiatan usaha yang mampu menjadi penggerak utama pembangunan ekonomi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya perekonomian nasional yang tangguh dan mandiri.

BUMN sebagai organisasi, tidak berbeda dengan fungsi swasta dan koperasi, dengan fungsi tersebut kurang mengacu kepada Pasal 33 UUD 1945. sehingga peranannya kurang jelas dan tanpa perbedaan secara spesifik, seperti menjadi rumit tatkala ketiga pelaku ekonomi dikukuhkan sebagai kekhasan Sistem Ekonomi Pancasila oleh para ekonom Indonesia. Penciptaan kondisi yang demikian dibenarkan PP No. 3 Tahun 1983, yang menyebutkan bahwa maksud dan tujuan dari BUMN adalah sama, yaitu:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian Negara umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya.
- b. Mengadakan pemupukan keuntungan/ pendapatan.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang / jasa yang bermutu/ memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sector swasta dan koperasi.
- e. Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
- f. Turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada sector swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sector koperasi.
- g. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Era globalisasi, mengakibatkan usaha nasional harus dibina dan dikembangkan, agar makin berperan dalam mendorong perkembangan pasar dalam negeri dan meningkatkan daya beli rakyat, serta makin mampu menghadapi arus globalisasi dan regionalisasi perekonomian dunia. Kerja

sama antara koperasi, usaha Negara dan swasta perlu lebih ditingkatkan dan dikembangkan. Peningkatan peranan BUMN, terutama yang menyangkut kepentingan Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dengan meningkatkan efisiensi dan produktifitas. Sedangkan koperasi harus didukung dengan pemberian kesempatan berusaha di segala sector kegiatan ekonomi, baik di dalam maupun di luar negeri. Penjelasan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 menyatakan Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Dalam kenyataannya, walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan

bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Di lain pihak, perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization* (WTO), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), *ASEAN Framework Agreement on Service*, dan kerjasama ekonomi regional *Asia Pacific* (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*).

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya

privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

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

Penataan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN telah dilakukan Pemerintah pada waktu yang lalu dan kiranya akan terus berlanjut. Salah satu langkah yang telah dilakukan adalah dengan penataan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN. Pada tahun 1960, telah dikeluarkan Undang Undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960 dengan tujuan mengusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari badan usaha negara yang ada.

Pada tahun 1969, ditetapkan Undang Undang Nomor 9 Tahun 1969. Dalam Undang-undang tersebut, BUMN disederhanakan bentuknya menjadi tiga bentuk usaha negara yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927:419), Perusahaan Umum (Perum) yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960 dan Perusahaan Perseroan (Persero) yang sepenuhnya tunduk pada

ketentuan Kitab Undang Undang Hukum Dagang (Stbl. 1847 : 23) khususnya pasal-pasal yang mengatur perseroan terbatas yang saat ini telah diganti dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Sejalan dengan amanat Undang Undang Nomor 9 Tahun 1969, Pemerintah membuat pedoman pembinaan BUMN yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan mekanisme pembinaan, pengelolaan dan pengawasan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO), Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (PERUM) dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (PERJAN). Berbagai Peraturan Pemerintah tersebut memberikan arahan yang lebih pasti mengenai sistem yang dipakai dalam upaya peningkatan kinerja BUMN, yaitu berupa pemberlakuan mekanisme korporasi secara jelas dan tegas dalam pengelolaan BUMN.

Namun, berbagai peraturan perundang-undangan yang ada tersebut masih belum memberi landasan hukum yang kuat di dalam pengembangan badan usaha negara sejalan dengan perkembangan dunia korporasi seperti halnya upaya-upaya privatisasi dan pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Berdasarkan kenyataan tersebut diatas, dan memperhatikan amanat ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, maka dipandang perlu untuk menetapkan suatu Undang-undang baru yang mengatur BUMN secara lebih komprehensif dan sesuai dengan perkembangan dunia usaha. Undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa yang akan datang dan meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Penerapan prinsip-prinsip tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN. Pengalaman membuktikan bahwa keterpurukan ekonomi di

berbagai negara termasuk Indonesia, antara lain disebabkan perusahaan-perusahaan di negara tersebut tidak menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) secara konsisten. Undang-undang BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (*value*) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Undang-undang ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN, serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

Di samping itu, Undang-undang ini mengatur pula ketentuan mengenai restrukturisasi dan privatisasi sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya penyehatan BUMN. Khusus mengenai program privatisasi, Undang-undang ini menegaskan bahwa privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero sepanjang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor kegiatan yang dilakukan Persero tersebut. BUMN Persero dapat diprivatisasi karena selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal juga karena pada umumnya hanya BUMN Persero yang telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Privatisasi senantiasa memperhatikan manfaat bagi rakyat.

BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara. Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat

diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

## **KESIMPULAN**

Bahwa tujuan BUMN menurut UU No. 19 Prp. Tahun 1960, adalah *public service* dan membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur, materiel dan spiritual.

Bahwa tujuan pendirian BUMN menurut UU No. 19 Tahun 2003 adalah memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.

Undang Undang Dasar 1945 dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 memungkinkan suatu keterlibatan total atau etatisme dalam politik perekonomian untuk mencapai kesejahteraan rakyat

-----

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, 1995. Teori Pembangunan Dunia Ketiga, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Bachsan Mustafa, 1985. Sistem Hukum Indonesia, Remaja Karya, Bandung.
- Ibrahim R, 1997. Prospek BUMN dan Kepentingan Umum, Citra Adityabakti, Bandung.
- Kansil CST, 1985. Hukum Perusahaan Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Mulya Lubis T, 1992. Hukum dan Ekonomi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Pandji Anoraga, 1995. BUMN Swasta dan Koperasi, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.