

# **Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara**

## ***The Economic Constitutional Principles in Privatization of State Owned Enterprises***

**Josephin Mareta**

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM

Jalan H.R Rasuna Said Kavling 4-5 Jakarta Selatan

E-mail: josephin@gmail.com

Naskah diterima: 12/04/2017 revisi: 10/01/2018 disetujui: 19/02/2018

### **Abstrak**

Salah satu kekuatan ekonomi nasional yang perlu ditingkatkan produktivitas dan efisiensinya adalah BUMN dikarenakan kinerja BUMN yang dinilai belum memuaskan dan masih terdapatnya birokrasi yang menyebabkan profesionalisme BUMN menjadi rendah. Privatisasi yang dilakukan sebagai upaya meningkatkan efisiensi BUMN menyebabkan berkurangnya kontrol dan proteksi negara terhadap badan-badan usaha yang menyentuh sektor publik. Tulisan ini memberikan analisis terhadap pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia dan penerapan prinsip konstitusi ekonomi dalam kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia. Dari analisis yang ada, penulis menyimpulkan bahwa privatisasi menjadi salah satu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah strategis pada BUMN yang dinilai dari kinerja keuangan dan kinerja non keuangan berupa terwujudnya manajemen yang profesional dan transparan sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pemaknaan terhadap hak menguasai negara adalah negara melakukan pengaturan, pengurusan dan pengolahan, serta pengawasan sehingga negara dapat menyerahkan pengelolaannya pada pihak swasta dengan pengawasan pemerintah.

**Kata Kunci:** Konstitusi Ekonomi, Privatisasi, Badan Usaha Milik Negara

### **Abstract**

*One of the strengths of the national economy which need to be improved is state-owned enterprises because its performances are rated unsatisfactory and still have a bureaucracy that led to its professionalism below. Privatization as an effort to improve the efficiency of state-owned enterprises reduced the state control and protection against business entities in public sector. This paper provided an analysis of the implementation of the privatization of state-owned enterprises and the application of economic constitutional principles in the privatization of state-owned enterprises in Indonesia. The writer concluded that privatization has become the policy to solve strategic problems of state-owned enterprises assessed by financial performance and non-financial performance is realized by professional management and transparent according to the principles of good corporate governance. Meanings of the right of the state to control are the state make the arrangement, processing, and supervision so that the state can submit the management to the private with government supervision.*

**Keywords:** *Economic Constitutional, Privatization, State Owned Enterprises*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan perekonomian nasional berorientasi pada komitmen konstitusional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah secara jelas menyatakan cabang-cabang produksi yang penting, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara. Frasa atau konsep dalam kedua ayat tersebut yang perlu dijelaskan adalah frasa mengenai “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” serta frasa “dikuasai oleh negara”.

Apabila dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann maka hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat

khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.<sup>1</sup>

Upaya negara melalui pembentukan perusahaan negara yang dikenal dengan istilah BUMN 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 dan strategis sehingga hal tersebut tidak begitu saja diserahkan pengelolaannya atau penyelenggaraannya kepada usaha swasta. Hal tersebut semakin diperjelas dengan gagalnya penerapan sistem ekonomi pasar melalui mekanisme pasar bebas yang gagal (*market failure*) untuk mengendalikan perekonomian masyarakat sehingga memerlukan keikutsertaan negara untuk mengatasinya.<sup>2</sup>

Dalam sistem perekonomian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memegang beberapa peranan yaitu sebagai penghasil barang dan/ atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagai pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil atau koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Tolak ukur kesuksesan BUMN dilihat dari seberapa besar peranannya dalam memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional.

Dalam kenyataannya, meskipun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja BUMN dinilai belum memuaskan dan masih terdapatnya birokrasi yang menyebabkan profesionalisme menjadi rendah. BUMN dinilai belum memiliki kesiapan berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global sehingga perlu ditingkatkan produktivitas dan efisiensinya.

Dalam upaya meningkatkan efisiensi BUMN dilakukan model dengan mengundang pihak swasta untuk ikut serta memiliki saham di dalam BUMN sehingga persoalan pengelolaan dapat dikelola secara rasional karena BUMN akan mengoptimalkan tingkat keuntungan yang diharapkan dari investasinya. Dengan cara inilah diharapkan masalah inefisiensi dari perusahaan BUMN dapat dipecahkan. Sampai dengan awal tahun 1997an, upaya ini pada dasarnya telah diperkenalkan dengan perusahaan untuk menjual sebagian sahamnya hingga 35%

<sup>1</sup> J. Ronald Mawuntu, "Konsep Penguasaan negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Volume XX, Nomor 3, April-Juni 2012, h. 17.

<sup>2</sup> Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, h. 19.

sebagai upaya memperbaiki efisiensi BUMN melalui kontrol swasta. Di tahun 1991, pemerintah telah menjual 35% saham PT. Semen Gresik kemudian dilanjutkan pada tahun 1994 dengan penjualan 35% saham PT. Indosat. Pada tahun 1995, pemerintah menjual 35% saham PT. Tambang Timah dan 23% saham PT. Telkom kemudian di tahun 1996, saham PT. Bank Negara Indonesia didevestasi 25% dan pada tahun 1997, saham PT. Aneka Tambang dijual sebanyak 35%.<sup>3</sup>

Privatisasi merupakan alat dan cara pembenahan BUMN untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan. Terdapat beberapa tujuan dilakukannya privatisasi BUMN (Pasal 74 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN), yaitu: 1) memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero; 2) meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan; 3) menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat; 4) menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; 5) menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global; 6) menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Pemerintah menetapkan kebijakan tentang privatisasi BUMN melalui penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009. Pada penjelasannya, peraturan pemerintah ini menyebutkan bahwa privatisasi dilaksanakan berdasarkan pemikiran yang menyejajarkan peran strategis BUMN dengan kemajuan ekonomi nasional. Dikemukakan bahwa sejalan dengan makin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasil yang dicapai, produktivitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan lagi sehingga peran dan sumbangannya dalam pembangunan dapat memberikan hasil optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup>

Sejalan dengan hal tersebut dan mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, tersirat bahwa poin utama dari perekonomian Indonesia adalah kesejahteraan rakyat. Di sinilah peran konstitusi ekonomi, yaitu sebagai pemandu pengelolaan BUMN supaya dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyat. BUMN harus dapat beroperasi dengan efektif dan efisien, sehingga dapat menyediakan produk-produk vital yang berkualitas dengan harga yang terjangkau bagi rakyat.

Meskipun demikian, dengan adanya kekuatan modal swasta menjadikan posisi negara tidak lagi dominan dalam melakukan kontrol dan proteksi terhadap

<sup>3</sup> M. Syaf'ie, "Sistemiknya Privatisasi Badan Usaha Milik Negara dan Sumber Daya Alam di Indonesia", *Jurnal Mahkamah*, volume 1, Nomor. 1, Juni 2016, h. 70.

<sup>4</sup> Rianto Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008.

badan-badan usaha yang menyentuh sektor publik. Privatisasi BUMN telah mengakibatkan adanya perubahan di dalam status hukum kelembagaan dan keuangan BUMN. Dalam status hukum kelembagaannya, BUMN yang diprivatisasi telah mengalami perubahan tujuan operasional dari *non-profit oriented* menjadi *profit oriented*. BUMN yang diprivatisasi telah mengalami perubahan status hukum kelembagaannya dari badan hukum publik menjadi badan hukum privat, sedangkan dari status hukum keuangannya mengakibatkan adanya perubahan dari keuangan negara menjadi keuangan privat. Sebagai contoh, privatisasi PT. Indosat berdampak negatif pada hilangnya sumber dana yang dihasilkan oleh PT. Indosat karena PT. Indosat merupakan salah satu BUMN sehat yang memberikan pemasukan besar kepada negara.

Dengan privatisasi susunan pemilikan saham berubah sehingga dapat mempengaruhi kebijakan perusahaan. Perubahan pemilik saham ini menyebabkan pelayanan kepada masyarakat menjadi berorientasi pada keuntungan tidak lagi berasaskan kekeluargaan seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945 khususnya di sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Berbagai undang-undang yang terkait erat dengan perekonomian nasional pun telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk diuji konstitusionalitasnya. Dalam perkara-perkara tersebut, para pemohon mengajukan penolakan terhadap upaya pemerintah dalam melakukan privatisasi terhadap cabang-cabang produksi atau penggunaan Sumber Daya Alam (SDA), dan upaya pemerintah dalam memberikan peran yang lebih aktif kepada sektor usaha privat yang dinilai bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini akan menganalisis dua permasalahan: *Pertama*, bagaimanakah pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah prinsip konstitusi ekonomi dalam kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia?

## **PEMBAHASAN**

### **A. Pelaksanaan Privatisasi BUMN di Indonesia**

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang

bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis supaya tidak dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seharusnya dikuasai oleh BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Upaya tersebut dicapai dengan jalan mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada di sekitar lokasi BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Masalah strategis dari sisi BUMN sebagai korporasi yang pertama adalah masih rendahnya produktivitas aset yang disebabkan antara lain masih rendahnya utilisasi aset atau kapasitas aset. Masalah kedua adalah masih rendahnya profit margin atau laba disebabkan antara lain masih tingginya biaya *overhead*, masih tingginya biaya produksi, serta masih rendahnya tingkat penjualan atau pendapatan terkait dengan kualitas, daya saing produk, tingkat pelayanan dan penanganan pemasaran. Masalah ketiga adalah struktur keuangan dan modal yang tidak atau kurang memadai disebabkan antara lain banyaknya BUMN yang tidak *bankable*, kemampuan yang terlalu kecil untuk mendapatkan pendanaan untuk keperluan pengembangan, masih rendahnya tingkat pertumbuhan dan laba sehingga kurang menunjang dalam melakukan pemupukan modal untuk berkembang, ekuitas perusahaan yang masih rendah, masih banyak BUMN yang memiliki piutang bermasalah dalam jumlah yang besar sehingga menyulitkan perusahaan untuk meningkatkan pendapatan, sebagian besar BUMN memiliki hutang RDI yang cukup besar dan banyak di antaranya yang restrukturisasi keuangannya belum selesai.

Masalah keempat yaitu belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* di sebagian besar BUMN. Pengelolaan BUMN masih cenderung mengikuti pengelolaan perusahaan yang dijalankan secara birokratis sebagaimana *legacy* pengelolaan badan usaha di bawah departemen teknis di masa lampau. Terkait dengan hal ini adalah masih perlu ditingkatkannya kualitas dan efektivitas manajemen. Hal ini disebabkan antara lain kualitas manajemen yang relatif rendah, sehingga tidak secara cepat dan tepat menyelesaikan berbagai permasalahan strategis yang dihadapi, sistem rekrutmen manajemen yang masih perlu ditingkatkan, sistem *reward and punishment* yang masih perlu diperbaiki,

serta praktik korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) di masa lalu yang pengaruhnya masih terasa hingga saat ini. Masalah kelima adalah masih belum seimbangannya antara kualitas dan kuantitas SDM dikarenakan antara lain *overstaffing* dan pola rekrutmen yang masih perlu diperbaiki, masih perlu ditingkatkannya efektivitas sistem *career path planning* dan *reward and punishment*, masih perlu ditingkatkannya efektivitas sistem pendidikan dan pengembangan SDM, serta mekanisme pengukuran kinerja yang belum secara spesifik terkait dengan sistem karir maupun kompensasi yang diterima.<sup>5</sup>

Butler menyatakan bahwa privatisasi adalah pergantian fungsi dari sektor publik menuju sektor swasta baik secara keseluruhan maupun sebagian. Sebenarnya asumsi dasar penyerahan pengelolaan pelayanan publik kepada sektor swasta adalah peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya. Privatisasi akan mengembalikan mekanisme pasar sehingga memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi. Tujuan privatisasi BUMN di Indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Tanri Abeng yang pertama adalah menciptakan transparansi. Dengan masuknya unsur swasta baik lokal maupun asing maka secara otomatis BUMN yang bersangkutan harus membuka laporannya. Kedua adalah meraih akses ke pasar internasional melalui pemilihan mitra strategis yang bagus.<sup>6</sup>

Makna privatisasi adalah perubahan peran pemerintah dari pemilik dan pelaksana menjadi sebagai regulator dan promotor. Dengan kata lain kepemilikan pemerintah pada badan-badan usaha perlu dikurangi sampai pada posisi yang minoritas. Pelepasan kepemilikan pemerintah tersebut lebih diprioritaskan untuk BUMN-BUMN yang berada pada pasar kompetitif dan atau bukan melakukan tugas-tugas pelayanan dasar yang penting.<sup>7</sup> Privatisasi juga dinyatakan sebagai salah satu kebijakan strategis yang dilakukan oleh manajemen BUMN untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan BUMN. Pelaksanaan privatisasi diharapkan dapat menciptakan *good corporate governance* di lingkungan BUMN sekaligus juga mewujudkan *good governance* di sektor publik.

Privatisasi dilakukan dengan menggunakan salah satu dari beragam metode privatisasi, yaitu penjualan saham berdasarkan ketentuan dan regulasi pasar modal dan penjualan saham langsung kepada investor strategis atau *strategic sale*

<sup>5</sup> Sofyan A. Djalil, "Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara", [http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=730](http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=730), diunduh 12 April 2017.

<sup>6</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, h.129.

<sup>7</sup> Mahmud M. Yasin, "The theory and practice of benchmarking: then and now", *Benchmarking: An International Journal*, Volume 9, Issue 3, 2002, h. 4.

(SS) (Pasal 78 UU BUMN). Masing-masing metode tersebut memiliki kriteria yang berbeda-beda. Kriteria bagi perusahaan BUMN yang akan diprivatisasi dengan metode penjualan saham melalui pasar modal adalah perusahaan BUMN yang berada dalam sektor yang kompetitif, mengalami pertumbuhan beberapa tahun terakhir, dan memiliki trend pertumbuhan ke depan serta diminati oleh investor publik, mampu membukukan keuntungan (*profitable*) dan memiliki prospek usaha yang baik di masa mendatang, memiliki produk/jasa unggulan, membutuhkan investasi modal yang besar untuk pengembangan usaha, memiliki kompetensi baik teknis, manajemen dan jaringan pemasaran yang memadai dan memenuhi persyaratan peraturan Badan Pengawas Pasar Modal dan Bursa Efek.

Penjualan saham langsung kepada investor strategis atau *Strategic Sale* (SS) dapat dilakukan terhadap perusahaan BUMN yang memenuhi kriteria antara lain sangat memerlukan bantuan dan keahlian (*know-how dan expertise*) dari mitra strategis dalam aspek-aspek tertentu seperti operasional dan teknis, inovasi dan pengembangan produk, manajemen, pemasaran, aplikasi teknologi, dan kemampuan pendanaan. Kriteria lain adalah perusahaan BUMN tersebut membutuhkan dana yang besar namun menghadapi keterbatasan dana dari Pemerintah (selaku *shareholder*), dari pinjaman bank biasa terkait dengan tingkat *leverage*, dan/atau kesulitan menarik dana dari pasar modal karena terdapat beberapa peraturan pasar modal yang tidak bisa dipenuhi. Di samping itu terdapat kebutuhan untuk mendorong lebih lanjut pengelolaan dan pengembangan sebagian aset atau kegiatan operasionalnya yang dapat dipisahkan untuk dikerjasamakan dengan mitra strategis. Dalam hal ini pengurangan kepemilikan Negara menjadi sekedar pemegang saham minoritas tidak bertentangan dengan regulasi mengingat perusahaan BUMN tersebut pada dasarnya beroperasi pada sektor yang tidak kritikal atau strategis bagi kepentingan Pemerintah dan kepentingan masyarakat pada umumnya.<sup>8</sup>

Penjualan saham berdasarkan ketentuan dan regulasi pasar modal adalah penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering* (IPO)/ *go public*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Dalam IPO, transparansi publik lebih nyata karena pemerintah harus mempublikasikan prospek BUMN yang akan diprivatisasi sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Melalui metode ini, optimalisasi nilai hasil jual saham BUMN yang diprivatisasi akan lebih terjamin karena pada penawaran saham perdana, pemerintahlah yang

<sup>8</sup> Sofyan Djallil, *Op. Cit.*, h. 9.

menentukan kisaran harga saham dan kisaran jumlah saham yang dijual. Selain itu, metode ini memberikan kesempatan luas kepada masyarakat untuk turut serta dalam kepemilikan saham BUMN yang akan diprivatisasi.<sup>9</sup>

Dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi adalah sebagai:<sup>10</sup>

1. Kebijakan fiskal (*fiscal management*), yaitu dalam rangka pemerintah mengalami kesulitan merencanakan anggaran belanja dan pendapatan masing-masing BUMN yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar-BUMN yang dipengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan menjadi tidak efisien;
2. Demokratisasi kepemilikan (*creating a share-owning democracy*), yaitu untuk membangun perekonomian yang demokratis, pemerintah dapat melibatkan pihak swasta untuk secara aktif turut serta dalam proses pembangunan;
3. Mengurangi dominasi kelompok pengusaha (*reducing trade union power*), yaitu mengurangi dominasi pasar yang selama ini dikuasai pengusaha atau beberapa lembaga yang ditunjuk pemerintah;
4. Menghapuskan sosialisme dan kolektivisme (*defeating socialism and collectivism*), yaitu sebagai salah satu kebijakan publik yang ditujukan untuk mengurangi dominasi negara terhadap publik.

Pada saat dibentuknya UUD 1945 khususnya Pasal 33, terdapat orientasi filosofis yang salah satunya adalah agar negara atau pemerintah mengambil peran aktif dengan cara membentuk badan usaha yang disebut BUMN. Negara diharapkan mendominasi peran terhadap segala aspek kebijakan ekonomi dan hukum untuk menstabilisasi kondisi pembangunan Indonesia. Selama Pasal 33 tetap tertera di konstitusi UUD 1945, negara masih tetap akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi.<sup>11</sup>

Pada pelaksanaannya, privatisasi BUMN selalu menimbulkan pro dan kontra. Dalam IPO BUMN Krakatau Steel dikatakan bahwa industri yang dijalankan Krakatau Steel dipandang sebagai industri strategis, dimana sesuai Pasal 33 UUD Tahun 1945 harus dikuasai secara penuh oleh negara. Terhadap alasan ini maka perlu melihat kembali makna cabang-cabang produksi yang penting bagi negara

<sup>9</sup> Jusmaliani, *Optimalisasi Program Privatisasi*, Jakarta: Penelitian Ekonomi LIPI, 2003, h. 40-41.

<sup>10</sup> Riant Nugroho dan Randy R Wrihatnolo, *Op. Cit.*, h. 69-70.

<sup>11</sup> Mufarrijul Ikhwan, "Reevaluasi Strategi Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Privatisasi BUMN di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Rechtsidee*, Volume 9, Nomor 2, Desember 2014, h. 171.

dan yang menguasai hajat hidup orang banyak pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.

Alasan bahwa industri “produsen baja” merupakan salah satu industri strategis yang tidak dapat dilakukan privatisasi memiliki kaitan yang erat dengan ketentuan Pasal 77 UU BUMN yang mengatur kriteria Perusahaan Perseroan (Persero) yang tidak dapat diprivatisasi yaitu: 1) Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN; 2) Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara; 3) Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat; 4) Persero yang bergerak di bidang usaha SDA yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi. Ketentuan Pasal 77 UU BUMN ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Persero, namun pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah ini belum memberikan penjelasan lebih detil mengenai bidang usaha Persero apa saja yang tidak dapat dilakukan privatisasi.

Pemaknaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara, menurut MK dalam putusan perkara uji materiil Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Penetapannya diserahkan kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>12</sup>

Dalam perkara Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, MK telah mengabulkan sebagian permohonan terkait Pasal 10 ayat (2) serta Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Ketenagalistrikan. Menurut MK, kedua pasal tersebut membuka kemungkinan bahwa pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan secara terpisah-pisah (*unbundling*) dan membuka kemungkinan hilangnya prinsip penguasaan oleh negara dalam penyediaan tenaga listrik untuk

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 002/PUU-I/2003.

masyarakat. Putusan MK tersebut menjadi rambu pengingat agar kebijakan di sektor ketenagalistrikan senantiasa mengacu pada UUD tahun 1945 dan bertujuan menyejahterakan rakyat.<sup>13</sup>

MK menghapus keberadaan seluruh pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) yang dianggap belum menjamin pembatasan pengelolaan air oleh pihak swasta, sehingga dinilai bertentangan UUD 1945. Meskipun keterlibatan swasta dijamin dalam UU SDA dan putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 yang mengakui peran swasta dan telah mewajibkan pemerintah memenuhi hak atas air sebagai kebutuhan pokok, di luar hak guna air. Namun, penafsiran MK itu telah diselewengkan secara normatif yang berdampak teknis pada pelaksanaannya. Dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) menyebutkan penyelenggara pengembangan SPAM adalah BUMN/BUMN, koperasi, badan usaha swasta, atau kelompok masyarakat. Padahal, Pasal 40 ayat (2) UU SDA menyatakan pengembangan SPAM adalah tanggung jawab pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan air sebagai unsur yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) haruslah dikuasai negara. Sehingga, dalam pengusahaan air harus terdapat pembatasan ketat sebagai upaya menjaga kelestarian dan ketersediaan air bagi kehidupan.<sup>14</sup>

Kinerja BUMN hasil privatisasi menjadi hal yang paling disoroti setelah diterapkannya kebijakan tersebut, baik kinerja keuangan maupun non keuangan. Kinerja keuangan dapat dilihat dan diproyeksikan melalui rasio keuangan dalam laporan keuangan, sedangkan kinerja non keuangan dapat dilihat dari perubahan budaya perusahaan dan perwujudan *good corporate governance (Transparency, Accountability, Responsibility, Independency dan Fairness)*. Sebagai contoh, salah satu sektor yang menarik untuk diteliti mengenai keberhasilan privatisasi adalah sektor perbankan. Hingga saat ini perbankan masih menjadi sektor andalan bagi BUMN yang menyumbangkan laba terbesar yaitu lebih dari 60% dari total laba yang dihasilkan keseluruhan BUMN. Dalam industri perbankan terdapat empat bank yang telah mengalami privatisasi yaitu PT. Bank Negara Indonesia, PT. Bank Mandiri, PT. Bank Rakyat Indonesia, dan PT. Bank Tabungan Negara. Tiga dari

<sup>13</sup> Iwan Supriyatna, Pasca-putusan MK, Program Prioritas Ketenagalistrikan Tetap Berjalan, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/12/16/110000926/pasca-putusan.mk.program.prioritas.ketenagalistrikan.tetap.berjalan>, diunduh 1 April 2017.

<sup>14</sup> MK Batalkan UU Sumber Daya Air Pengelolaan SDA harus diserahkan pada BUMN maupun BUMD, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air>, diunduh 1 April 2017.

empat bank yang telah diprivatisasi masuk dalam kategori sepuluh emiten dengan kapitalisasi terbesar di Bursa Efek Indonesia.<sup>15</sup>

## **B. Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Kebijakan Privatisasi di Indonesia**

Konstitusi menurut Jimly Asshiddiqie, adalah perjanjian, konsensus, atau kesepakatan tertinggi dalam kegiatan bernegara. Kesepakatan adalah hukum bagi siapa saja yang mengikatkan diri di dalamnya. Demikian pula konstitusi sebagai kesepakatan tertinggi, tentunya memiliki daya paksa yang juga bersifat tinggi.<sup>16</sup>

Negara sosialis pertama yang menyusun konstitusi tertulis dengan menuangkan ketentuan pasal-pasal kebijakan ekonomi di dalamnya adalah Jerman yaitu dalam konstitusi Weimar di tahun 1918. Sesudah Jerman, ide pemuatan pasal-pasal kebijakan ekonomi dalam naskah undang-undang dasar ini terjadi dengan konstitusi Uni Soviet di tahun 1919. Sejak itu, setiap negara komunis lahir atau setiap pemerintahan komunis terbentuk, naskah konstitusinya memuat ketentuan mengenai kebijakan perekonomian negara. Model konstitusi inilah yang dinamakan konstitusi ekonomi yang pada mulanya berkembang sebagai fenomena sosialisme tetapi kemudian diterapkan secara luas oleh semua negara komunis.<sup>17</sup>

Konstitusi ekonomi adalah konstitusi yang mengatur mengenai pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dan anutan prinsip-prinsip tertentu di bidang hak-hak ekonomi. UUD 1945 dikatakan sebagai konstitusi ekonomi karena mengatur ketentuan mengenai kebijakan ekonomi seperti yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Hasil amandemen paska reformasi atas UUD 1945, Bab XIV yang semula hanya, “Kesejahteraan Sosial” direvisi menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial” dimana memuat dua Pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34 beserta penyempurnaan ayat-ayatnya. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang berisi prinsip-prinsip dasar Pancasila dan Tujuan Bernegara secara tidak langsung juga mengandung gagasan mengenai kesejahteraan sosial dan ekonomi.

Bab XIV yang berisi Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 setelah amandemen pada tahun 2002 tidak saja mengandung gagasan tentang kesejahteraan sosial dan haluan-haluan ekonomi yang berorientasi kesejahteraan sosial tetapi secara eksplisit pula memuat haluan-haluan kebijakan di bidang perekonomian nasional.

<sup>15</sup> Kinerja BUMN: Masih Kokoh di Kontruksi. Indonesia, <http://koran.bisnis.com/read/20160329/244/532233/kinerja-bumn-masih-kokoh-di-konstruksi>, diunduh 12 April 2017.

<sup>16</sup> Anwar Abbas, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Multi Pressindo, 2008.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, Jakarta: LP3ES, 2015, h. 64.

Penegasan mengenai aspek-aspek perekonomian dalam UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari jiwanya yaitu jiwa kesejahteraan sosial dan bahkan dengan cita-cita keadilan sosial sebagai sila kelima Pancasila. Semua haluan konstitusional mengenai perekonomian nasional haruslah dibaca dalam perpektif kesejahteraan sosial. Karena itu, UUD 1945 di satu sisi dapat disebut konstitusi kesejahteraan (*Welfare Constitution*) atau konstitusi kesejahteraan sosial (*Social Welfare Constitution*) tetapi juga secara eksplisit dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) di mana semua kebijakan di bidang perekonomian nasional diharuskan tunduk kepada norma-norma yang terkandung di dalam UUD 1945.<sup>18</sup>

Konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan, merekayasa dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat. Kebijakan-kebijakan ekonomi dalam konstitusi tersebut, baik yang dimuat secara eksplisit ataupun implisit, dijabarkan dalam bentuk kebijakan yang lebih operasional yang biasanya dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, seperti undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Semua peraturan ini berfungsi sebagai instrumen yang memacu laju perkembangan ekonomi ataupun sebaliknya membuat perekonomian menjadi mandeg. Faktor-faktor peraturan ini dalam ilmu ekonomi disebut sebagai salah satu elemen institusional dalam dinamika kebijakan ekonomi. Konstitusi ekonomi menjadi referensi atau acuan tertinggi dalam merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi dalam satu negara atau satu kesatuan ekonomi. Apapun kebijakan ekonomi yang dikembangkan, kebijakan itu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum dan acuan tertinggi.<sup>19</sup>

Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama tidak lain menunjuk kepada pengertian satu sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh elemen rakyat Indonesia. Pengertian kebersamaan tidak hanya berkaitan dengan konsep bentuk usaha tetapi lebih jauh lagi berkaitan dengan konsep pelaku ekonomi yang tidak hanya dijalankan oleh bangun perusahaan. Pengertian pelaku ekonomi itu sendiri tidak hanya terbatas pada BUMN, perusahaan swasta dan koperasi, tetapi juga semua subyek ekonomi baik dalam kegiatan produksi, distribusi maupun konsumsi. Dengan perkataan lain, pengertian pelaku ekonomi itu mencakup baik produsen, distributor, maupun

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 98.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010, h. 69-70.

konsumen baik yang bersifat perorangan, kelompok, organisasi atau pun badan hukum.<sup>20</sup>

Dalam kaitannya dengan bangun atau bentuk kegiatan usaha, kandungan makna “usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” di dalam penjelasan UUD 1945, juga dikaitkan dengan pengertian mengenai bangun usaha koperasi yang dipandang paling sesuai dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945. Dalam pengertian mikro yang dianggap paling sesuai adalah koperasi, yang artinya adalah bahwa di semua bentuk usaha koperasi, perseroan, dan atau BUMN harus selalu berjiwa korporasi yang didalamnya terdapat usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.<sup>21</sup> Meskipun pemilik perusahaan swasta adalah perorangan tetapi jika program *Corporate Social Responsibility* (CSR) nya berjalan baik, karyawannya turut memiliki porsi saham perusahaan (*participatory capitalism*) atau diberi kesempatan untuk mendapatkan bonus atau pun bagian dari laba perusahaan maka perusahaan itu jelas bersifat sosialis dan karena itu dapat dikatakan berjiwa koperasi sebagai usaha bersama yang berdasar atas kekeluargaan.

Sesuai dengan kinerja sosial perusahaan melalui CSR di mana di satu sisi, strategi dilakukan untuk memenuhi kewajiban hukum terhadap pemangku kepentingan. Hal ini mendorong Perseroan, sebagai BUMN, untuk melakukan pengelolaan dampak positif maupun negatif dari kegiatan operasi usaha, sesuai dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-09/MBU/7/2015 tentang Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan BUMN sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/12/2016. Di sisi lainnya, strategi kegiatan CSR direalisasikan melalui prinsip keterlibatan semua pemangku kepentingan (*stakeholders inclusivity*) dan pembangunan masyarakat. Dalam hal ini kegiatan CSR dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan yang disesuaikan dengan kemampuan Perseroan, termasuk menghormati hak komunitas, mengetahui karakteristik komunitas dalam berinteraksi, mengakui ‘nilai kerja’ dalam bermitra dan berinvestasi sosial untuk menghasilkan nilai tambah bagi masyarakat.

Dana program bina lingkungan BUMN disalurkan dalam bentuk (Pasal 9 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-09/MBU/7/2015): 1) Bantuan korban bencana alam; 2) Bantuan pendidikan dan/atau pelatihan; 3) Bantuan peningkatan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 264.

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 265.

kesehatan; 4) Bantuan pengembangan prasarana dan/atau sarana umum; 5) Bantuan sarana ibadah; 6) Bantuan pelestarian alam. Program Kemitraan dijalankan dengan basis penguatan ekonomi lokal melalui pemberian bantuan dana pinjaman bergulir yang ditujukan untuk usaha mikro dan kecil disertai dengan pembinaan, termasuk pelatihan manajemen usaha dan promosi.

Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 menentukan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dalam arti luas, yang dimaksud perkataan dikuasai oleh negara mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik sekaligus perdata termasuk pula kekuasaan dalam mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani dengan tugas khusus. Pada prinsipnya pemilik usaha tersebut haruslah pemerintah sehingga jalannya perusahaan dapat dikuasai, dikendalikan, dan dapat pula dikelola sendiri oleh aparat pemerintah. Dalam perkembangannya, saham perusahaan itu dapat dijual langsung atau pun melalui pasar modal tetapi dalam jumlah yang sedemikian rupa sehingga kendali perusahaan itu tetap berada di tangan pemerintah. Hal tersebut berarti meskipun sebagian sahamnya tidak dimiliki oleh pemerintah tetapi perusahaan itu tetap dikuasai oleh pemerintah, dapat pula terjadi pada perusahaan yang sudah *go public*, saham milik pemerintah tidak mencapai 50 persen.<sup>22</sup>

Belum terdapat pengaturan mengenai berapa besar jumlah saham yang akan diinvestasikan supaya kepemilikan saham BUMN di sektor strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak tidak didominasi oleh investor asing. Dalam Pasal 1 ayat 2 UU BUMN disebutkan bahwa Perusahaan Persero, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 persen dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Hal tersebut berarti pemerintah dapat melepas kepemilikan saham hingga 49% ke masyarakat, sehingga pemerintah masih memegang mayoritas saham 51% di BUMN.

Batasan kepemilikan saham oleh negara diperlukan supaya sektor-sektor badan usaha yang strategis bagi negara dan menyentuh kehidupan masyarakat, tetap terpelihara untuk keberlangsungan serta kepentingan nasional dan kesejahteraan masyarakat. Dampak positif yang dapat diambil dari adanya kepemilikan saham

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 267.

yang besar oleh pemerintah adalah supaya pemerintah: 1) dapat menentukan kebijakan strategis untuk mengembangkan BUMN bersama mitra kerja dari swasta; dan 2) dapat mempertahankan aset negara yang strategis.

BUMN-BUMN di Indonesia selama ini telah berkembang menjadi suatu birokrasi atau bahkan perpanjangan tangan birokrasi pemerintahan yang kinerjanya sangat tidak efisien. Pegawainya banyak dan sebagian besar tidak produktif. Apabila dibandingkan, nampak jelas bahwa rasio jumlah karyawan dengan produktivitas usaha perusahaan BUMN sangat jauh di bawah perusahaan swasta yang bergerak di bidang usaha yang sama.<sup>23</sup> Melalui privatisasi, peningkatan kinerja BUMN diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga pada jangka panjang.

Pertimbangan dan tujuan dari privatisasi dari setiap negara berbeda-beda, pertimbangan aspek politis yang utama dari privatisasi mencerminkan adanya kesadaran bahwa beban pemerintah sudah terlalu besar, sementara sektor swasta lebih dapat melakukan banyak hal secara efisien dan efektif dibandingkan dengan lembaga pemerintah dan kegiatan-kegiatan yang terkait bisnis. Pandangan dari sisi manajemen puncak perusahaan, tujuan privatisasi lebih ditekankan kepada manfaat terhadap pengelolaan perusahaan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Melalui privatisasi diharapkan akan dapat tercipta adanya keterbukaan pengelolaan perusahaan serta terbentuknya budaya disiplin organisasi yang tinggi disamping akan diperolehnya sumber pendanaan yang lebih murah bagi pengembangan perusahaan. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya difokuskan pada perspektif keuangan saja, tetapi harus lebih komprehensif dengan memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran.

Privatisasi BUMN yang paling strategis atau ideal diterapkan di Indonesia sangat relatif. Terdapat banyak faktor yang harus diperhatikan sebelum BUMN diprivatisasi, di antaranya : 1) tujuan dilaksanakannya privatisasi; 2) jenis BUMN yang akan diprivatisasi; 3) keadaan atau kondisi BUMN menjelang pelaksanaan privatisasi; dan 4) situasi sosial politik dan ekonomi negara dan masyarakat pada saat akan dilaksanakannya privatisasi. Dalam menentukan jenis BUMN yang dapat diprivatisasi terkait dengan tidak adanya suatu kerangka hukum yang utuh dan jelas dalam mengatur dan mengarahkan proses privatisasi BUMN khususnya yang

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 269.

berkaitan dengan batasan atau kriteria BUMN yang akan diprivatisasi apakah juga termasuk BUMN yang menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tidak dikemukakan dengan jelas cabang-cabang produksi apa saja yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga dikuasai oleh negara dan tidak boleh berada di tangan perorangan atau swasta yang memperjelas batasan kegiatan dari usaha negara yang berbentuk BUMN.

Dikaitkan dengan konsep penguasaan negara khususnya penguasaan negara dalam bidang ekonomi maka dapat pula dirumuskan bahwa penguasaan oleh negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara. Pemberian kekuasaan kepada negara berupa wewenang atau kewenangan adalah sangat penting dalam kerangka perwujudan atau pelaksanaan tujuan dari negara. Tanpa adanya penguasaan negara maka tidak mungkin tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD 1945 dapat diwujudkan.<sup>24</sup>

Hakikat kekuasaan negara baik kekuasaan negara yang terikat maupun kekuasaan negara yang bebas tetap mempunyai batasan yakni sejauh mana kekuasaan negara itu dapat dilaksanakan atau diselenggarakan dengan berdasar pada pembatasan kekuasaan negara yang sudah diatur jelas baik dalam peraturan perundang-undangan untuk kekuasaan negara yang terikat maupun dengan melalui penerapan asas-asas hukum pemerintahan yang baik atau layak untuk kekuasaan negara yang bebas. Demikian pula untuk penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus pula didasarkan pada pembatasan yang jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan atau minimal dengan penafsiran ketentuan Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 yakni apakah penguasaan negara itu tidak sampai merugikan kepentingan rakyat atau tidak.<sup>25</sup>

Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 membenarkan negara untuk mengusahakan SDA yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan, strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara),

<sup>24</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, h. 24.

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 32.

ekonomi (efisiensi dan efektifitas) dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak serta terhadap SDA tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperan asalkan lima peranan negara atau pemerintah sebagaimana tersebut masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya.

Kekuasaan negara atas SDA bersumber dari rakyat. Negara dalam hal ini dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengataur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi SDA yang ada dalam wilayahnya secara intensif. Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebaai berikut:<sup>26</sup>

- 1) Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam) harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat
- 2) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat
- 3) Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam/

Ketiga kewajiban tersebut menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas SDA yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*).

Menurut MK, makna dikuasai oleh negara adalah rakyat secara kolektif mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan, pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. MK juga beranggapan bahwa Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha,

<sup>26</sup> J. Ronald Mawuntu, *Op. Cit.*, h.16.

sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>27</sup>

Mohammad Hatta secara tegas mengemukakan bahwa lembaga usaha yang seharusnya mendapat tempat sentral dalam sistem ekonomi Indonesia adalah koperasi. Mohammad Hatta beranggapan bahwa bangsa Indonesia lemah kedudukan ekonominya sehingga dia hanya dapat kuat dengan koperasi. Keberadaan usaha negara dalam sistem ekonomi hanya pada pengadaan pelayanan umum seperti listrik, air, dan gas atau apa yang disebut dengan *public utilities* yang merupakan bidang garapan negara ditambah dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara lainnya seperti industri pokok dan tambang sehingga perlu dikuasai oleh negara. Pengertian dikuasai bukan secara otomatis dikelola langsung oleh negara atau pemerintah akan tetapi dapat menyerahkan pada pihak swasta asalkan dengan pengawasan pemerintah.<sup>28</sup>

Tidak adanya keharusan bagi negara untuk menyelenggarakan cabang-cabang produksi menurut Mohammad Hatta memberikan peluang kepada swasta untuk menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi yang terpenting adalah bagaimana bentuk penguasaan negara itu dapat menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat. Mohammad Hatta tidak mempermasalahkan apakah penguasaan negara itu diwujudkan dalam bentuk negara ikut serta secara langsung menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ataukah hanya dengan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengawasi jalannya perekonomian. Bilamana hal tersebut dipandang perlu dan menentukan bagi kesejahteraan masyarakat maka tidak ada salahnya negara ikut serta mengelola atau menyelenggarakan cabang-cabang produksi tersebut melalui pembentukan usaha negara.<sup>29</sup>

Dalam kaitannya dengan privatisasi BUMN maka berdasarkan atas pengertian kata harus dikuasai oleh negara maka privatisasi BUMN tidak bertentangan dengan

<sup>27</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 002/PUU-I/2003 dalam Sutaryo, dkk, *Membangun Kedaulatan Bangsa Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila: Pemberdayaan Masyarakat Dalam Kawasan Terluar, Terdepan, dan Tertinggal (3T)*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gajah Mada, 2015, h. 37.

<sup>28</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, h. 53.

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 55-56.

ketentuan Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 sepanjang hak penguasaan oleh negara dalam BUMN itu tidak ditiadakan. Meskipun demikian tidak boleh menghilangkan hak penguasaan negara baik dalam bentuk pengaturan dan pengawasan serta pengendaliannya. Hak penguasaan negara tetap harus ada dalam rangka menjamin kepentingan negara dan kesejahteraan masyarakat khususnya BUMN yang menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Privatisasi dapat dilakukan sepenuhnya terhadap BUMN yang tidak berkaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan kata lain penyelenggaraannya secara keseluruhan oleh swasta, negara hanya mengatur dan melakukan pembinaan.

Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral tempat BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya. Dengan masuknya investor diharapkan akan terjadi transfer teknologi yang kemudian akan membuat produk yang dihasilkan dapat bersaing di pasar. Selain itu dengan kemampuan manajerial yang lebih baik akan menciptakan perusahaan yang semakin profesional dan kompeten dalam menjalankan usahanya.

## **KESIMPULAN**

Dengan adanya masalah strategis yang dihadapi BUMN diantaranya struktur keuangan dan modal yang tidak memadai dan belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, privatisasi menjadi salah satu kebijakan strategis yang dilakukan oleh manajemen BUMN untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan BUMN. Terdapat indikator untuk menentukan berhasil atau tidaknya program privatisasi yaitu meningkatnya kinerja keuangan yang dinilai dari laporan keuangan dan kinerja non keuangan berupa terwujudnya manajemen yang profesional dan transparan sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Sebagai bentuk usaha bersama atas asas kekeluargaan, BUMN pasca privatisasi memiliki kewajiban sosial dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan usaha kecil dan menengah. Hak penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu,

negara melakukan pengaturan, pengurusan dan pengolahan, serta pengawasan sehingga negara dapat menyerahkan pengelolaannya pada pihak swasta dengan pengawasan pemerintah. Meskipun demikian, pemaknaan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus diatur secara jelas sehingga dapat memperjelas batasan kegiatan dari usaha negara yang berbentuk BUMN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Abbas, 2008, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Multi Pressindo.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- , 2015, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisation dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, Jakarta: LP3ES.
- Ilmar Aminuddin, 2012, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Jusmaliani, *Optimalisasi Program Privatisasi*, 2003, Jakarta: Penelitian Ekonomi LIPI.
- Rianto Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Sutaryo, dkk, 2015, *Membangun Kedaulatan Bangsa Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila: Pemberdayaan Masyarakat Dalam Kawasan Terluar, Terdepan, dan Tertinggal (3T)*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gajah Mada.
- J. Ronald Mawuntu, 2012, "Konsep Penguasaan negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Volume XX, Nomor 3, April-Juni.
- Mahmoud M. Yasin, 2002, "The theory and practice of benchmarking: Then and Now", *Benchmarking: An International Journal*, Volume 9, Issue 3.
- M. Syafi'ie, 2016, "Sistemiknya Privatisasi Badan Usaha Milik Negara dan Sumber Daya Alam di Indonesia", *Jurnal Mahkamah*, volume 1, Nomor. 1, Juni.
- Mufarrijul Ikhwan, 2014, "Reevaluasi Strategi Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Privatisasi BUMN di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Rehtidee*, Volume 9, Nomor 2, Desember.

Iwan Supriyatna, Pasca-putusan MK, Program Prioritas Ketenagalistrikan Tetap Berjalan, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/12/16/110000926/pasca-putusan.mk.program.prioritas.ketenagalistrikan.tetap.berjalan>, diunduh 1 April 2017.

Kinerja BUMN: Masih Kokoh di Kontruksi. Indonesia, <http://koran.bisnis.com/read/20160329/244/532233/kinerja-bumn-masih-kokoh-di-konstruksi>, diunduh 12 April 2017.

MK Batalkan UU Sumber Daya Air Pengelolaan SDA harus diserahkan pada BUMN maupun BUMD, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air>, diunduh 1 April 2017.

Sofyan A. Djalil, "Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara", [http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=730](http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=730), diunduh 12 April 2017.