

EFEKTIFITAS PASAL 33 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945 TERHADAP PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA DI INDONESIA

AZIZI, ZULFARANI

Dosen Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani
Selong Lombok Timur

email: syafanaziraazhara@gmail.com

ABSTRAK

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan mengenai BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Privatisasi dan restrukturisasi diatur pula di dalamnya. Perbandingan pengaturan restrukturisasi dan privatisasi BUMN di Indonesia baik sebelum maupun sesudah lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Adapun perbandingan tersebut terkait dengan restrukturisasi pengaturannya lebih spesifik sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, sedangkan privatisasi pengaturannya lebih spesifik dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Dalam hal pelaksanaan privatisasi BUMN terhadap ketentuan Pasal 33 UUDNRI 1945, bahwa privatisasi BUMN bertentangan dengan amanat UUDNRI 1945 karena cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara akan tetapi ketika diprivatisasi maka cabang usaha tersebut akan dikuasai oleh pihak swasta baik swasta nasional maupun swasta asing. **Dengan** dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka implikasi hukumnya terhadap restrukturisasi dan privatisasi BUMN memberikan pengaturan yang lebih spesifik dalam hal privatisasi, sedangkan dalam hal restrukturisasi tidak dijelaskan lebih spesifik bila dibandingkan dengan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Selain itu, pemerintah gencar melakukan upaya privatisasi BUMN dengan adanya regulasi tersebut.

Kata Kunci: Restrukturisasi, Privatisasi, BUMN.

ABSTRACT

SOE is one of the perpetrators of economic activity in the national economy based on economic democracy. SOE has an important role in organizing the national economy in order to realize the people's welfare. Arrangements regarding SOE regulated in Law No. 19 of 2003 regulates the privatization and restructuring in it. Comparison of setting the restructuring and privatization of state-owned enterprises in Indonesia both before and after the enactment of Law No. 19 of 2003 on SOEs. The comparison is related to the restructuring of more specific regulation before the enactment of Law No. 19 of 2003, while the privatization of more specific regulation in Act No. 19 of 2003 on SOEs. In terms of implementation of the privatization of the provision of Article 33 UUDNRI 1945, that privatization is contrary to the mandate of UUDNRI 1945 because production branches which are important for the country and dominate the life of the people controlled by the state but when it privatized the business branches will be controlled by private parties either private national and foreign private. With the issuance of Law No. 19 of 2003 on State Enterprises, the implications of the law on the restructuring and privatization of state-owned companies provide the setting more specific in terms of privatization, while in terms of restructuring are not described more specifically when compared to before the birth of Law Number 19 Year 2003 on State Enterprises , Moreover, governments have taken a vigorous privatization with the regulatory proficiency level.

Keywords: Restructuring, privatization, state-owned companies.

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disingkat BUMN memiliki peranan yang sangat penting terhadap pembangunan nasional. Peranan yang belum tergantikan itu disebabkan karena berbagai faktor baik karena faktor modal yang harus dikumpulkan besar, nilai keuntungan yang rendah, peranannya dalam memberikan layanan publik, maupun peranannya sebagai pemerataan kegiatan kemakmuran rakyat. Adapun yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam melaksanakan peranan-peranan daripada BUMN itu sendiri adalah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena didalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan Negara.

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi:

"Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara."

Kemudian pengelolaan atau pengaturan Sumber daya alam diatur dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Selanjutnya Pasal 33 ayat (4) tersebut diarahkan untuk kepentingan perekonomian nasional yang diatur dalam Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi :

"Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 khususnya Pasal 33 tersebut 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 agar tidak dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi. Adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Dari sisi BUMN, restrukturisasi dan privatisasi bisa menjadi sebuah "jendela kesempatan" (*a window of opportunity*) untuk memperbaiki masalah hubungan antara pemilik (*principal*) dan pengelola (*agent*). Pengelola BUMN selama ini dihadapkan pada posisi yang tidak jelas, kepada siapa mereka mesti bertanggung jawab, padahal pemilik BUMN sesungguhnya adalah rakyat.

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti mengenai segala kepentingan yang melatar belakangi maksud dan tujuan privatisasi BUMN seperti dijelaskan dalam Pasal 72 dan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas perusahaan, dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang memang secara tegas menjelaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak apalagi yang menguasai Sumber Daya Alam harus dikuasai Negara dimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang merupakan produk Perundang-Undangan tertinggi dan sudah di jelaskan dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan namun pada kenyataannya walaupun UUDNRI merupakan produk tertinggi namun tidak di lihat atau "di anggap mati" dengan diundangkannya

Undang-Undang yang lebih khusus dalam tulisan ini adalah Privatisasi Badan Usaha Milik Negara di Indonesia yang secara khususnya memang di jelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mengenai BUMN khususnya terdapat dalam Bab VIII Undang-Undang tersebut. Seolah-olah Undang-Undang yang lebih khusus ini di bentuk untuk membenarkan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana efektifitas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terhadap Privatisasi BUMN di Indonesia ?
2. Bagaimana implikasi hukum Privatisasi BUMN dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN?

METODE

Agar memenuhi kriteria ilmiah dan dapat mendekati kebenaran, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statuta Approach*)

Merupakan pendekatan yang mengkaji dan menelaah tentang sinkronisasi suatu Peraturan Perundang-Undangan mengenai hierarkisnya melalui asas-asas hukum, norma-norma hukum, dan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang terkait dengan Penelitian ini.

b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji literatur-literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian, memahami konsep melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkaitan dengan penelitian. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*).

Dalam penelitian ini, seringkali yang diperbandingkan adalah pengaturan satu perundang-undangan dengan perundang-undangan yang lain. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan masing-masing pengaturan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori Hirarki Norma Hukum

Teori tentang "*stufen bau des recht*" pertama kali dikemukakan oleh Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky. Inti ajaran "*stufen bau des Recht*" atau "*The Hierarchy of law*" bahwa norma hukum merupakan suatu susunan berjenjang dari setiap norma yang lebih tinggi.

Teori perundang-undangan (*gezetsgebungstheorie*) pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gezetsgebugswissenschaft*) yang berupaya mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian hukum dan peraturan perundang-undangan secara kognitif.

Salah satu intelektual madzhab hukum murni yang pemikirannya tentang *grundnorm* dan hirarki norma hukum, yang berpengaruh besar terhadap konstruksi hirarki perundang-undangan di berbagai negara, yakni Hans Kelsen yang mengkategorikan hukum sebagai norma yang dinamik (*nomodynamics*.) Menurut konsep ini hukum adalah sesuatu yang dibuat melalui suatu prosedur tertentu, dan segala sesuatu yang dibuat menurut cara ini adalah hukum. Dalam kaitannya dengan konstitusi, hukum dikonsepsikan sebagai sesuatu yang terjadi menurut cara yang ditentukan konstitusi bagi pembentukan hukum. ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa *regessus* ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum". Untuk memahami lebih mendalam teori "*Stufen bau das recht*", harus dihubungkan

dengan ajaran Kelsen yang lainnya yaitu "Reine Rechtslehre" atau "The Pure Theory of Law".

Teori Efektivitas Hukum

Pada dasarnya hukum yang baik adalah apabila hukum itu dapat dilaksanakan dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga hukum tersebut dapat berlaku efektif. Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa untuk dapat terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif, itu dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu sebagai berikut:

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. beberapa faktor yang mempengaruhi keefektifan

Faktor-faktor tersebut di atas saling berkaitan erat satu sama lain, sebab merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolak ukur dari efektivitas berlakunya undang-undang atau peraturan. Keempat faktor tersebut dapat dikaji berdasarkan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sebagai suatu sistem hukum dari sistem kemasyarakatan, maka hukum mencakup tiga komponen yaitu:

- a. *Legal substance* (substansi hukum); merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun.
- b. *Legal structure* (struktur hukum); merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan

semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum.

- c. *Legal culture* (budaya hukum); merupakan suasana pikiran system dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari atau disalahgunakan oleh masyarakat.

Efektifitas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Terhadap Privatisasi Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia

Perihal batasan yang jelas atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara itu meliputi apa saja kiranya juga dapat dikemukakan pengukuran yang bersifat esensial dan yang bersifat normatif. Bersifat esensial dapat dinilai secara ekonomis apakah cabang kegiatan tertentu itu sangat vital dan menentukan baik buruknya ekonomi negara.

Sedangkan secara normatif dapat dilihat bagaimana ketentuan yang disebut dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Satu jalan tengah kiranya dapat diambil yaitu bahwa restrukturisasi dan privatisasi dapat dilakukan karena mengacu pada Pasal 33 ayat (4) UUDNRI yang menyatakan bahwa perekonomian dilaksanakan berdasar prinsip kebersamaan. Sehingga dengan demikian restrukturisasi dan privatisasi itu dilakukan dengan penjualan saham sehingga sekurang-kurangnya 51% masih dikuasai Negara. Jalan tengah ini kiranya dapat menghindarkan kesan bahwa terjadi disharmoni dalam peraturan hukum dalam hal restrukturisasi dan privatisasi itu.

Berdasarkan analisis di atas perlu diketahui bahwa dalam suatu peraturan perundang-undangan terjadinya disharmonisasi atau sinkronisasi dapat ditelaah baik secara vertikal maupun horizontal. Apabila sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan ditelaah secara vertikal berarti akan dilihat bagaimana hierarkisnya. Untuk itu diperlukan beberapa asas peraturan Perundang-Undangannya antara lain:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 2) Asas *lex superior (lex superior derogat legi inferiori)*; undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan undang-undang yang lebih rendah;
- 3) Asas *lex specialis (lex specialis derogat legi generali)*; undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- 4) Asas *lex posterior (lex posterior derogat legi priori)*; undang-undang yang berlaku belakangan, mengalahkan undang-undang terdahulu;
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

Di samping asas-asas perundang-undangan di atas perlu diperhatikan juga ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 7 terkait dengan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan. Kemudian, apabila sinkronisasi peraturan perundang-undangan ditelaah secara horizontal yang diteliti adalah sejauh mana Peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai bidang mempunyai hubungan fungsional secara konsisten.

Penulis menganalisis bahwa Pendapat yang menolak privatisasi dalam undang-undang BUMN karena beranggapan bertentangan dengan UUDNRI Pasal 33 tentunya menelaah secara vertikal Peraturan Perundang-Undangannya tersebut karena Pasal 33 UUDNRI lebih tinggi dari pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN khususnya yang menjelaskan mengenai restrukturisasi dan privatisasi BUMN di Indonesia maka asas yang digunakan adalah Asas *lex superior (lex superior derogat legi inferiori)*, undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan undang-undang yang lebih rendah. Namun apabila dikaji privatisasi dari segi maksud dan tujuan privatisasi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tentu tidak bertentangan dengan Pasal 33 UUDNRI 1945. Karena Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mempunyai landasan dan tujuan yang sama

dengan UUDNRI 1945 yaitu BUMN adalah salah satu bagian dari pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional yang berlandaskan demokrasi ekonomi dan salah satu sarana (alat) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pada prinsipnya restrukturisasi BUMN di Indonesia merupakan suatu kebijakan yang dilakukan untuk menyehatkan BUMN agar dapat meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan guna memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada negara, sedangkan pelaksanaan privatisasi untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero. Dalam hal pelaksanaan privatisasi BUMN terhadap ketentuan Pasal 33 UUDNRI 1945, bahwa privatisasi BUMN bertentangan dengan amanat UUDNRI 1945 karena cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara akan tetapi ketika diprivatisasi maka cabang usaha tersebut akan dikuasai oleh pihak swasta baik swasta nasional maupun swasta asing.

Implikasi hukum privatisasi BUMN di Indonesia

Sebagai salah satu lokomotif penggerak utama perekonomian nasional, BUMN di Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk mendorong pencapaian kebijakan dalam mendorong pertumbuhan dan menjaga stabilitas ekonomi nasional. Selain itu, BUMN di tanah air pun memiliki potensi yang begitu besar untuk terus berkembang. BUMN memiliki sederet potensi antara lain:

- a. Menguasai hampir semua sektor
- b. Penguasaan Pangsa pasar yang dominan
- c. Kepemilikan aset yang besar
- d. *Brand image* BUMN
- e. Pengalaman Usaha yang teruji
- f. Profesionalisme SDM

Hukum yang mengatur kegiatan ekonomi dewasa ini mengalami perkembangan yang sangat pesat disebabkan oleh meningkatnya pasar

internasional sebagai pasar bebas atau globalisasi, meningkatnya laju investasi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta meningkatnya interaksi bisnis antar negara. Oleh karena itu hukum harus dinamis dan harus mampu menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi atau bisnis. Melihat semakin pesatnya perkembangan perekonomian dan dunia usaha baik di dalam maupun di luar negeri serta kebutuhan untuk menata kembali peraturan perundang-undangan di bidang BUMN dirasakan sudah tidak sesuai lagi, maka Pemerintah Negara Republik Indonesia bersama-sama dengan badan legislatif membuat dan mensahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN ini membuat restrukturisasi dan privatisasi memiliki pengaturan yang cukup jelas, yang khusus dijelaskan dalam Bab VIII Undang-Undang ini. Khusus mengenai privatisasi, pelaksanaan privatisasi ini dilakukan dengan penjualan saham melalui 3 (tiga) cara yakni:

1) Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal (*initial public offering-IPO*).

Disini penjualan dilakukan secara terbuka pada pasar modal sehingga kepemilikan biasanya tersebar pada lebih banyak orang yang berkeinginan untuk membeli atau bahkan memperdagangkan kembali saham tersebut. Menurut *David Samuel*, Privatisasi saham BUMN pada tahun 2003 menjadi motor penggerak emisi saham di Bursa Efek Jakarta (BEJ), dimana 98,7% dari Rp.7,3 triliun total emisi saham merupakan hasil dari emisi saham Badan Usaha Milik Negara. Selain meningkatkan aktivitas di Bursa Efek Jakarta maka Privatisasi BUMN meningkatkan kinerja BUMN. Terhadap jalannya proses privatisasi lewat pasar modal maka resistensi masyarakat terhadap privatisasi masyarakat sangat berkurang karena walaupun asing boleh membeli saham itu akan tetapi masyarakat umumnya mempunyai kesempatan untuk membelinya.

2) Penjualan saham langsung kepada investor strategis tertentu (*private placement*)

Penjualan secara langsung kepada investor lebih-lebih investor strategis Cemex (Meksiko) pada September 1998 dan kemudian penjualan 42% saham Indosat kepada investor strategis *Singapura Technologis Telemedia* (STT) telah menemui perlawanan yang hebat dari publik karena dianggap tidak transparan dan melawan kepentingan nasional.

3) Penjualan saham kepada manajemen dan atau karyawan yang bersangkutan.

Meskipun sering dikemukakan oleh Menteri dan politisi lainnya di mass media akan tetapi sulit kita memperoleh data Badan Usaha Milik Negara yang mana, berapa besar jual beli saham itu, melalui cara apa (kredit atau cash) dan kapan tepat waktunya. Ketentuan tentang cara ini hanya menjadi *window of opportunity* secara teoritik saja. Ketua dan anggota komite privatisasi yang terdiri dari Menko Ekuin, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara, Menteri keuangan, dan Menteri teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha itu sebelumnya telah mengkaji dan memberikan rekomendasi Badan Usaha Milik Negara mana saja yang dapat dan akan diprivatisasi. Setelah memperoleh rekomendasi dari komite privatisasi ini maka Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara mulai melakukan proses privatisasi, tergantung cara mana yang dipilih melalui IPO, *private placement* atau penjualan kepada karyawan. Prosedur terpenting dalam pelaksanaan privatisasi adalah dengan meminta rekomendasi dari Menteri Keuangan, mensosialisasi kepada masyarakat dan menkonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bilamana tidak ada penolakan lebih-lebih dari Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan larangan BUMN mana yang tidak bisa dijual, dan seberapa presentasi yang akan dijual itu maka proses IPO dapat dimulai. Setelah proses IPO dimulai dan penjualan di Bursa telah dilakukan maka Menteri segera mengkonsolidasikan penerimaan uangnya dan langsung disetor ke kas

Negara sesuai tata cara yang telah ditentukan oleh Peraturan Pemerintah.

Dilihat dari ketentuan tentang proses tersebut maka sebenarnya proses nya cukup sederhana. Kiranya yang sulit adalah penerimaan masyarakat baik melalui Dewan Perwakilan Rakyat maupun secara langsung. Pada umumnya proses IPO lebih lancar dari *private placement* meskipun itu dilakukan dengan dual listing pada bursa diluar negeri. Kesulitan berikutnya adalah bagaimana relasi antara pemegang saham mayoritas yang pada umumnya masih dipegang negara dengan pihak pemegang saham non mayoritas. Bilamana tidak baik dan pemegang saham merasa tidak diuntungkan maka tentu saham tersebut segera dijual kembali. Penawaran demikian tentu dapat menurunkan nilai saham dan akhirnya secara keseluruhan juga akan berpengaruh pada nilai perusahaan yang bersangkutan.

Kebijakan privatisasi BUMN diharapkan mampu mendorong pelaksanaan dan perwujudan demokrasi ekonomi di Indonesia sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Di samping itu, privatisasi mampu meningkatkan nilai perusahaan. Kendati demikian, implikasi privatisasi BUMN terhadap kesejahteraan rakyat belum optimal. Hal tersebut disebabkan oleh dorongan privatisasi BUMN di Indonesia yang lebih mengedepankan kebutuhan untuk memenuhi defisit APBN dibandingkan dengan kepentingan korporasi.

Belum optimalnya privatisasi dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat,

diindikasikan oleh terdapatnya kenaikan tingkat pengangguran setelah adanya privatisasi. Peningkatan kontribusi BUMN pada negara sebelum dan sesudah privatisasi, yakni berupa peningkatan setoran pajak, deviden, dan investasi.

Meskipun demikian, privatisasi BUMN di Indonesia masih kurang variatif dan hanya mengenal satu metode saja, yaitu melalui penjualan saham pada perusahaan negara. Padahal, dalam privatisasi yang berlaku di dunia, selain melalui penjualan saham, juga dapat ditempuh melalui kerja sama operasi (KSO), *joint venture*, dan kontrak manajemen.

Prosedur terpenting dalam pelaksanaan privatisasi adalah dengan meminta rekomendasi dari Menteri keuangan, mensosialisasikan kepada masyarakat, dan menkonsulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bilamana tidak ada penolakan lebih-lebih dari Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan larangan Badan Usaha Milik Negara mana yang tidak bisa dijual, dan seberapa besar persentasi saham yang akan dijual itu, maka proses IPO atau *process private placement* dapat dimulai. Setelah proses IPO dimulai dan penjualan di bursa telah dilakukan maka Menteri segera mengkonsolidasikan penerimaan uangnya dan langsung disetor ke kas Negara sesuai tata cara yang telah ditentukan oleh peraturan pemerintah. Berikut beberapa contoh BUMN yang telah diprivatisasi melalui IPO adalah

Tabel : Beberapa contoh BUMN yang telah diprivatisasi melalui IPO

No	Nama BUMN	Tahun Privatisasi melalui IPO	Tahun Privatisasi melalui IPO
1	PT Semen Gresik, Tbk	1991	1991
2	PT Indosat, Tbk	1995	1995
3	PT Telkom, Tbk	1995	1995
4	PT Timah, Tbk	1995	1995
5	PT Bank BNI, Tbk	1996	1996
6	PT Bank Mandiri, Tbk	2003	2003
7	PT Perusahaan Gas Negara	2003	2003
8	PT Adhi karya, Tbk	2004	2004

9	PT Wijaya Karya, Tbk	2007	2007
10	PT Jasa Marga, Tbk	2007	2007

Sumber : www.bumn.go.id , Yang diakses pada tanggal 20 April 2012

Melalui Restrukturisasi dan Privatisasi ini pemerintah secara tidak langsung dapat memanfaatkan BUMN untuk menjalankan tujuan akhirnya yakni menyelenggarakan dan mengusahakan kehidupan yang lebih sejahtera bagi rakyatnya. Namun terdapat kesenjangan antara kinerja atau hasil usaha BUMN dengan yang diharapkan rakyat, baik kinerja bidang keuangannya maupun kinerja bidang sosialnya. Kedua kinerja yang disoroti tersebut adalah:

1. Kinerja komersial

Kinerja komersial sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang adalah untuk meraih laba terutama laba setelah pajak. kedua hal ini saling berkaitan tidak ada pajak kalau tidak ada laba, tanpa kemampuan membayar pajak tentu saja tidak ada kontribusi ke kas negara yang berarti juga tidak ada kontribusi kepada kesejahteraan rakyat. Dengan harapan pajak dalam hal ini BUMN malahan minta tambahan modal berupa penyertaan pemerintah padahal tanpa penyertaanpun negara sudah memberikan subsidi perihal subsidi ini kemudian menjadi *anathema* (sesuatu yang sebenarnya tidak dikehendaki) yang lebih parah lagi karena subsidi ini sedemikian besar sehingga patut dipertanyakan apakah secara komersial sebenarnya terdapat keuntungan bagi BUMN ini.

2. Keuntungan sosial

Harus diakui bahwa keuntungan sosialnya cukup besar dalam menyangga jalannya ekonomi negara dan masyarakat karena kinerja BUMN itu telah memberikan pelayanan yang diperlukan. Meskipun pelayanan itu berupa pelayanan yang minimal, akan tetapi fakta menunjukkan bahwa bagaimanapun pelayanan publik itu masih dapat diberikan. Pengaruhnyapun begitu besar pada kehidupan masyarakat, sebagai contoh setelah lama Pertamina mempertahankan harga bahan bakar minyak pada level jauh di bawah harga

pasar dunia inflasi masih rendah, sebaliknya pada waktu disesuaikan dengan harga pasar maka pengaruhnya pada inflasi cukup tinggi yakni mencapai 17%. Berangsur-angsur ekonomi menyesuaikan diri sehingga inflasi kembali ke level normal yakni sekitar 6% meskipun dengan *purchasing power* yang rendah.

Pelayanan penyediaan listrikpun dapat dinilai menunjukkan kemajuan, meskipun Perusahaan listrik negara masih menderita kerugian cukup besar akan tetapi penyediaan listrik sudah sampai ke desa-desa terpencil dan dalam jumlah yang memadai. Keuntungan sosial ini sebenarnya adalah paling dekat dengan cita-cita dan jiwa dari Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUDNRI 1945 karena dalam semangat proklamasi itu rakyat merasa berhak atas kekayaan alam tanah airnya sehingga merasa sudah sewajarnya bilamana tersedia berbagai pelayanan dan fasilitas dari negara.

Dalam menjalankan usaha, banyak peluang dan tantangan, kesempatan serta risiko yang dihadapi perusahaan. Pengembangan usaha tersebut diikuti dengan restrukturisasi misalnya dalam bentuk akuisisi (pembelian perusahaan lain, aset atau saham), penggabungan (*merger*), peleburan (*consolidation*). Beberapa persyaratan penggabungan dan peleburan yang ditentukan Undang-undang Perseroan Terbatas antara lain:

- (1) Direksi masing-masing Perseroan yang akan melakukan penggabungan/peleburan menyusun rencana penggabungan/peleburan usaha yang dituangkan dalam suatu rancangan penggabungan/peleburan yang memuat sekurang-kurangnya (a) nama perseroan, (b) alasan dan penjelasan masing-masing Perseroan, (c) tata cara konversi saham dari masing-masing Perseroan, (d) rancangan perubahan anggaran dasar perseroan hasil penggabungan, atau

rancangan akte pendirian perseroan hasil penggabungan, atau rancangan akte pendirian baru hasil peleburan, (e) neraca perhitungan laba rugi meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir tiap perusahaan, dan (f) hal lainnya yang perlu diketahui persero.

- (2) Direksi wajib mengumumkan dalam 2 (dua) surat kabar harian mengenai rencana tersebut paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum pemanggilan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan selanjutnya meminta persetujuan RUPS.
- (3) Melaporkan rancangan penggabungan/peleburan untuk mendapatkan persetujuan Menteri Keuangan.
- (4) Direksi wajib mengumumkan hasil merger dalam 2 (dua) surat kabar harian paling lambat 30 hari sejak persetujuan Menteri Kehakiman atas perubahan anggaran dasar, pengesahan Menteri atas akta pendirian perseroan yang baru, Pengambilalihan tersebut selesai dilakukan atau sejak dilakukan atau sejak laporan atas pengambilalihan diterima menteri Kehakiman.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka implikasi hukumnya terhadap privatisasi BUMN memberikan pengaturan yang lebih spesifik dalam hal privatisasi, sedangkan dalam hal restrukturisasi tidak dijelaskan lebih spesifik bila dibandingkan dengan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa pada prinsipnya pemerintah lebih menekankan pada upaya privatisasi yang memang sudah jelas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bila dibandingkan dengan upaya restrukturisasi, karena dengan adanya undang-undang tersebut pemerintah memberikan delegitimasi yang begitu kuat terhadap upaya privatisasi.

Menurut penulis, bahwa seharusnya upaya privatisasi merupakan suatu konsep yang seharusnya tidak dilakukan kecuali

BUMN tersebut memang dalam keadaan tidak dapat dilakukan upaya penyehatan. Oleh sebab itu, seharusnya pengaturan yang lebih spesifik dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tersebut adalah restrukturisasi bukannya privatisasi.

Karena dengan adanya regulasi tersebut pemerintah gencar melakukan upaya privatisasi terhadap beberapa BUMN yang semestinya dapat dilakukan upaya penyehatan melalui restrukturisasi, akan tetapi karena ada faktor kepentingan pihak-pihak tertentu BUMN-BUMN tersebut dilakukan privatisasi yang menyebabkan perekonomian nasional di bawah kendali swasta yang merugikan masyarakat. Karena dengan dilakukannya privatisasi tersebut BUMN yang awalnya dikontrol oleh pemerintah secara langsung akan beralih dibawah kontrol pihak swasta baik swasta nasional maupun swasta asing.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dari uraian-uraian di atas maka dapatlah ditarik simpulan sebagai berikut :

1. Efektifitas pasal 33 UUDNRI 1945 Dalam hal pelaksanaan privatisasi untuk BUMN terhadap ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUDNRI 1945, bahwa privatisasi seluruh BUMN yang menguasai hajat hidup orang banyak, bertentangan dengan amanat UUDNRI 1945 karena cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, akan tetapi ketika BUMN diprivatisasi seluruhnya, maka cabang usaha tersebut akan dikuasai oleh pihak swasta baik swasta nasional maupun swasta asing, sehingga disini terlihat bahwa pasal 33 UUDNRI ini tidak di pergunakan atau dianggap hukum yang mati.
2. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka implikasi hukumnya terhadap restrukturisasi dan privatisasi BUMN memberikan pengaturan yang lebih spesifik dalam hal privatisasi, sedangkan dalam hal restrukturisasi

tidak dijelaskan lebih spesifik dibandingkan dengan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Selain itu, pemerintah juga gencar melakukan upaya privatisasi BUMN dengan adanya regulasi tersebut.

Saran-Saran

1. Untuk memberikan dasar hukum yang kuat, maka sebaiknya pengaturan regulasi yang terkait privatisasi BUMN perlu mengacu pada UUDNRI 1945. Adapun pengaturan mengenai privatisasi yang bertentangan dengan konsep UUDNRI 1945 oleh komponen masyarakat dapat melakukan *Judicial review* terhadap Undang-Undang tersebut dan sebaiknya dalam pengaturan terhadap BUMN terdapat pasal yang memuat izin privatisasi kepada DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).
2. Sebaiknya pemerintah mengkaji kembali adanya regulasi privatisasi BUMN, karena dengan adanya regulasi tersebut pemerintah gencar melakukan privatisasi BUMN yang menyebabkan perekonomian negara berada di bawah kontrol swasta.

DAFTAR PUSTAKA

- Thalib, Abdul Rasyid. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti.
- Habibullah, Achmad. 2009. *Kebijakan Privatisasi BUMN Relasi State, Market dan Civil Society*, Cetakan I. Malang: Averroes Press.
- Amiruddin & Zainal Asikin, 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Santoso, Budi. 2010. *Sailing The Sinking Ship-Bangkitnya BUMN Niaga Dari*

Keterpurukan, Cet I. Jakarta: Gaung Persada.

Friedmann, dalam Salim H.S, 2002. *Pengantar Hukum Perdata (BW)*, Cetakan I, Jakarta: Sinar Grafika.

Gunadi, 2001. *Restrukturisasi Perusahaan Dalam Berbagai Bentuk dan Pemajakannya*. Jakarta: Salemba Empat.

Suhardi, Gunarto. 2011. *Revitalisasi BUMN*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Khairandi, Ridwan. 2007. *Perseroan Terbatas*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit UI Press.

Sumali. 2003. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. Malang: UMM Pres.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70)

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang *Perseroan Terbatas*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106).

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 33

- Tahun 2005 *Tata Cara Perusahaan Perseroan*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 136).
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang *Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 117).
- Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2006 Tentang *Komite Privatisasi*.
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang *Efisiensi dan Produktivitas BUMN*.
- Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-117/M-MBU/2002 tentang *penerapan Praktek Good Corporate Government dalam BUMN*
- Umar, Dzulkifli & Ustman Handoyo. 2010. *Kamus Hukum Dictionary Of Law New Edition*, Cetakan I, Quantum Media Press.