

ANALISIS HUKUM PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PRESPEKTIF PASAL 33 AYAT (4) UUD 1945

Isdian Anggraeny

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Jl. Raya Tlogomas No. 246 Malang
Email: isdian.law11@gmail.com

Abstract

The constitutional mandate of Article 33 Constitution - the welfare of the people and the community needs to establish the state-owned does not seem to be carried to the maximum so bergulirlah privatization policy. Strengthening this policy led to the privatization provisions in Act Number 19 of 2003 about Corporate Government . In connection with the birth of the concept of privatization which is the concept of capitalism, the author felt the need to analyze the law on the privatization of state-owned enterprises in Indonesia in the perspective of Constitution Article 33 paragraph (4). This study shows that the policy direction expected Privatization is a system of management of state enterprises more efficient and productive and achieve good corporate governance principles. To achieve that goal setting is certainly Corporate Government privatization in the Act should remain in line with the spirit of the economic constitution contained in Constitution Article 33 paragraph (4) because the state continues to run control function through the sectors regulation privatized state enterprises carry out its activities.

Keywords: Privatization, Corporate Government, Constitution

Abstrak

Amanat konstitusi pada Pasal 33 UUD 1945 - mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan mendirikan BUMN- nampaknya tidak bisa diemban secara maksimal sehingga bergulirlah kebijakan privatisasi BUMN. Penguatan kebijakan ini memunculkan ketentuan privatisasi di dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Berkaitan dengan konsep lahirnya privatisasi yang merupakan konsep kapitalisme, penulis merasa perlu untuk menganalisis hukum privatisasi pada BUMN di Indonesia dalam prespektif Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Penelitian ini menunjukkan bahwa arah kebijakan Privatisasi BUMN yang diharapkan adalah adanya sistem pengelolaan perusahaan negara semakin efisien dan produktif dan tercapainya prinsip *Good Corporate Governance*. Demi mencapai tujuan tersebut tentunya pengaturan privatisasi di dalam UU BUMN harus tetap sejalan dengan jiwa konstitusi ekonomi yang terdapat pada Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 karena negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral tempat BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatannya.

Kata Kunci : Privatisasi, BUMN, Konstitusi

A. Latar Belakang

Sejak Negara Indonesia lahir, konstitusi telah mengamanatkan visi perekonomian Indonesia dalam bingkai kedaulatan dan kesejahteraan sosial. Hal ini tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea ke-4 (empat) yaitu, “ 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”. Bunyi alinea tersebut telah jelas bahwa konstitusi Indonesia merupakan penganut Paham Negara Kesejahteraan. Selanjutnya, kesejahteraan umum ini pun dikaitkan dengan Pancasila Sila ke-5 (lima) sehingga dasar dari kesejahteraan umum tersebut adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Sesuai dengan paradigma Pancasila dalam pembangunan ekonomi maka sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila adalah sistem ekonomi kerakyatan yang berasaskan kekeluargaan. Sistem ekonomi ini selanjutnya diamanatkan kembali di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang merupakan salah satu strategi para perintis kemerdekaan dalam menyusun UUD 1945 untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Dengan demikian jelas bahwa tugas negara adalah memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Strategi tersebut diaplikasikan pada pengambilan peranan penting oleh negara dalam bidang ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Secara eksplisit strategi ini tercantum di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 sehingga selama pasal ini tercantum di dalam konstitusi maka selama itu pula keterlibatan pemerintah (BUMN) dalam perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.²

Amanat konstitusi tersebut nampaknya tidak bisa diemban secara maksimal. Keberadaannya diharapkan sebagai pilar ekonomi, tidak jarang keberadaan berbagai BUMN tidak menambah pendapatan negara. Dalam menyikapi problem inilah kemudian bergulir kebijakan privatisasi BUMN. Hal inipun didukung dengan kuatnya arus globalisasi dan pasar bebas yang menggiring pemerintah untuk terus menciptakan iklim usaha yang dapat meningkatkan daya perekonomian nasional. Melibatkan pihak swasta dalam tata perekonomian nasional, termasuk dalam pengelolaan BUMN merupakan pilihan yang dilakukan pemerintah di banyak negara. Perubahan kepemilikan diharapkan akan memiliki pengaruh positif terhadap kinerja perusahaan.³

Pada tahun 1999 Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dijadikan salah satu program penting Pemerintah dan telah digariskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999. GBHN tersebut mengamanatkan kepada Pemerintah untuk menyehatkan BUMN/BUMD, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Sementara bagi yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi. Privatisasi ini diharapkan meningkatkan produktivitas, profitabilitas, efisiensi, dan

¹ Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

² Riant Nugroho dan Randy R.W, 2008, *Manajemen Privatisasi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hlm. 1.

³ Boardman dan Vining dalam Riant Nugroho dan Randy R.W, *Manajemen Privatisasi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hlm. 42.

pengurangan utang dan menekan beban BUMN. Privatisasi secara ideal akan menumbuhkan *good corporate governance* (GCG), sumber keuangan baru untuk menutup APBN, dan kepentingan ekspansi pasar. Menurut Tanri Abeng, Menteri Negara Pedayagunaan BUMN (Meneg BUMN) pada Masa Pemerintahan Soeharto, ada beberapa tujuan penting diadakannya privatisasi di Indonesia yang salah satunya yaitu menciptakan transparansi pada kinerja BUMN.⁴ Selanjutnya Tanri menunjukkan bahwa terbukti terdapat kasus 178 praktik KKN yang terjadi di BUMN berbagai sektor, dan tidak satupun di antaranya terjadi pada BUMN yang sudah *go public*.⁵

Khawatiran privatisasi yang paling besar adalah pemerintah akan kehilangan kedaulatan ekonomi. Padahal Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Pro-Kontra Privatisasi yang biasa masyarakat ketengahkan adalah dalam hal alasan dilakukannya privatisasi, pengertian sebenarnya dari kata dikuasai negara, dan pengertian cabang produksi apa saja yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.⁶ Ketiga hal tersebut pada hakikatnya kembali kepada hakikat dari Pasal 33 (4) UUD NRI 1945 yaitu pada sistem demokrasi ekonomi yang semuanya bermuara pada kesejahteraan rakyat Indonesia dalam terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dan handal untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat secara selaras, adil, dan merata.

Pentingnya privatisasi BUMN didukung dengan adanya UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN (UU BUMN). Kehadiran Undang-undang tersebut melanjutkan program privatisasi BUMN yang sebelumnya pernah dilakukan. Undang-Undang ini pada umumnya digunakan sebagai dasar hukum dalam pengelolaan dan pengawasan BUMN. Sebagai dasar hukum yang kuat sebenarnya UU BUMN dijadikan payung hukum yang ampuh bagi pemerintah untuk melaksanakan amanah kebijakan privatisasi BUMN sehingga tujuan utama BUMN sebagai perseroan dapat tercapai yaitu *stakeholders maximation* (kesejahteraan untuk pemegang saham, konsumen, karyawan dan pemerintah).

B. Rumusan Permasalahan

Berkaitan dengan konsep lahirnya privatisasi yang merupakan konsep kapitalisme, penulis berusaha untuk menganalisis hukum privatisasi BUMN dalam prespektif Pasal 33 ayat (4) NRI dengan memfokuskan pada dua rumusan permasalahan, yaitu: 1) Bagaimana arah kebijakan hukum pengaturan privatisasi pada BUMN di Indonesia dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945?; 2) Bagaimana konsistensi pengaturan privatisasi BUMN di dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN terhadap Pasal 33 ayat (4) UUD 1945?. Dengan demikian, maka tujuan peulisan ini yaitu: 1) mendeskripsikan dan menemukan arah kebijakan hukum pengaturan privatisasi pada BUMN di Indonesia dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945; 2)

⁴ Ishak Rafick, *BUMN Expose*, PT Ufuk Publishing House, Jakarta, 2010, hlm. 117.

⁵ Ibid., hlm. 117.

⁶ Gunarto Suhardi, *Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2007, hlm. 51.

Mengkaji dan menemukan konsistensi pengaturan privatisasi di dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN terhadap Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

C. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian terkait permasalahan di atas maka digunakan jenis penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif (*legal research*) karena ingin mengkaji tentang konsistensi pengaturan privatisasi yang ada di dalam UU BUMN terhadap dasar perekonomian Indonesia yaitu Pasal 33 Ayat (4) UUD NRI 1945. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan⁷ yang berkaitan dengan privatisasi BUMN; 2) Pendekatan konsep (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep⁸ mengenai prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dan prinsip privatisasi BUMN di Indonesia. Sedangkan, teknik analisis bahan dilakukan dengan cara bahan-bahan hukum dikategorikan dan disusun secara sistematis. Teknik untuk menganalisis menggunakan sistem Interpretasi dalam teknis analisis bahan hukum, seperti penafsiran gramatikal, penafsiran historis, dan penafsiran sistematis.

D. Pembahasan

1. Arah Kebijakan Undang-Undang BUMN di Indonesia Dalam Rangka Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN

BUMN merupakan penjelmaan cita-cita dan falsafah berdirinya negara sebagai negara kesejahteraan. Sebuah konsep negara kesejahteraan menunjukkan bahwa negara dituntut berperan aktif dalam menyejahterakan rakyatnya. Seperti yang diutarakan Esping-Anderson dalam Buku “Mimpi Negara Kesejahteraan” bahwa Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada “peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian” yang didalamnya “mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”.⁹ Oleh karena itu, cita-cita dan falsafah suatu negara harus semakin jelas dan menjadi dasar untuk melihat dan menentukan arah BUMN. Regulasi hukum BUMN di Indonesia mengalami perkembangan yang kemudian dapat dibagi menjadi 4 masa perkembangan, yaitu: 1) Perusahaan Negara sebelum Tahun 1960; 2) Perusahaan Negara menurut UU Nomor 19 Prp Tahun 1960; 3) Perusahaan Negara menurut UU Nomor 9 Tahun 1969; 4) Perusahaan Negara menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 yang dalam UU ini disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 96.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 391.

⁹ Esping-Anderson, *Social Foundation for Postindustrial Economies*, dalam Buku Darmawan Triwibowo dkk, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 9.

DPR RI telah mengesahkan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara pada tanggal 20 Mei 2003. Selanjutnya, Presiden Megawati Soekarno Putri, menindaklanjuti pengesahan tersebut dengan menandatangani pada tanggal 19 Juni 2003. Dengan demikian mulai tanggal 19 Juni 2003 UU tersebut telah dapat digunakan sebagai dasar hukum dalam pengelolaan dan pengawasan BUMN. Penetapan UU BUMN ini merupakan langkah konstitusional dan strategis yang dilakukan oleh Dewan dan Pemerintah. Penetapan UU BUMN ini merupakan sebuah keharusan sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999. Selain itu, UU BUMN ini juga merupakan suatu kebutuhan dalam rangka memberikan landasan hukum yang tegas, jelas, dan kuat bagi pengelolaan dan pengawasan BUMN secara professional, efisien, transparan dan akuntabel guna meningkatkan nilai dan kinerja BUMN.

Penerapan UU BUMN dapat dijadikan momentum penting kebijakan pembinaan BUMN oleh Pemerintah, *political will*, komitmen dan konsistensi kebijakan dan penerapan tata kelola BUMN sebagai perusahaan atau *good corporate governance* (GCG) menjadi ukuran keseriusan Pemerintah dan Parlemen (DPR) dalam mengembangkan bisnis BUMN secara konsisten dan profesional. Dengan disyahnkannya UU BUMN ini berarti secara hukum sejak Juni 2004 semua pasal hukum UU ini berlaku efektif sehingga tidak ada lagi keraguan untuk melaksanakan kebijakan pengembangan BUMN termasuk diantaranya penegakan hukum (*law enforcement*) yang diamanahkan dalam UU ini.

Sebagaimana keharusan peraturan Undang-Undang maka UU BUMN mempunyai sejumlah prinsip di dalam penyusunannya, yaitu bahwa:¹⁰ 1) UU BUMN disusun berdasarkan prinsip-prinsip sederhana; 2) Pengaturannya difokuskan pada hal-hal yang bersifat umum atau spesifik yang berlaku khusus bagi BUMN; 3) Pengaturannya bersifat melengkapi ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, di antaranya UU Perseroan Terbatas dan UU Pasar Modal; 4) Pengaturan yang bersifat sektoral/publik diserahkan kepada UU Sektoral; 5) Hal-hal yang berkaitan dengan permodalan, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; 6) Hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengawasan diserahkan kepada hukum privat (mekanisme koperasi); 7) Bermuatan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*.

Melalui UU BUMN ini, Dewan dan Pemerintah telah merumuskan arah, sasaran dan kebijakan Pemerintah dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN. UU BUMN ini dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa yang akan datang; menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai BUMN; menata dan mempertegas peran lembaga Pemerintah dan posisi wakil Pemerintah sebagai pemegang saham/ pemilik modal BUMN; mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN sebagai operator atau pelaku usaha dengan lembaga Pemerintah sebagai regulator; dan menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar mekanisme korporasi; dan meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Dalam rangka mencapai maksud dan tujuan tersebut, maka UU BUMN ini selain mengatur

¹⁰ Bacelius Ruru, *Pondasi Revitalisasi: Memahami UU BUMN*, Riant Nugroho (Ed.), *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategis*, PT Alex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 131.

ketentuan mengenai operasional BUMN, juga mengatur mengenai restrukturisasi dan privatisasi BUMN sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai maksud dan tujuannya.

2. Lahirnya Pengaturan Privatisasi di dalam UU BUMN Sebagai Upaya Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN

Privatisasi BUMN yang muncul di Indonesia disebabkan oleh dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah perubahan kultur atau ide intelektual yang terjadi pada para ekonom Indonesia dan krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Faktor eksternal adalah desakan lembaga keuangan internasional (IMF dan Bank Dunia) dan pengaruh globalisasi ekonomi. Sebagaimana diungkapkan oleh Bacelius Ruru, di Indonesia terdapat tiga motif utama privatisasi, yaitu kondisi keuangan negara, pemberlakuan kesepakatan perdagangan bebas, peningkatan harapan dari masyarakat.¹¹

Dengan berbagai faktor tersebut dapat disimpulkan bahwa privatisasi merupakan hasil dari sebuah kebijakan negara Indonesia untuk menghadapi permasalahan pada saat itu. Hal inipun dikatakan oleh Wuri Andriyani bahwa privatisasi adalah cara atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan inefisiensi perekonomian negara sehingga cara atau tindakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan negara adalah suatu kebijakan negara.¹² Tujuan privatisasi yang dilakukan pemerintah saat ini yang tertuang di dalam Master Plan BUMN adalah juga untuk mencapai jumlah BUMN yang ideal bagi perekonomian Indonesia. Selain itu, terdapat dua tujuan penting diantara tujuan-tujuan yang akan dicapai dalam privatisasi yaitu mengurangi defisit anggaran, dan menumbuhkan persaingan sehat. Tujuan tersebut dapat dicapai melalui pembentukan perangkat hukum, sebab hukum dapat dijadikan sebagai alat sebuah kebijakan. Hal ini pula dikatakan oleh Wuri Andriyani yang mengutip Atiyah bahwa *law can be used as an instrument to achieve certain purposes and goal*.¹³

Sejak terjadi krisis ekonomi di Indonesia, konsep privatisasi BUMN menjadi mengakar dan sering dilakukan oleh pihak pemerintah yang pada puncaknya seringkali terjadi pertikaian tentang kepastian adanya privatisasi BUMN ini. Pertikaian ini menjadi hal yang dapat dimengerti karena privatisasi BUMN tentu saja melibatkan aset negara yang tidak lain adalah milik rakyat. Oleh karena itu sangat diperlukan perlindungan dalam pengelolaan aset negara tersebut terutama dalam privatisasi. Wujud perlindungan itu pun harus dapat teraplikasikan di dalam wujud perundang-undangan sehingga terdapat batasan-batasan atas tindakan privatisasi tersebut. Di samping itu, privatisasi merupakan urusan murni dari pemerintah sehingga harus diletakkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan kewenangan dan konsekuensi administrasi negara dalam penyelenggaraan tugas publik.¹⁴

¹¹ Bacelius Ruru, *Privatisasi BUMN*, dalam Safri Nugraha, *Privatisasi di Berbagai Negara*, Lentera Hati, Jakarta, 2002, hlm. 41.

¹² Wuri Andriyani, "Telaah Hukum Pada Privatisasi BUMN", *Arena Hukum*, Nomor 1 Tahun 1 Januari 2008, hlm. 6.

¹³ *Ibid*, hlm. 7.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

Peraturan yang menguatkan keberadaan program privatisasi di Indonesia dimulai dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999- 2004. Pada Ketetapan MPR tersebut dijelaskan mengenai arah kebijakan perekonomian yang akan dilakukan selama periode tersebut. Kebijakan ekonomi yang diarahkan terkait program privatisasi adalah:

“Menata Badan Usaha Milik Negara secara efisien, transparan, dan profesional terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi. Keberadaan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara ditetapkan dengan undang-undang.”¹⁵

Selanjutnya alasan peningkatan efisien inilah yang menjadi landasan oleh pemerintah Indonesia dalam mengambil kebijakan Privatisasi dalam pengelolaan BUMN. Sedangkan Amanat TAP MPR terkait Privatisasi BUMN berbunyi:

“Menyehatkan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi Badan Usaha Milik Negara yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.”¹⁶

Dengan adanya penunjukan langsung dalam TAP MPR tersebut agar diatur lebih lanjut oleh UU, maka dipandang perlu untuk menetapkan suatu Undang-undang baru yang mengatur BUMN yang didalamnya turut mengatur pula mengenai Privatisasi. Perangkat hukum yang cukup dalam privatisasi berfungsi memonitor pelaksanaan privatisasi dan hasil privatisasinya untuk kemanfaatan rakyat.¹⁷ Dengan demikian, jika terjadi privatisasi BUMN maka hanya mencocokkan apakah penjualan tersebut sesuai dengan UU atau tidak. Jika tidak sesuai maka dengan sendirinya Menteri Negara sudah melanggar UU.

3. Pengaturan Privatisasi pada UU BUMN

Privatisasi BUMN diatur dalam satu bagian khusus oleh UU BUMN yaitu mulai Bagian Ketiga sampai dengan Bagian Kedelapan, Pasal 74 sampai dengan Pasal 86. Secara rinci bagian tersebut terdiri dari 6 bagian dengan 13 pasal. UU BUMN ini mengatur bahwa dalam pelaksanaan privatisasi, senantiasa harus memperhatikan manfaat bagi masyarakat, BUMN yang bersangkutan, manajemen, karyawan dan stakeholders lainnya. Secara tegas telah diuraikan dalam pasal 74 UU BUMN mengenai sasaran dari privatisasi BUMN adalah: 1) Memperluas kepemilikan masyarakat; 2) Meningkatkan efisien dan produktivitas; 3) menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; 4) Memiliki daya saing dan berorientasi global, dan; 5) Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

¹⁵ Huruf 12 dalam Arah Kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999- 2004.

¹⁶ Huruf 28 dalam Arah Kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999- 2004.

¹⁷ Wuri Andriyani, *Op.Cit.*, hlm. 10.

Privatisasi dilakukan dengan harapan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) ataupun penyertaan langsung (*direct placement*). Budaya perusahaan yang berubah tersebut akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing perusahaan dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing, baik nasional, regional, bahkan global sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional dalam bentuk barang dan jasa yang semakin berkualitas dan terjangkau harganya, serta penerimaan negara dalam bentuk pajak yang akan semakin besar pula.

Berdasarkan sasaran tersebut terlihat selanjutnya pada Pasal 74 ayat (2) UU BUMN, maksud dan tujuan privatisasi pada dasarnya adalah untuk meningkatkan peran Persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, serta untuk menunjang stabilitas perekonomian nasional. Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam melakukan privatisasi BUMN, seperti yang ditetapkan dalam Pasal 75 UU BUMN terdapat lima macam, yaitu prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Dengan privatisasi diharapkan budaya perusahaan menjadi berubah. BUMN selaku pelayan masyarakat dapat berbuat lebih efektif, efisien, dan berdaya saing dalam melakukan tugasnya melayani masyarakat. Dengan demikian, arah kebijakan yang diharapkan dengan adanya kebijakan privatisasi adalah adanya sistem pengelolaan perusahaan negara yang semakin efisien dan produktif dan tercapainya prinsip *Good Corporate Governance* (GCG). Berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut, tentu saja prinsip ini tidak saja dilaksanakan pada saat pelaksanaannya saja, namun yang sangat penting pula adalah dalam proses persiapannya.

Proses persiapan dan pelaksanaannya harus dilakukan secara transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban, dan kewajaran, tanpa ada intervensi dari pihak lain serta sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu pula proses persiapan privatisasi perlu dikonsultasikan dengan berbagai pihak terkait sehingga semua proses yang berjalan dalam privatisasi dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Perhatian kepada proses privatisasi ini cukup penting karena jika dalam proses privatisasi tersebut tidak dijamin adanya perubahan struktur ekonomi domestik maka dalam jangka panjang privatisasi dipastikan tidak memberikan keuntungan apapun bagi perekonomian nasional.¹⁸

UU BUMN tidak memberikan banyak kriteria tentang Perusahaan yang dapat diprivatisasi. Dalam UU BUMN ini, pada Pasal 76 ayat (1) hanya diatur bahwa BUMN yang dapat diprivatisasi adalah BUMN yang bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. BUMN dengan kriteria pertama dapat diprivatisasi karena bidang usaha tersebut pada dasarnya dapat diusahakan oleh siapa saja, baik BUMN maupun swasta sehingga terjadi peningkatan terhadap persaingan. Selain itu, tentu saja bidang usaha yang digeluti oleh BUMN tersebut tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan (kebijakan sektoral) untuk diolah oleh pihak swasta dan bukan sektor

¹⁸ Ahmad Erani Yustika, *Perekonomian Indonesia: Satu Dekade Pascakrisis Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm. 169.

usaha yang dikhususkan untuk BUMN. Sedangkan alasan pada kriteria yang kedua karena teknologi yang cepat berubah memerlukan biaya investasi yang sangat besar untuk mengganti teknologinya.

Sedangkan kriteria BUMN yang tidak dapat diprivatisasi adalah Persero yang bidang usahanya berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN; bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan; serta melaksanakan kegiatan tertentu untuk kepentingan masyarakat dan bergerak di bidang sumber daya alam yang oleh undang-undang dilarang untuk diprivatisasi. Undang-undang ini mengatur pula cara yang dapat dilaksanakan dalam memprivatisasi BUMN. Hal tersebut terdapat di dalam Pasal 78 yang menunjukkan tiga cara privatisasi yang dapat dilakukan, yaitu penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor, dan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Cara privatisasi yang tercantum di dalam UU ini menggambarkan bahwa model privatisasi yang dilakukan Indonesia mirip dengan model privatisasi Eropa yang memfokuskan kepada privatisasi BUMN, berbeda dengan privatisasi di Amerika yang memfokuskan diri pada privatisasi layanan publik.¹⁹ Sesuai dengan cara privatisasi tersebut, sejumlah BUMN di Indonesia telah diprivatisasi oleh pemerintah sejak tahun 1988 dan beberapa diantaranya melakukan pencatatan saham mereka di bursa-bursa saham terkemuka, baik di dalam maupun di luar negeri. Sebelum lahirnya UU BUMN ini di tahun 2003, privatisasi BUMN di Indonesia sudah melakukan metode (cara) yang telah ditentukan oleh UU BUMN tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa metode yang dilegalkan di dalam UU BUMN ini merupakan metode yang sudah menjadi budaya dalam privatisasi di Indonesia sebelumnya. Hal ini menjadi lazim karena kebijakan privatisasi memang ditentukan oleh negara masing-masing sehingga penentuan ini pun harus disesuaikan benar-benar dengan keadaan Indonesia dalam penentuan metode ini. Selanjutnya, penentuan cara yang digunakan dalam privatisasi di atas dilakukan oleh Menteri seperti yang telah disebutkan di dalam Pasal 81 UU BUMN.

Pada rangkaian kegiatan privatisasi, Menteri menetapkan program tahunan privatisasi yang memuat hasil seleksi dan penetapan Persero yang akan diprivatisasi, metode privatisasi yang akan digunakan dan jenis serta rentangan jumlah saham yang akan dijual. Program privatisasi tersebut bermula dari persetujuan DPR RI yang memberikan persetujuan atas RAPBN yang di dalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi. Dalam pengusulan RAPBN kepada DPR RI, pemerintah menyertakan daftar BUMN yang akan diprivatisasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan untuk memenuhi target penerimaan negara dari hasil privatisasi yang direncanakan dalam RAPBN tersebut. Dengan demikian, persetujuan yang diberikan oleh DPR RI atas RAPBN dimaksud sudah termasuk di dalamnya persetujuan atas rencana privatisasi BUMN yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Rencana privatisasi yang telah disetujui DPR RI tersebut selanjutnya dituangkan dalam

¹⁹ Safri Nugraha, *Privatisasi di Berbagai Negara,.... Op.Cit.*, hlm. 64.

program tahunan privatisasi. Program tahunan privatisasi tersebut dalam pelaksanaannya dikonsultasikan dengan DPR RI sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 82 UU No. 19/2003 tentang BUMN.

Menteri juga menetapkan lembaga dan/atau profesi penunjang lainnya untuk membantu pelaksanaan privatisasi. Namun demikian dalam penunjukan lembaga dan/atau profesi penunjang dimaksud dituntut pula keterlibatan aktif manajemen Persero yang terwakili dalam keanggotaan tim Privatisasi. Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah Komite Privatisasi sebagai wadah koordinasi yang fungsi, keanggotaan, dan tugasnya diatur di dalam Pasal 79 dan Pasal 80 UU BUMN.

Keberadaan Komite Privatisasi ini pun sangat perlu dilibatkan di dalam pelaksanaan privatisasi disamping dikonsultasikan secara konsisten dengan DPR dan disosialisasikan kepada masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa privatisasi dilaksanakan secara transparan, profesional, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta penuh kehati-hatian. Di samping itu, terlihat adanya keterlibatan DPR RI di dalam proses privatisasi ini dimaksudkan untuk mengurangi resistensi masyarakat luas karena DPR RI merupakan representasi masyarakat Indonesia.

UU BUMN ini mengatur pula ketentuan mengenai tata cara privatisasi yang selanjutnya diatur lebih rinci di dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero). Sejalan dengan UU BUMN, Peraturan Pemerintah ini juga menetapkan kriteria persero apa saja yang dapat diprivatisasi dan persero apa saja yang tidak dapat diprivatisasi serta mengenai cara privatisasi dan prosedur tata cara privatisasi. Meskipun di dalamnya belum tampak secara jelas dan rinci penjabaran pengaturan privatisasi yang telah diatur di dalam UU BUMN.

4. Konsep Pemikiran Demokrasi Ekonomi dalam Pasal 33 (4) UUD 1945 sebagai Prinsip Perekonomian Indonesia

Falsafah perekonomian Indonesia yang hendak dibangun adalah pancasila yang telah dikonfirmasi sebagai falsafah negara Republik Indonesia, lengkap dengan ketentuan yang diturunkan dalam wujud keseluruhan pernyataan UUD 1945.²⁰ Oleh karena itu, wujud pernyataan UUD 1945 dijadikan sebuah dasar pijakan hukum atau sendi hukum utama di Indonesia yang seringkali kita kenal dengan konstitusi. Konstitusi inilah yang dijadikan sebuah sarana pengendalian masyarakat dalam menjalankan perekonomian di Indonesia.

Pasal 33 UUD 1945 merupakan hasil pemikiran yang dilakukan oleh Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri Bangsa Indonesia. Pemikiran Mohammad Hatta ini berpedoman atas pemikirannya bahwa negara yang didirikan ini adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Hal ini pun terlihat di dalam majalah Mohammad Hatta yang berjudul

²⁰ Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945*, Angkasa, Bandung, 1986, hlm. 41.

Daulat Rakyat pada edisi pertama (Tahun I No. 1, 30 September 1931) pada kata pengantar beliau seperti berikut:²¹

“ Daulat Rakyat akan mempertahankan asas kerakyatan yang sebenarnya dalam segala susunan: dalam politik, dalam perekonomian, dan dalam pergaulan sosial. Bagi kita rakyat itu utama, rakyat umum yang mempunyai kedaulatan, kekuasaan, karena rakyat itu jantung hati bangsa. Dan rakyat itulah yang menjadi ukuran tinggi rendahnya derajat kita. Dengan rakyat kita naik dan dengan rakyat kita turun. Hidup matinya Indonesia Merdeka semuanya itu tergantung kepada seangat Rakyat. Penganjur-penganjur dan golongan kaum terpelajar baru ada berarti, kalau dibelakangnya ada rakyat yang sadar dan insaf akan kedaulatan dirinya”

Dari tulisan Mohammad Hatta tersebut terlihat jelas bahwa perumus Pasal 33 tersebut sangat menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan dan tentu saja hal ini terapkan di dalam Pasal 33 UUD 1945. Kemudian mengenai ciri dan sistem perekonomian Indonesia yang bersifat sosialis dikemukakan oleh Mohammad Hatta memiliki 3 faktor yang menjadi sumber lahirnya sosialisme di Indonesia yang dirangkum dari pidato Mohammad Hatta di depan Para Mahasiswa Universitas Sun Yat Sen di Kanton, 11 Oktober 1957 yang berjudul Sosialisme di Indonesia.²² Berdasarkan pidato tersebut, Demokrasi Ekonomi berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila adalah ajaran ekonomi baru yang agamis sekaligus manusiawi, nasionalistik, dan demokratis, yang bertolak belakang dengan ajaran Neoliberal.

Pemikiran tersebut pun dapat tercermin di dalam pasal 33 UUD NRI 1945. Jalur Pasal 33 UUD NRI 1945 menegaskan berlakunya demokrasi ekonomi di Indonesia yang selanjutnya melahirkan asas kekeluargaan dan kebersamaan. Demokrasi ekonomi pada Pasal 33 tersebut dirumuskan oleh Mohammad Hatta yang pada awalnya dirumuskan di dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam penjelasan ini, kepentingan masyarakat ditempatkan sebagai utama, sebagaimana disebutkan "Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang". Dengan kata lain kemakmuran masyarakat dan kedudukan rakyat ditempatkan dalam posisi substansial.²³ Asas ini pun bertentangan dengan Demokrasi Barat yang menumbuhkan suburkan adanya kapitalisme. Selanjutnya, penjelasan ini pun dihapuskan pada perubahan UUD NRI 1945. Namun hal-hal normatif yang terdapat di dalam penjelasan tersebut dimasukkan dalam pasal termasuk mengenai asas Demokrasi Ekonomi. Oleh karena itu, pada hakikatnya nilai-nilai atau asas perekonomian yang telah diutarakan oleh Mohammad Hatta tetap dipertahankan sebagai asas kehidupan perekonomian di Indonesia.

²¹ Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif Vs Konsentrasi Ekonom*, Direktorat Publikasi Ditjen Pembinaan Pers dan Grafika (Departemen Penerangan RI) (Ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi: Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Percetakan Negara RI, 1992, hlm. 251.

²² I Wangsa Widjaja, *Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II*, Inti Dayu Press, Jakarta, 1983, hlm. 108, 110-113, 115.

²³ Sri-Edi Swasono, *Indonesia is Not For Sale : Sistem Ekonomi Untuk sebesar-besarnya Kemakmura Rakyat*, dalam Sri Edi Swasono, *Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum DPR RI Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi, Op.Cit.*, hlm. 6.

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan penyelenggaraan ayat sebelumnya yang dirangkai dalam sebuah landasan yang tergambar di dalam yang menyatakan bahwa: “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.” Pada hakikatnya landasan demokrasi ekonomi ini mencerminkan adanya kedudukan kedaulatan rakyat yang memang sejak dulu menjadi jiwa Negara Indonesia. Seperti yang diutarakan oleh Sri-Edi Swasono dalam memberikan masukan pada materi muatan RUU tentang Demokrasi Ekonomi dengan menuliskan bahwa demokrasi ekonomi adalah sistem perekonomian berdasarkan kedaulatan rakyat demi terwujudnya kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁴ Oleh karena itu sangat tepat Pasal 33 UUD NRI 1945 berada pada BAB XIV UUD NRI 1945 yang diberi judul “Kesejahteraan Sosial” yang telah disempurnakan menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Nasional”.

Dengan judul BAB XIV UUD NRI 1945 yang demikian itu maka Kesejahteraan Sosial ditempatkan sebagai bagian dari Perekonomian. Hal ini pun menunjukkan bahwa Indonesia telah mengadopsi konsep Negara Kesejahteraan yang mana negara atau pemerintah bukan hanya turut campur dalam kesejahteraan masyarakat tetapi harus aktif untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Perubahan judul pada BAB XIV UUD NRI 1945 dalam amandemen tersebut pun menggambarkan adanya penegasan baru bahwa Bab XIV UUD NRI 1945 merupakan bab yang mengatur soal perekonomian nasional sehingga oleh Jimly A. disebut dengan Konstitusi Ekonomi.²⁵ Penyebutan tersebut relevan sekali karena UUD NRI 1945 juga mengatur landasan jiwa perekonomian Indonesia yang dijadikan induk pergerakan perekonomian Indonesia. Oleh karena itu, judul ini pun menjadi muara perekonomian nasional yang berdasar pada demokrasi ekonomi. Unsur utama demokrasi ekonomi adalah pengurangan kemiskinan dan kesenjangan. Dengan kata lain dalam demokrasi ekonomi yang terpenting adalah seseorang berhak mendapatkan kesejahteraan yang sebaik-baiknya dan mempunyai kesempatan yang sama untuk dapat melakukan kegiatan ekonomi yang akhirnya dapat memenuhi kesejahteraan semua orang.

5. Konsistensi Pengaturan Privatisasi BUMN Dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN Terhadap Pasal 33 (4) UUD 1945

Berbagai kontroversi yang ada terhadap program privatisasi di Indonesia memang perlu dikaji lebih mendalam dari pelaksanaan hingga pengaturannya di dalam perundang-undangan. Dalam ranah perundang-undangan, kerap kali menimbulkan permasalahan yang terkadang menyalahi cita-cita bangsa atau bahkan kurang memenuhi amanat UUD 1945 yang menjadi konstitusi bangsa Indonesia. Seperti halnya dalam UU BUMN yang mengatur pula di dalamnya program privatisasi. Jika konsep privatiasi saja sudah menimbulkan permasalahan, maka seharusnya pemerintah harus lebih jeli lagi dalam melakukan pengaturan di dalamnya. Menurut Penulis, ada beberapa poin di dalam UU BUMN yang memang harus diperhatikan

²⁴ Materi Muatan Rancangan Undang-Undang tentang Demokrasi Ekonomi yang merupakan masukan dari Sri-Edi Swasono yang dilaksanakan pada tanggal 11 Desember 2008.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta., 2010, hlm. 214.

kembali dalam pengaturan privatisasi yang bisa menjadi titik kelemahan atau inkonsistensi terhadap UUD 1945.

Pengertian privatisasi dalam Pasal 1 angka (12) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN yang menyebutkan :

“Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”.

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa privatisasi yaitu penjualan saham sebagian dan seluruhnya. Kata seluruhnya inilah yang mengandung kontroversi bagi masyarakat. Kontroversi tersebut jelas berdampak kepada kepemilikan dan peran BUMN yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Apabila dijual saham seluruhnya maka tentu saja kepemilikan pemerintah terhadap BUMN tersebut sudah hilang beralih menjadi milik swasta dan beralih namanya bukan BUMN lagi tetapi perusahaan swasta. Dengan demikian, ditakutkan pelayan publik ke masyarakat akan ditinggalkan apabila pengelolaan berpindah tangan ke pihak swasta, terutama swasta asing, dan tentu saja ini akan menciderai amanat UUD 1945 terhadap BUMN.

Hal yang perlu dikaji lagi sebelum menilai pengertian privatisasi di UU BUMN adalah pemaknaan kata “dikuasai negara” pada Pasal 33 UUD 1945 karena kata ini sering disalahartikan. Hal ini pula yang menjadi landasan berbagai pendapat mengenai ketidaksetujuan terhadap program privatisasi. Kata “dikuasai oleh negara” terkadang diidentikkan sebagai “negara menguasai”. Dengan demikian peran negara lebih condong sebagai negara “penyelenggara”, “pelaku ekonomi” (*ondernemer, enterpreuner*) sehingga negara dianggap sebagai “pemilik”.

Kata yang “dikuasai negara” sebaiknya lebih ditekankan pada arti negara sebagai “pengatur” (regulator) atau “pengontrol”.²⁶ Sedangkan menurut Jimly Assiddiqie, konsep pasal 33 adalah konsep “negara pengurus” (*welfare state*) yang merupakan masukan dari Muhammad Hatta.²⁷ Dalam konsep Negara pengurus, negara memang diharapkan untuk terus mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin.²⁸ Hal inilah yang menjadi dasar pencantuman Pasal 33 dan 34 dalam UUD 1945, dalam Bab XIV dengan judul “Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial”. Konsep “negara pengurus” ini tentu saja bertentangan dengan program privatisasi yang berasal dari konsep negara kapitalis. Sedangkan demokrasi ekonomi, menurut Jimly Assiddiqie, berkenaan dengan gagasan kedaulatan rakyat Indonesia dalam kehidupan bernegara yang dikembangkan dengan istilah *social democracy*.²⁹

²⁶ Wuri Andriyani, *Op.Cit.*, hlm. 16.

²⁷ Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 55.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 56.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 5.

Persoalannya adalah apakah program privatisasi bisa dilaksanakan dengan demokrasi ekonomi Indonesia yang bisa berkembang menjadi *social democracy* tersebut, di mana privatisasi tidak bisa lepas dari sistem ekonomi kapitalis murni yang berasas liberal. Tetapi apabila konsep “negara pengurus” termasuk di dalamnya negara sebagai regulator, maka program privatisasi tidak bertentangan dengan Pasal 33. Dengan kata lain, dilakukannya privatisasi 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 kegiatannya.

Hal ini pun didukung dengan tiga unsur demokrasi ekonomi yang meliputi 3 aspek mulai dari produksi, distribusi, hingga kepemilikan usaha memastikan akan adanya keterlibatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, privatisasi di Indonesia selayaknya bisa dilakukan namun harus tetap memiliki karakter dan warna tersendiri berdasar kedaulatannya. Sebenarnya, yang menjadi kekhawatiran adalah pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia dan bahkan di kebanyakan negara sedang berkembang lainnya, justru sengaja dilakukan dengan tujuan untuk sebagai transformasi menuju sistem ekonomi neoliberal. Dengan demikian tentu saja memberikan dampak yang pada akhirnya akan berpengaruh secara langsung penyelenggaraan perekonomian, sehingga privatisasi akan mengurangi dan membatasi peranan negara dan meningkatkan peranan sektor swasta dalam penyelenggaraan perekonomian nasional. Persoalannya, dengan meningkatnya peranan swasta tersebut, sejauh mana independensi sektor negara dalam membuat dan melaksanakan peraturan itu dapat dilindungi dari pengaruh dan tekanan kepentingan sektor swasta. Apalagi, privatisasi di negara berkembang seringkali ditandai oleh terjadinya peningkatan konsentrasi penguasaan modal di tangan segelintir orang.

Dengan uraian di atas, maka sangat pentinglah jika pembatasan itu turut pula diatur dalam peraturan ini. Adanya definisi yang kurang jelas tersebut tentu saja amanat konstitusi ini menjadi pudar dan lambat laun akan menjadi celah bagi negara asing untuk mempengaruhi jalannya perekonomian di Indonesia terutama dalam kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, perlu adanya penegasan dalam UU BUMN ini mengenai batasan penjualan saham apabila diprivatisasi yaitu hanya sebagian maksimal 49%. Meskipun batasan ini pula diatur di dalam PP Privatisasi tetap saja terlihat ada pertentangan di dalamnya di mana terdapat kata “seluruhnya” dalam pendefinisian ini. Satu hal yang lebih penting lagi adalah pemerintah harus tetap sebagai pemegang saham mayoritas agar aset BUMN tidak hilang dan beralih ke swasta dan BUMN sebagai pelayan publik tetap diperankan oleh pemerintah.

Selain itu, permasalahan yang sering muncul adalah adanya kelemahan dari sebuah kata “memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat”. Tujuan seperti ini dapat dimuati kepentingan politis dan terkadang menimbulkan penilaian sepihak oleh penguasa. Kata “*memperluas pemilikan saham oleh masyarakat*” disini pula mengandung makna yang tidak tegas akan perlindungan terhadap siapa perluasan saham tersebut diprioritaskan. Hal terbukti seringkali terjadi di Indonesia, pelaksanaan privatisasi justru ditandai oleh terjadinya pemindahan modal atau faktor-faktor produksi nasional dari tangan negara kepada pemodal internasional. Demikian juga halnya dengan pengaturan maksud dan tujuan dalam pasal 74

UU BUMN yang menyebutkan tentang “menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif” atau “menumbuhkan iklim usaha ekonomi makro, dan kapasitas pasar”. Menurut penulis, pengaturan tersebut masih bersifat samar karena tidak ada ketentuan jelas dari masing-masing maksud tersebut. Sehingga menjadi salah satu kelemahan pasal ini yang tidak memiliki ukuran jelas. Selanjutnya terdapat pula kata-kata yang masih tampak sebuah keluasan pemaknaan atau abstrak sehingga terlihat tidak adanya sebuah ketegasan hukum. Hal tersebut dapat terlihat di dalam bunyi ketentuan lain dalam Pasal 74 UU BUMN, seperti kata-kata yang terdapat dalam “menciptakan struktur dan manajemen keuangan yang baik/kuat; Persero berdaya saing; meningkatkan peran serta masyarakat dalam Persero. Kata “baik/kuat”, “berdaya saing”, dan “peran masyarakat” akan melahirkan pemaknaan dan cakupan berbeda pada masing-masing persepsi masyarakat karena masing-masing memiliki takaran yang berbeda sehingga tak meragukan akan menimbulkan kontroversi.

Hal terpenting dalam pengaturan tentang maksud dari privatisasi ini adalah “peningkatan efisiensi” yang sering pula disebutkan di dalam penjelasan UU BUMN. Persoalannya adalah apakah lingkup efisiensi dari sebuah perusahaan itu menciptakan efisiensi berkeadilan yang menjadi prinsip dari demokrasi ekonomi yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Secara umum, efisien dalam perekonomian identik dengan *maximum gain* jika berada dalam badan usaha ekonomi dan *maximum satisfaction* dalam transaksi ekonomi orang-seorang.³⁰ Disinilah terlihat wujud liberalisme ekonomi yang beroperasi melalui pasar bebas yang dapat membuka jalan untuk daulat pasar dan pada akhirnya menggusur daulat rakyat. Dengan kata lain, pasar bebas akan menggusur orang miskin bukan menggusur kemiskinan. Hal inilah yang saat ini gencar sekali terjadi di Negara Indonesia.

Selanjutnya, pengaturan yang paling terpenting adalah mengenai *positive* dan *negative list*. Pasal 76 ayat 1 mengatur bahwa BUMN yang akan diprivatisasi harus merupakan Industri/sector usahanya kompetitif atau Industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Sedangkan pengaturan *negative list* dimulai dari Penjelasan Umum UU BUMN yang menyebutkan bahwa, privatisasi hanya bisa dilakukan sepanjang di sektor kegiatan BUMN tersebut tidak dilarang oleh undang-undang untuk dilakukan Privatisasi. Kelemahan kedua pengaturan di atas adalah pada kemungkinan adanya sektor usaha yang kompetitif dan perubahan teknologi cepat tetapi terkait dengan kepentingan masyarakat, misalnya air atau listrik. Jelas untuk dua aturan ini telah terjadi konflik norma. Permasalahan ini pun menjadi lebih kompleks manakala terjadi pula kekaburan makna “cabang produksi yang penting bagi negara” atau “hajat hidup orang banyak” pada Pasal 33 UUD 1945 dimana hingga sampai sekarang sulit diterjemahkan. Berbagai pendapat mengenai cabang-cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak yang salah satunya diungkapkan oleh Dibyو Prabowo, yaitu: “*basic needs*” maupun “*public utilities*” dapat merupakan hajat hidup orang banyak. Karena merupakan hajat hidup orang banyak maka sudah seharusnya diusahakan jumlahnya mencukupi. Bila jumlahnya cukup, maka harganya akan terjangkau masyarakat.³¹

³⁰ Sr_Edi Swasono, *Bahan Rapat...* Op.Cit., hlm. 14.

³¹ Dibyو Prabowo, *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta, 1989, hlm. 81.

Penulis berpendapat bahwa apa yang dikatakan oleh Dibyso Prabowo mempunyai kekurangan dimana lebih memprioritaskan penilaian pemerintah dalam menilai cabang produksi tersebut perlu dikuasai atau tidak. Jika menurut Pemerintah itu tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak maka tetap dirasa tidak perlu dikuasai oleh Negara. Padahal jika kita melihat kembali pada Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 maka disana bukanlah sebuah persyaratan pilihan dimana dicirikan dengan ada kata “atau” melainkan terdapat penegasan adanya kata “dan”. Maka menurut penulis, kedua hal itu lah yang seharusnya menjadi persyaratan yang tidak terpisahkan dalam pengelompokkan mana saja cabang produksi yang dikuasai oleh negara. Namun, yang sangat sulit ditemukan dalam pemaknaan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah penegasan cabang produksi apa saja yang harus dikuasai oleh Negara karena berbagai pendapat mengatakan bahwa hal tersebut tergantung dari nilai-nilai dan persepsi suatu masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh dimensi ruang dan waktu.

Sekali lagi bahwa privatisasi terkait dengan “cabang produksi yang penting bagi negara” atau “hajat hidup orang banyak”, yang harus dikuasai negara, merupakan sebuah peluang dan dilema, tergantung pada pengertian kata “dikuasai” di atas. Pemaknaan “dikuasai” yang telah dibahas di atas bahwa tidak selalu berarti bahwa cabang-cabang produksi tersebut harus dikuasai oleh negara, melainkan Pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur produksi tersebut untuk kepentingan negara sehingga cabang-cabang produksi tersebut dapat ditetapkan untuk dimiliki maupun dikuasai oleh negara. Disinilah peran negara dalam mengawasi dan bertindak apabila pemilikan atau akibat yang timbul dari pemilikan itu mengganggu kepentingan umum. Sifat dinamis inilah yang membuat pemaknaan ini sulit dibakukan sehingga pemerintah dan masyarakat memang harus lebih jeli terhadap Sumber Daya Alam yang dimilikinya dan yang menjadi sumber strategis bagi rakyat Indonesia.

Selanjutnya, ketentuan-ketentuan yang masih bersifat abstrak dan tidak tegas pada pengaturan tentang privatisasi dalam UU BUMN antara lain dapat dilihat pada penggunaan kata-kata berikut : 1) Pasal 75: “memperhatikan” prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajiban; 2) Pasal 80: “mengundang” pihak “yang perlu diundang”.3) Pasal 84: “benturan” kepentingan; 4) Pasal 85: wajib menjaga kerahasiaan informasi “sepanjang informasi belum terbuka”. Kata-kata tersebut masih merupakan rumusan yang bersifat abstrak di mana tidak menjelaskan batas dan lingkup masing-masing terhadap apa yang dimaksud dalam pasal tersebut.

Dilihat dari persoalan di atas maka sebenarnya UU BUMN ini masih memiliki kelemahan dan bersifat abstrak sehingga pengaturan di dalamnya tidak komprehensif untuk mencapai cita-cita dari privatisasi yang dimaksud oleh *stakeholder* perekonomian Indonesia terdahulu yang mengawali pemikiran jiwa ekonomi bangsa Indonesia. Dengan adanya kelemahan dan keabstrakan ini pun lambat laun akan memberikan dampak jiwa perekonomian yang dibangun berdasarkan jiwa Bangsa Indonesia akan tersingkir sedikit demi sedikit. Oleh karena itu, menurut penulis jika memang privatisasi ini dinilai sudah mulai pantas dilakukan di Indonesia maka perlu terlebih dahulu merancang sistem privatisasi yang seperti apa yang akan dibawa

oleh Indonesia agar jiwa demokrasi ekonomi yang berbasis ekonomi kerakyatan tidak hilang ruhnyanya pada saat privatisasi ini dilaksanakan di lapangan.

E. Penutup

Pemerintah mengeluarkan regulasi untuk menguatkan keberadaan program privatisasi di Indonesia hingga akhirnya diaktualisasikan pengaturannya dalam UU BUMN yang diatur dalam satu bagian khusus oleh UU BUMN. Sedangkan konstitusi yang menjadi landasan perekonomian nasional yaitu Pasal 33 UUD 1945 yang jelas berlandaskan pada demokrasi ekonomi memiliki corak yaitu agamis sekaligus manusiawi, nasionalistik, dan demokratis, yang bertolak belakang dengan ajaran Neoliberal.

Pengaturan privatisasi di dalam UU BUMN dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dinilai cukup konsisten karena adanya sebuah konsep “negara pengurus” yang didalamnya termasuk negara sebagai regulator. Namun, pengaturan privatisasi yang ada dalam UU BUMN masih memiliki beberapa kelemahan yaitu berupa ketidakjelasan dan kekaburan seperti pada pasal 1 ayat (12), Pasal 74, Pasal 76 dan Pasal 77, Pasal 78, Pasal 75, Pasal 80, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 84, Pasal 85. Oleh karena itu pengaturan privatisasi BUMN yang diatur dalam UU BUMN ini selayaknya diatur di dalam aturan tersendiri sehingga khusus dalam pembahasan privatisasi dan terlihat konkrit sehingga nilai-nilai demokrasi ekonomi pun terlihat di dalamnya, terutama kepastian mengenai hal-hal yang masih terlihat abstrak di dalam UU BUMN.

Berdasarkan pada kesimpulan tersebut, maka penulis dapat memberikan saran bahwa *pertama*, pengambil kebijakan privatisasi hendaknya selalu menggaris bawahi bahwa privatisasi adalah salah satu pilihan, dan bukan satu-satunya pilihan dalam mereformasi BUMN karena langkah terpenting yang harus dilakukan sebenarnya adalah kinerja dan manajemen BUMN itu sendiri. *Kedua*, DPR hendaknya perlu melakukan penyusunan UU Pokok Perekonomian Nasional yang menguraikan secara rinci prinsip-prinsip dan kehendak dari Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional sehingga tidak ada multitafsir dari pemaknaan UUD 1945. *Ketiga*, DPR hendaknya perlu mengadakan penyusunan RUU Privatisasi BUMN tersendiri sehingga program privatisasi tersistem secara baik dan rinci yang dimulai dari pra-pelaksanaan-pasca privatisasi.

Daftar Pustaka

Buku

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002,

_____, *Konstitusi dan Kontitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2002,

_____, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010,

- Sri Edi Swasono (Ed.), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1987,
- Sri Edi Swasono dkk (Eds.), *Wawasan Ekonomi Pancasila*, UI Press, Jakarta, 1988,
- _____, *Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum DPR RI Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi*, 2008,
- Ahmad Erani Yustika, *Perekonomian Indonesia: Satu Dekade Pascakrisis Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2007,
- Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Angkasa, Bandung, 1986,
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007,
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007,
- Safri Nugraha, *Privatisasi di Berbagai Negara: Pengantar Untuk Memahami Privatisasi*, Lentera Hati, Jakarta, 2002,
- Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008,
- _____, *BUMN Indoensia: Isu, Kebijakan, dan Strategis*, PT Alex Media Komputindo, Jakarta, 2005,
- Dibyo Prabowo, *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta, 1989,
- Ishak Rafick, *BUMN Expose*, PT Ufuk Publishing House, Jakarta, 2010,
- Gunarto Suhardi, *Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2007,
- Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006,
- I. Wijaya Wangsa, *Mohammad Hatta : Kumpulan Pidato II*, Inti Dayu Press, Jakarta, 1983,

Jurnal

- Wuri Andriyani, 2008, "Telaah Hukum Pada Privatisasi BUMN", *Arena Hukum*, Nomor 1 Tahun 1 Januari 2008,

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Arah Kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Materi Muatan RUU

Masukan Sri Edi Swasono Terhadap Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Tentang Demokrasi Ekonomi Pada Tanggal 11 Desember 2008.