

**REKONSTRUKSI BENTUK HUKUM
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG
BIDANG USAHANYA MENGUASAI HAJAT HIDUP
ORANG BANYAK**

(Penelitian Disertasi)



Oleh

IRIT SUSENO, SH., MH
NIM : 0930101012

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**



**PERSETUJUAN SEMINAR HASIL
REKONSTRUKSI BENTUK HUKUM
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG
BIDANG USAHANYA MENGUASAI HAJAT HIDUP
ORANG BANYAK**

Oleh

IRIT SUSENO, SH., MH
NIM : 0930101012

**Menyetujui
Komisi Promotor**

Promotor

Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS
Nip.: 19510825 197903 1 004

Ko-Promotor

Ko-Promotor

ttd

ttd

Prof. A Mukthie Fadjar, SH., MS

Dr. Sihabudin, SH., MH

**Mengetahui
Program Doktor Ilmu Hukum
Ketua,**

ttd

Prof. Dr. Rachmad Budiono, SH., MS
Nip.: 195911181986011002



KATA PENGANTAR

Puji syukur terlimpahkan kehadirat Allah swt, yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran, kesehatan, rachmat dan nikmat, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini.

Disertasi ini disusun dan diajukan sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Doktor dalam Ilmu Hukum, pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Disertasi ini berjudul REKONSTRUKSI BENTUK HUKUM BADAN USAHA MILIK NEGARA YANG BIDANG USAHANYA MENGUASAI HAJAT HIDUP ORANG BANYAK.

Proses Penulisan Disertasi ini mendapatkan dukungan dari banyak Pihak, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, saya haturkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Dr. Rachmat Safa'at, SH., MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Brawijaya Malang.
2. Bapak Prof. Dr. Rachmat Budiono, SH.,MS. Selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum (S-3) pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, atas segala kebijakan yang telah diberikan kepada saya, sehingga Penulisan Disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik.
3. Bapak Prof Dr. Sudarsono, SH.,MS. Selaku Promotor, yang telah membimbing dan mengarahkan secara sabar, serta selaalu memotivasi, sehingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik.
4. Bapak Prof. A. Mukti Fadjar, SH.,MS. Selaku Ko-Promotor-1, yang dengan segala kesabarannya dan selalu memberikan arahan untuk membaca dan membaca, sehingga pada akhirnya Penulisan Disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik.
5. Bapak Dr. Sihabudin, SH.,MH selaku Ko-Promotor-2, ditengah kesibukannya selaku Wakil Rektor-II masih sempat meluangkan waktu untuk membimbing dengan sabar, sehingga Penulisan Disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik
6. Bapak Bapak Drs. Silalahi, MM, Bapak Djoko Sumadjo, SH., Bapak J Subekti, SH.,MM.,selaku Ketua, Sekretaris dan Bendahara Yayasan Perguruan 17 Agustus 1945 Surabaya, serta Bapak..... selaku Rektor Universita 17 Agustus 1945 Surabaya, yang telah memberikan kepercayaan kepada saya untuk studi lanjut di program doktor Ilmu Hukum Universita Brawijaya Malang ini.



7. Bapak Dr. Slamet Suhartono, SH.,MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Untag Surabaya, Ibu Dr. Endang Prasetyawati, SH.,MS., Prof. Dr. Made Warka, SH., MS., Dr. Fadjar Sugianto, SH.,MH., Wiwik Afifah, SH., MH., selaku struktural di Fakultas Hukum Untag Surabaya, serta Bapak Dr. Otto Yudianto, SH.,MHum, selaku mantan Dekan dan teman sejawat, saya ucapkan terimakasih yang tak terhingga.
8. Rekan rekan sejawat dan sengkatan, Dr. Ismail SH.,MS., Dr. Meme, SH., MKn., Dr. Sutoyo, SH., MHum., Dr. Iwan SH., MKn., Arif, SH., MHum., Dipo W Hariyono, SH.,MHum., Wahyu, SH.,MHum.,Jufri, SH., MM., MH., Sofyan, SH.,MH, Tomy, SH., MH., serta teman lain yang tidak dapat saya sebutkan namanya.
9. Dr. Setyaningsih SPsi., MSi., isteri tercinta dan Natasha Pamudita Suseno, puteri tersayangku, yang telah merelakan waktu dan segala hal, serta do'anya, sehingga saya dapat menyelesaikan semua beban, termasuk penulisan disertasi ini.
10. Bapak Sukadi dan Ibu Surya, adinda Kesi, Kakanda Kasiati, kanda Suparman, kang Tris, Kang Ming dan Kang Jun, keponakanku Andik, Anik, Indah, Widodo, serta semua pihak yang telah membantu dan memberikan semangat serta do'anya untuk menyelesaikan studi ini, untuk kami ucapkan terimakasih yang tak terhingga.

Saya menyadari benar, Disertasi ini masih ada kekurangannya, namun demikian mudah mudahan dapat diterima dan dinyatakan memenuhi syarat akademis untuk penyelesaian Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hkum Universitas Brawijaya Malang. Oleh karena itu untuk kesempurnaannya, sangat diharapkan saran dari bapak dan Ibu yang budiman. Semoga karya tulis ini bermanfaat bagi masyarakat luas, terutama kalangan akademisi dan prktisi.

Surabaya, ... Nopember 2018,

Irit Suseno, SH., MH.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Abstrak	vi
Bab I : Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	17
1.3. Tujuan Penelitian	18
1.4. Manfaat Penelitian	18
1.5. Desaiian Penelitian	20
1.6. Metodologi	22
1.6.1. Jenis Penelitian	22
1.6.2. Metode Pendekatan	23
1.6.3. Spesifikasi Penelitian	23
1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	23
1.6.5. Analisis Bahan Hukum	35
1.7. Sistematika Penulisan	36
Bab II : Kerangka Teoritik Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Konstitusi Negara Kesatuan Indonesia	28
2.1. Kerangka Teoritik	28
2.1.1. Teori Hukum	28
a. Teori Negara Kesejahteraan (Welfare State)	28
b. Teori Kepentingan Publik (Public Interest Theory)	29
c. TeoriRegulasiEkonomi (The economic Theory of Regulation)	30
d. Teori Max Weber: Hukum itu cermin rasionalitas dan otoritas	30
e. Teori Roescoe Pound: Hukum itu Keseimbangan kepentingan	31
f. Teori Kemanfaatan Hukum Jeramy Bentham.....	32
2.1.2. Teori Keadilan	32
a. Teori Keadilan distributif dan Komutatif dariAristoteles	32
b. Teori keadilan dari Jhon Rawls	33
2.1.3. Teori Ekonomi	34
2.2.1. Negara Indonesia negara kesejahteraan.....	36
2.2.2. Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State)	44
2.3. Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	54
1. Departement goverment enterprise	62
2. Statutory Public corporation	62
3. Comercial companies	62
2.3.1. Pengertian BUMN di Indonesia	63
a. Landasan konstitusionil BUMN di Indonesia	63
b. Peraturan Perundangan yang mengatur BUMN	65
2.3.2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	69
1. Departement goverment enterprise	69
2. Statutory public corporation	69
3. Comercial companies	69



Bab III : Pembahasan	71
3.1. Bentuk campur tangan negara terhadap dunia usaha menurut sistem Perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai Negara Kesejahteraan (welfare state)	71
3.2. Urgensi Badan Usaha Milik Negara menurut sistem Perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai Negara Kesejahteraan (welfare state)	84
3.3. Keselarasan Nilai Nilai Filsafati UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara dengan nilai nilai Filsafati Pasal 33 dan alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945	88
3.4. Bentuk Hukum Ideal Badan Usaha Milik Negara yang Bidang Usahanya MenguasaiHajat Hidup Orang Banyak yang Selaras dengan Pasal 33 dan Alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945	94
Bab IV : Penutup	99
4.1. Kesimpulan	99
4.2. Saran	100
Daftar Pustaka	101



ABSTRAK

Campur tangan negara dalam bidang ekonomi, dapat dilakukan secara langsung dengan bertindak selaku pelaku ekonomi maupun hanya bertindak selaku regulator saja. Mengenai hal ini, Indonesia telah mengaturnya dalam konstitusi, dan pula telah dibentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Badan Usaha yang secara resmi sebagai bentuk campur tangan negara secara langsung, yang perwujudannya ada tiga macam yaitu PERSERO, PERUM, dan PERJAN, sesuai dengan peran dan fungsi masing masing. Namun demikian, setelah diukur dengan Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional keberadaan BUMN, ternyata ada ketidak selarasan, yaitu mengenai Bentuk BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak. Berangkat dari fakta hukum tersebut, dalam disertasi ini dipersoalkan beberapa hal terkait, diantaranya adalah, Bagaimana bentuk hukum ideal BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak yang selaras dengan Pasal 33 dan alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 ?

Melalui penelitian hukum Yuridis Normatif, dengan menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, utamanya analisis filsafati, utamanya mencari nilai nilai filsafati dalam Pasal 33 UUD 1945, dan nilai nilai filsafati dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, kemudian ditarik bagaimana keselarasannya, dan dikaitkan dengan alinea IV Pembukaan UUD 1945 melalui pola pikir deduktif, dapat diketahui bagaimana Bentuk ideal BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan analisis kritis dengan menggunakan logika berfikir deduktif, ditemukan bahwasanya bentuk ideal BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak adalah PERUM. Hal ini dikarenakan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mendefinisikan Persero sebagai BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan Perum menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Dengan demikian, BUMN dapat berbentuk badan usaha yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan dan juga berbentuk perum yang tujuan utamanya tidak mencari keuntungan, tetapi lebih pada pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat untuk menjamin kesejahteraan sosial. PERUM secara filosofis dimaksudkan untuk melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni bahwa cabang-cabang produksi yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak serta pengelolaan terhadap sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar itu, bentuk badan usaha BUMN yang kompatibel dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah PERUM.

Kata kunci: BUMN, PERSERO, PERUM, dikuasai negara.

ABSTRACT

State intervention in the economic field can be done directly by acting as an economic agent or acting only as a regulator. Regarding this matter, Indonesia has arranged it in the constitution, and also has established a State-Owned Enterprise (BUMN) as a Business Entity which formally as a form of direct state intervention, of which there are three types of realization, namely PERSERO, PERUM, and PERJAN, according to the roles and functions of each. However, after being measured by Article 33 of the 1945 Constitution as a constitutional basis for the existence of BUMN, it turns out that there is a lack of alignment, namely concerning the Form of BUMN whose business fields control the lives of many people. Departing from these legal facts, in this dissertation, there were several issues related, for example: What is the ideal form of BUMN which is the business field of managing the lives of many people in line with Article 33 and paragraph IV of the Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia?

Through normative juridical law research, by analyzing the primary legal material and secondary legal material, the philosophical analysis is primarily to find the value of philosophical values in Article 33 of the 1945 Constitution, and the value of philosophical values in Law No.19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises, then withdrawn. how is the harmony, and associated with paragraph IV of the Preamble of the 1945 Constitution through a deductive mindset, can we know how the ideal form of BUMN which is only in the field of controlling the lives of many people.

Based on a critical analysis using the logic of deductive thinking, it was found that the ideal form of BUMN whose fields of business controlled the lives of many people was PERUM. This is because Article 1 point 2 of Act Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises defines Persero as a BUMN in the form of a limited liability company whose capital is divided into shares which all or at least 51% (fifty one percent) of its shares are owned by the Republic of Indonesia whose main goal is to pursue profits. Whereas Perum according to Article 1 number 3 of Law Number 19 Year 2003 is a State-Owned Enterprise whose entire capital is owned by the state and is not divided into shares, which aims for public benefit in the form of providing high-quality goods and / or services while simultaneously pursuing profits based on company management principles. . Thus, BUMN can take the form of a business entity that aims to gain profits and also in the form of a public company whose main purpose is not to seek profits, but more on public services to the public to ensure social welfare. PERUM is philosophically intended to carry out the mandate of Article 33 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution, namely that production branches related to the lives of many people and management of natural resources are controlled by the state for great prosperity of the people. On that basis, the form of a BUMN business that is compatible with Article 33 paragraph (2) and paragraph (3) is PERUM.

Keywords: BUMN, PERSERO, PERUM, controlled by the state.

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara hukum, telah diproklamirkan sejak kelahirannya, sebagaimana tertuang dalam penjelasan UUD 1945. Setelah dilakukan amandemen ke-3, tanggal 10 Nopember 2001, pernyataan Indonesia sebagai Negara hukum telah dinormakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara R.I. Tahun 1945. Sebagai Negara Hukum, sudah semestinya segala bentuk penyelenggaraan negara harus diatur dengan hukum dan/atau peraturan perundang undangan yang selaras dengan konstitusi yang dijadikan sebagai landasan konstitusional keberadaan negara. Di samping itu Indonesia juga telah memproklamirkan diri sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) sebagaimana diuraikan pada alinea IV Pembukaan UUD Negara R.I. Tahun 1945 :

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

Guna mewujudkan tujuan Negara tersebut, dari sisi perekonomian, kemudian dinormakan melalui Pasal 33 UUD Negara R.I. Tahun 1945:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) 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.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Keberadaan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 ini kemudian difahami sebagai landasan konstitusional bagi penyelenggaraan dan pengelolaan perekonomian di Indonesia. Kemudian banyak ahli berpendapat bahwa Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan “Sistem Perekonomian Indonesia”, sehingga roda perekonomian Indonesia (meliputi bentuk badan usaha, jenis usaha, ruang lingkup usaha dan campur tangan negara) diputar berdasarkan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945.

Menurut Faisal Basri: “Campur tangan pemerintah di dalam perekonomian tak perlu dipandang sebagai pantangan. Keberhasilan Negara-negara Asia Timur bahkan dicirikan dengan kuatnya campur tangan pemerintah”¹

Mencermati pandangan Faisal Basri tersebut berarti telah menjadi hal lumrah dalam suatu tatanan pemerintah, manakala pemerintah turut berperan dalam perputaran roda perekonomian. Peran Negara tersebut dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu :”perencanaan (*planer*), pelaku (*actor/player*), dan pengatur (*regulator*)”²

Terkait dengan campur tangan negara secara langsung sebagai pelaku (*actor*) pada bergulirnya roda perekonomian di Indonesia melalui pembentukan badan usaha sebagai wadah, secara konstitusional sangat dimungkinkan. Oleh karena itu, bertitik tolak dari Pasal 33 ayat (2) UUD Negara R.I. Tahun 1945

¹Faisal Basri, Haris Munandar, 2009, **Lanskap Ekonomi Indonesia**, Jakarta, Kencana, hal.343.

²Faisal Basri, **Ibid.**

tersebut, para ahli sepakat bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan Badan Usaha yang dijadikan sebagai kepanjangan tangan negara (pemerintah) untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomis bagi Rakyat Indonesia. Untuk itulah maka Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara R.I. Tahun 1945 dijadikan sebagai landasan konstitusional bagi keberadaan BUMN di Indonesia.

Keberadaan BUMN tersebut kemudian diatur dalam UU prp No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, kemudian diubah dengan UU No.9 Tahun 1969 tentang Bentuk Bentuk Badan Usaha Milik Negara.

Berdasarkan UU No.9 Tahun 1969 tersebut, Bentuk BUMN didasarkan pada misi dan fungsi yang harus diemban oleh masing-masing badan usaha tersebut menjadi tiga bentuk, yaitu. *PERJAN* mempunyai misi usaha *public service*, yaitu pengabdian dan pelayanan pada masyarakat. *PERUM* mempunyai misi penyelenggaraan *public utilities*, melayani kepentingan umum yang bergerak dalam bidang jasa-jasa vital meliputi produksi, distribusi, dan konsumsi. Sementara *PERSERO* segala usahanya ditujukan untuk memupuk keuntungan, atau badan usaha yang berfungsi sebagai *provit maker*.

BUMN yang dalam perkembangannya terdiri dari PERUM dan PERSERO, merupakan salah satu unit ekonomi yang tidak terpisahkan dengan sistem ekonomi Indonesia. Dikatakan dalam perkembangannya, karena sebelumnya BUMN terdiri dari tiga bentuk, yaitu PERJAN; PERUM dan PERSERO. Kemudian pada Tahun 1998 PERJAN sudah tidak ada lagi, karena berubah bentuk menjadi PERUM. Namun demikian pada Tahun 2000, PERJAN lahir kembali, diawali dengan pembentukan Perjan bagi RRI dan TVRI, dan selanjutnya diikuti dengan pembentukan PERJAN bagi Rumah Sakit Daerah. Dengan lahirnya Undang

Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negera (BUMN), vide Pasal 9, kembali ditegaskan bahwa BUMN terdiri dari dua bentuk yaitu PERUM dan PERSERO

Keberadaan BUMN diperlukan sebagai penyedia barang dan jasa, baik guna pemenuhan kebutuhan konsumsi maupun untuk keperluan proses produksi.

BUMN di Indonesia yang mempunyai landasan konstitusional Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mempunyai konsekuensi logis bahwa BUMN berfungsi untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Di samping itu, BUMN juga berfungsi untuk mengelola kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itulah dalam pelaksanaannya, kemudian diwujudkan dalam tiga bentuk badan yaitu PERJAN, PERUM dan PERSERO, yang masing-masing mempunyai peran dan fungsi yang berbeda.

Beranjak dari pemahaman tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa keberadaan BUMN di Indonesia mempunyai fungsi strategis, yaitu menjadi tumpuan penting bagi terselenggaranya dan berputarnya roda perekonomian nasional. Peran strategis BUMN dapat dilihat dari betapa BUMN bergerak hampir diseluruh sektor ekonomi. Namun demikian Kinerja BUMN masih menjadi sorotan, bahkan diidentikan sebagai unit usaha yang tidak efisien. Rata-rata ROI (*return of investment*) dan ROE (*return on equity*) BUMN menunjukkan angka yang relatif rendah, di bawah *cost of capital* yaitu pada akhir tahun 1997 masing-masing sebesar 3,5% dan 9,6%. Angka ini menunjukkan tingkat utilitas aset yang rendah dan biaya produksi yang relatif tinggi. Mengingat begitu pentingnya peran

BUMN, maka sudah semestinya jika pengelolaan BUMN perlu ditingkatkan baik dari segi produktivitas maupun efisiensinya. Meskipun pada tahun 2002 aset BUMN mencapai Rp.942,8 triliun, namun sesungguhnya asset tersebut tidak teramat besar jika dibandingkan dengan raksasa-raksasa bisnis dunia. Salah satu contoh adalah General Electric, asetnya mencapai US\$300 miliar, atau setara dengan Rp.2.400 triliun.

Kinerja BUMN juga dirasa belum cukup memuaskan untuk dijadikan sebagai sebuah lokomotif yang kuat. Pada tahun 2002, laba setelah pajak adalah Rp.26.9 triliun, atau hanya memiliki ROA 2,8% saja, Padahal badan-badan usaha yang sehat memiliki ROA sekitar 10%, sehingga paling tidak laba BUMN mencapai Rp.94,2 triliun. Dengan demikian BUMN bukan saja rendah kontribusi labanya terhadap asset, namun melakukan “perusakan nilai aset” (*asset value destruction*) sampai Rp.67,3 triliun pada tahun 2002. Meski ini adalah perhitungan “di atas kertas”, namun tidak boleh dianggap remeh, karena pada akhirnya yang terjadi adalah BUMN “memakan” modalnya sendiri.³

Penilaian tersebut jelas hanya berdasarkan pada untung rugi semata, tidak pernah dikaitkan dengan maksud dan tujuan didirikannya BUMN. Bahkan penilaian tersebut juga dikaitkan dengan bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD Negara RI tahun 1945. Artinya penilaian tersebut telah mendudukkan BUMN sebagai Badan Usaha swasta yang tujuannya murni untuk mengejar keuntungan (*privit oriented*).

³Riant Nugroho D, Ricky Siahaan, 2005, **BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi**, Jakarta, PT.Elex Media Komputindo, hal.53

Sebagaimana dikemukakan dalam berbagai tulisan dan pendapat, bahwa pasal 33 UUD Negara R.I. 1945 menunjuk pada adanya tiga unsur pelaksana demokrasi ekonomi, yaitu Swasta, BUMN dan Koperasi, sehingga kedudukan BUMN tidak dapat dipisahkan dari makna yang terkandung dalam pasal 33 UUD Negara R.I 1945.

Ditegaskan dalam GBHN bahwa demokrasi ekonomi harus dijauhkan dari ciri-ciri negatif yaitu berupa sistem *free fight liberalism* yang melahirkan eksploitasi, sistem *etatisme* di mana negara mendesak dan mematkan sektor swasta, serta bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Lebih lanjut dinyatakan dalam GBHN 1993, bahwa pembangunan perekonomian di Indonesia dilaksanakan dalam suasana kemitraan usaha yang kukuh antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Koperasi, dan Swasta. Dalam kedudukannya sebagai Badan Usaha Negara, BUMN mempunyai posisi yang sangat penting, di mana tidak hanya diharapkan menjalankan misi bisnis, tetapi sekaligus diharapkan bisa menjadi sarana dalam memasyarakatkan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lebih luas.

Kondisi di atas menunjukkan adanya fungsi ganda yang harus diemban oleh BUMN. Di satu sisi ia berfungsi sebagai *business entity* yang harus mendatangkan keuntungan bagi negara. Di sisi lain BUMN berfungsi sebagai *agent of development* untuk mendukung kebijaksanaan pemerintah disegala bidang dan sektor.

Ketidak jelasan arah dan tujuan BUMN ini dapat dirasakan dari penggunaan terminologi yang mengandung berbagai makna yang belum dirasakan adanya koherensi antara satu dengan yang lain. Selain istilah BUMN dan

Perusahaan Negara (PN), juga masih dikenal istilah *aparatur negara* dan *aparatur pemerintah* yang juga meliputi perusahaan negara. Istilah tersebut memberikan pengertian bahwa BUMN baik sebagai aparatur negara maupun sebagai aparatur pemerintah, berarti sebagai abdi masyarakat yang berfungsi sebagai pelayanan kepentingan masyarakat (*public utilities*)⁴.

Kenyataan tersebut berbeda dengan tuntutan GBHN 1988 yang menghendaki agar BUMN meningkatkan kemampuan dalam ikut membiayai pembangunan. Bila ditelaah dari konsep pemikiran ekonomi, rumusan ini mengandung maksud bahwa BUMN harus mampu menjadi sumber dana bagi pelaksanaan pembangunan, yang berarti ada *internal generated funds*, atau bertugas mencari keuntungan.

Tuntutan GBHN tersebut tidak terlepas dari keberadaan Peraturan Pemerintah (untuk selanjutnya disingkat dengan PP) No.3 Tahun 1983, tentang Pembinaan dan Pengawasan BUMN. Dalam PP tersebut ditegaskan bahwa BUMN dapat berperan baik sebagai perusahaan biasa yang dituntut menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya sebagaimana perusahaan swasta, maupun sebagai aparatur negara yang dibebani berbagai penugasan.⁵ Menanggapi hal ini, Ryanto menyatakan bahwa :

Fungsi dan peranan BUMN di negara kita agak unik, di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijakan dan program-program pemerintah yang dikenal dengan *agent of development*, di pihak lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan

⁴ Bahwa BUMN sebagai aparatur pemerintah di bidang ekonomi, telah ditetapkan dalam GBHN 1978. Untuk itu lebih lanjut baca penjelasan umum PP 3 /1983

⁵Keberadaan BUMN selain diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, juga diharapkan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya. Hal ini sebagaimana diuraikan secara rinci dalam PP 3 / 83, pasal 2 ayat (2), huruf a dan g.

serta beroperasi berdasarkan prinsip usaha yang sehat. Kedua fungsi ini sering kali tidak dapat berjalan seiring atau saling menunjang, bahkan saling bertentangan.⁶

Di tengah kerancuan arah dan tujuan BUMN serta besarnya harapan terhadap fungsi *agent of development*, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan *deregulasi* dan *debirokratisasi* guna mendorong pertumbuhan ekonomi, melalui cara pengembangan dunia usaha swasta. Melalui kebijakan-kebijakan tersebut tercermin betapa pemerintah tengah berusaha membentuk iklim yang kondusif guna menciptakan mata rantai yang tidak terputus antara usaha Swasta, BUMN, dan Koperasi. Di mana BUMN diharapkan melakukan kerjasama atau patungan dengan pihak swasta.

Langkah deregulasi dan debirokratisasi ini, mampu mengembangkan dunia usaha Swasta begitu cepat, bahkan menurut Ramli, “sejak deregulasi 1986, kinerja BUMN makin lama makin jauh tertinggal di belakang kinerja konglomerat swasta.”⁷

Tidak dapat dipungkiri, sejak digulirkannya serangkaian paket kebijakan deregulasi dan debirokratisasi, peran sektor swasta semakin dominan dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Artinya, dengan semangat deregulasi dan debirokratisasi, sektor swasta telah diberikan peran yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam memelihara dan meningkatkan momentum pembangunan.

Sejalan dengan itu pemerintah juga berupaya menghindarkan diri dari kegiatan-kegiatan ekonomi biaya tinggi (*higt cost economy*) untuk itu berbagai macam

⁶Pandji Anoraga, 1995, **BUMN, Swasta, dan Koperasi: Tiga pelaku Ekonomi**, Jakarta, Pustaka Jaya, hal. 8

⁷Pandji Anoraga, *Ibid.*, hal. 94

subsidi baik melalui pajak, proteksi, bea masuk, maupun bunga Bank bagi BUMN mulai dihapuskan. Kondisi ini memacu BUMN untuk segera berbenah diri, guna mencapai efisiensi yang optimal, efektif, produktif, dan dikelola secara profesional, sehingga dapat bersaing dengan usaha swasta, yang pada gilirannya tetap dapat menjalankan fungsi sebagai *agent of development*.

Seiring dengan itu Meneg BUMN ketika itu menjelaskan bahwa pada tahun 2002 pemerintah akan menjual 25 BUMN, guna memenuhi target APBN sebesar Rp.6,5 triliun, ditegaskan bahwa keputusan ini merupakan keputusan rapat tim Kebijakan Privatisasi Pemerintah yang diketuai Menko Perekonomian.

Kendati demikian, Meneg BUMN juga mengakui bahwa kinerja BUMN saat ini masih relative rendah jika dibandingkan dengan perkiraan tahun 2001. Di lihat dari jumlah BUMN ada 161, sebanyak 45 BUMN memperoleh laba Rp.28,8 triliun, dan dari jumlah tersebut 80% atau sejumlah 22,8 triliun hanya diperoleh dari 11 BUMN, sedangkan yang lain belum mampu memberikan kontribusi optimal. Kemudian pada tahun 2003, setoran laba BUMN dari target Rp.10,41 triliun dapat terealisasi sebesar Rp.12,61 triliun, namun demikian untuk tahun 2004, dengan target Rp.11,45 triliun hanya terealisasi Rp.7,80 triliun. Kemudian untuk saat ini pemerintah menargetkan deviden dari laba BUMN sebesar Rp.9,42 triliun.

Mencermati pernyataan tersebut, jelas terlihat Pemerintah kembali terjebak pada kesalahan memaknai BUMN. Penilaian tersebut hanya didasarkan pada asset dan keuntungan semata, tidak dikaitkan dengan maksud dan tujuan didirikannya BUMN.

Realitas sosial dapat menunjukkan bahwa masyarakat swasta di Indonesia (sebagai negara berkembang) tidak dapat mengerahkan modal yang diperlukan untuk investasi di berbagai lapangan. Beberapa jenis investasi dirasa kurang menarik bagi dunia usaha swasta, karena tidak dapat memberikan laba “*return on investment*”. Pemikiran ini sesuai dengan orientasi dunia usaha swasta yang ingin memperoleh keuntungan sebesar-besarnya, akibatnya terjadi akumulasi modal pada sektor tertentu saja (yang mampu memberikan keuntungan). Bahkan ada kecenderungan terjadi praktik penguasaan industri hulu sampai hilir, pada sektor yang dianggap menguntungkan oleh pihak swasta, sehingga melahirkan kekuatan monopolistik, di mana pengusaha dapat mengontrol dan memilih harga (*price searcher*) atas produk yang dikuasai. Barang kali dapat diangkat sebagai salah satu contoh adalah *Industri Semen*, gejala harga semen yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan betapa tidak berdayanya pemerintah dalam mengendalikan harga semen, karena industri semen hanya dikuasai oleh segelintir orang saja tanpa adanya kompetitor di pasar. Tidak kalah pentingnya untuk diamati adalah *Industri Mi Instant*, di mana dapat dijumpai sebuah industri mi instant yang juga memiliki industri tepung terigu sebagai bahan bakunya, bahkan dia juga menguasai pasokan gandum dari Amerika sebagai bahan dasar tepung terigu, yang seharusnya pasokan gandum itu dikuasai dan dikelola oleh BULOG.

Kejadian semacam ini tidak seharusnya terjadi dalam negeri yang bernuansa ekonomi kerakyatan ini. Namun demikian menurut Kwik Kian Gie,

monopoli meliputi berbagai bentuk (tipologi), dan tidak semuanya harus ditabukan dalam kehidupan ekonomi kita.⁸

Menghadapi hal seperti itu diperlukan adanya intervensi, regulasi dan kendali yang berfungsi menyeimbangkan dua kekuatan yang tidak setara tersebut.

Di sini BUMN diharapkan dapat berperan kembali dengan mewujudkan diri sebagai *aparatur negara*, yang siap mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang ekonomi.

BUMN telah berkibrah hampir disemua lini dan sektor perekonomian, beberapa diantaranya bergerak dalam industri hulu. Dalam kedudukannya sebagai pelaku ekonomi yang dominan, serta menjalankan peran sebagai industri hulu, menempatkan kinerja BUMN menjadi tumpuan harapan bagi kinerja industri di bawahnya. Artinya, tingkat efisiensi industri hilir akan banyak bergantung kepada tingkat efisiensi BUMN.

Peran penting yang dimainkan oleh BUMN dalam sistem perekonomian Indonesia, juga dapat dilihat dari kontribusi yang diberikan kepada produk domestik bruto (*Gross Domestic Product*) yang berkisar antara 12 % hingga 16% atas nilai tambah kotor (*Gross Added Value*). Berpijak pada posisi strategis BUMN dalam perekonomian Indonesia, maka peningkatan kinerja BUMN akan memberikan implikasi positif terhadap efisiensi ekonomi nasional, dan sekaligus terhadap penerimaan negara.⁹

⁸Kwik Kian Gie, 1994, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Jakarta, Gramedia pustaka Utama, hal., 242-244.

⁹Bacelius Ruru, *Arah Kebijakan BUMN : Menghadapi Era AFTA 2003 dan APEC 2020*, dalam majalah Manajemen & Usahawan No.05, Th.XXV, Mei 1996

Sampai dengan saat ini, BUMN belum menunjukkan kinerja yang memuaskan menurut kriteria kesehatan dari Departemen Keuangan.¹⁰ Penilaian kinerja BUMN akan berpengaruh terhadap keputusan yang diambil pemerintah bagi BUMN yang bersangkutan. Dalam artian apakah BUMN tersebut akan dilebur, merger, ataupun tindakan lain terkait dengan penyerdehanaan bentuk dan manajemen maupun penyesuaian status hukum bagi pengembangan lebih lanjut.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740/KMK.00/1989, penilaian terhadap kinerja BUMN meliputi kemampuan perusahaan untuk menghasilkan laba (*rentabilitas*), kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek (*likuiditas*), dan kemampuan perusahaan untuk memenuhi semua kewajibannya (*solvabilitas*). Berangkat dari penilaian ini, kemudian BUMN akan digolongkan menjadi empat (4), yaitu Sehat sekali (SS); sehat (S); kurang sehat (KS) dan tidak sehat (TS). Setelah itu kemudian dapat dipilih alternatif pembinaan dan pengembangannya.¹¹

Keberadaan Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 tersebut semakin mengukuhkan bahwa Pemerintah telah keliru memaknai keberadaan BUMN, pemerintah telah mengabaikan maksud dan tujuan didirikannya BUMN, pemerintah hanya berpegang pada penempatan BUMN sebagai *provit maker* saja.

¹⁰ Op.,Cit., hal. 91

¹¹ Langkah-langkah pembinaan dan pengembangan atas dasar kriteria atau penggolongan tersebut adalah:
Kondisi sehat (S) atau sehat sekali (SS), dapat dipilih salah satu alternatif, antara lain: melakukan penggabungan (*merger*); melakukan konsolidasi; menjual sahamnya kepada masyarakat (*go public*); menerima penyertaan langsung (*private placement*); melakukan kerjasama operasi (KSO) dengan instansi terkait; membentuk perusahaan patungan (*joint venture*);
Kondisi kurang sehat (KS), dapat dipilih salah satu alternatif antara lain: melakukan penyederhanaan struktur organisasi; melakukan penggabungan (*merger*), baik antara sesama BUMN maupun swasta; melakukan kontrak manajemen; mengikutsertakan partisipasi masyarakat melalui penyertaan langsung;
Kondisi tidak sehat (TS), alternatif yang dapat dipilih antara lain : dijual; dilikuidasi. (Sumber : Pusat Data Bisnis Indonesia).

Kondisi seperti ini yang harus segera diluruskan kembali, sebab penempatan BUMN sebagai *provit maker* tidak sepenuhnya dapat dibenarkan oleh UU maupun konstitusi yang berlaku. Keberadaan BUMN harus didudukkan sesuai landasan konstitusionalnya, dan konsisten dengan pengaturannya dalam UU, dalam hal ini maksud dan tujuan didirikannya BUMN sebagaimana diatur dalam UU No.19 tahun 2003.

Upaya membangun eksistensi BUMN, sebenarnya telah dilakukan sejak tahun 1983, ditandai dengan dikeluarkannya PP No.3 Th.1983 tentang Pembinaan dan Pengawasan BUMN, yang ditindak lanjuti dengan Inpres No.5 Th.1988 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara; Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN; dan No.741/KMK.00/1989 tentang Penyehatan dan Pengelolaan BUMN.

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan kinerja BUMN, ditandai dengan dikeluarkannya kebijakan lanjutan yaitu melalui Peraturan Pemerintah, PP.No.12 Tahun 1998, tanggal 17 Januari 1998 untuk BUMN yang berbentuk PERSERO dan PP No.13 tahun 1998, tanggal 17 Januari 1998 untuk BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (PERUM), tentang Pengaturan kembali Misi dan Orientasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dari kedua PP tersebut tersirat bahwa pemerintah ingin mendorong peningkatan efisiensi, daya saing dan pengembangan BUMN secara menyeluruh.

Berbagai kebijakan yang bertujuan untuk membangun BUMN terus mengalir, ditandai dengan lahirnya SK Menneq Penanaman Modal/PBUMN No.03/2/3/2000 tentang *fit and proper test* dalam pemilihan jajaran komisaris dan

Direksi BUMN; kemudian penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) bagi pengelolaan BUMN, dan puncaknya adalah lahirnya UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Strategi pemerintah guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan. Konsep rekstrukturisasi yang berkembang saat ini berupa perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan.¹²

Perubahan status hukum BUMN di Indonesia, telah berlangsung sejak tahun 1990, diawali dengan perubahan status hukum Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, kemudian diikuti oleh 39 BUMN lain yang berubah status hukumnya, dan untuk dekade ini telah diakhiri dengan perubahan status hukum Perum Kereta Api menjadi PT.Kereta Api Indonesia (Persero).¹³

Di samping pengubahan status hukum, ada pula BUMN yang melakukan merger, seperti PT.Dok dan Galangan Kapal Nusantara merger dengan PT.Kodja Bahari¹⁴, ada juga yang melalui pelepasan dan pengambilalihan saham pemerintah oleh PT. Pupuk Sriwijaya terhadap PT.Pupuk Kujang, PT.Pupuk Iskandar Muda, PT.Pupuk Kaltim dan PT.Petrogas¹⁵, dan bahkan ada juga yang dilikuidasi

¹² Periksa Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740/KMK.00/1989.

¹³ Perubahan status hukum Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian dilakukan melalui PP No.10 /1990, tanggal 10 April 1990, sementara perubahan status hukum Perum Kereta Api menjadi PT.Kereta Api Indonesia (Persero) dilakukan melalui PP No.19 / 1998, tanggal 3 Pebruari 1998.

¹⁴ Dilakukan melalui PP No.13 / 1992, tanggal 18 Maret 1992.

¹⁵ Dilakukan pada tanggal 16 Maret 1997

(dibubarkan), seperti PT.Kertas Niaga yang seluruh asetnya dialihkan kepada PT.Dharma Niaga¹⁶.

Tindak lanjut dari kebijakan pemerintah adalah lahirnya Inpres No.5 tahun 1998, yang memberikan landasan hukum bagi privatisasi BUMN, baik dalam bentuk *go public* maupun *divestasi* yaitu menjual kembali sebagian sahamnya ke bursa dengan ketentuan pemerintah tetap memiliki minimal 51% saham. Privatisasi BUMN di Indonesia sebnarnya telah berlangsung sejak awal tahun 1990, yang pada waktu telah terjual saham milik enam BUMN, yaitu PT.Semen Gresik; PT.Aneka Tambang; PT.Telkom; PT.Indosat; PT.Bank BNI dan PT.Timah.

Pemerintah pada tahun anggaran 1998/1999, merencanakan untuk melakukan privatisasi terhadap 12 BUMN. Lima diantaranya merupakan langkah lanjutan, dalam artian melanjutkan penjualan saham perusahaan yang telah *listed*, yaitu PT.Telkom; PT.Indosat; PT.Semen Gresik; PT.Tambang Timah; dan PT.Aneka Tambang. Sedangkan tujuh BUMN yang lain masih harus diidentifikasi, yaitu PT.Krakatau Steel; PT.Jasa Marga; PT.Perkebunan Nusantara IV; PT.Pelindo II; PT.Tambang Timah Batu Bara Bukit Asam; PT.Pelindo III; dan PT.Angkasa

Pura II. Namun demikian sampai dengan saat ini privatisasi yang direncanakan tersebut belum juga tercapai. Privatisasi BUMN, selain berhasil memberikan kesegaran modal, juga melahirkan permasalahan, seputar peranan BUMN dalam menjalankan fungsi sebagai *agent of development* maupun fungsi sosialnya, dan beralihnya struktur pemilikan modal dari negara menjadi swasta.

Sementara itu, pihak swasta sendiri dalam membeli saham BUMN adalah *provit oriented*, artinya mereka akan membeli saham BUMN yang sehat, yang

¹⁶ Dilakukan melalui PP No. 28 / 1998, tanggal 25 Pebruari 1998.

dapat menjamin perolehan keuntungan. Kepentingan demikian ini sering berlawanan dengan kepentingan BUMN dalam menjalankan fungsi pelayanan atau fungsi sosialnya. Bila ditelaah lebih jauh, terjadinya perubahan status hukum BUMN sampai dengan Privatisasi BUMN telah mengarah pada pergeseran fungsi dan peran BUMN, dari fungsi sebagai *agent of development* maupun fungsi pelayanan sosialnya, menjadi bentuk usaha yang *provit oriented*. Pergeseran fungsi dan peran demikian ini menimbulkan problematika baik yang bersifat yuridis maupun sosio-ekonomi.

Mencermati segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN jelas hanya dilakukan melalui pembenahan permodalan saja, dengan alasan efisiensi dan perolehan keuntungan, tanpa memperhatikan mengenai bidang usaha yang dikelola oleh BUMN. Padahal ada BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, yang tentunya dalam mengambil kebijakan harus dibedakan dengan BUMN yang lain.

BUMN yang bergerak dalam cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah badan usaha yang mengelola sumber – sumber daya yang ditujukan bagi kehidupan dan kesejahteraan rakyat banyak. Apabila cabang usaha tersebut diserahkan kepada swasta maka dikhawatirkan akan tidak ditujukan untuk kesejahteraan rakyat akan tetapi untuk mengejar keuntungan bisnis semata – mata.

Terkait dengan Cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, KPPU mengeluarkan suatu pedoman yang diatur dalam Peraturan Komisi No. 3/1999 mengenai Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU No. 5/1999 yang berisi, "Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak

serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”.

Dijelaskan dalam Pedoman tersebut bahwa maksud barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi, (1) Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai Negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (2) Distribusi, yang diarahkan kepada barang atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar, dan (3) Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang atau jasa dalam bidang pertahanan, moneter dan fiskal yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Perubahan status hukum BUMN menjadi kian penting, setelah lahirnya UU No.19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini berkenaan dengan perubahan yang mendasar mengenai bentuk Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam UU No.19 tahun 2003, Pasal 9, bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Artinya UU No.19 tahun 2003 meniadakan bentuk Perjan yang keberadaannya sudah cukup lama. Bahkan perubahan Perjan menjadi Perum atau mungkin menjadi Persero, UU No.19 tahun 2003 melalui Pasal 93 ayat (1) memberikan tenggat waktu 2 tahun setelah berlakunya UU No.19 tahun 2003. Dengan demikian berarti pada tanggal 19 Juni 2005, semua Perjan sudah harus berubah status hukumnya.

Terhadap perubahan bentuk hukum BUMN seperti digariskan Pasal 93 ayat (1) UU No.19 tahun 2003 tersebut jelas semakin menjauhkan keberadaan BUMN dari peran dan fungsi yang diembannya, khususnya bagi BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak.

Sebagaimana diuraikan dalam konsideran UU No.19 Tahun 2003, huruf b, dinyatakan : *“Bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat”*.

Berangkat dari konsideran tersebut, kemudian dinormakan melalui Pasal 2 ayat (1) yang mengatur tentang “Maksud dan Tujuan Pendirian BUMN, salah satunya sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (1) huruf c, yang mengatur :

”maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak”.

Kemudian diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yang menetapkan :

“Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan”.

Manakala diperhatikan lebih tajam apa yang terdapat dalam konsideran dan kemudian dinormakan menjadi tujuan pendirian BUMN sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1) huruf c dan ayat (2) tersebut, ternyata tidak membedakan bentuk Hukum BUMN, apakah dia berbentuk PERUM ataukah PERSERO. Artinya baik PERUM maupun PERSERO didirikan dengan maksud dan tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) khususnya huruf c, dan ayat (2). Sementara dalam UU ini tidak

diatur mengenai bidang usaha mana yang boleh dikelola oleh PERUM atau PERSERO, dan Bidang Usaha mana yang tidak boleh dikelola oleh PERUM atau PERSERO. Manakala hal ini dikaitkan dengan Pasal 33 ayat 2 UUD Negara R.I tahun 1945, jelas telah terjadi inkonsistensi dalam pengaturannya, bahkan mengarah terjadinya *konflik of norm*.

Sementara bila dikaitkan dengan Pasal 12 UU No.19 Tahun 2003, yang mengatur tentang “Maksud dan tujuan Pendirian PERSERO”, diatur secara tegas :

Pasal 12, Maksud dan tujuan pendirian PERSERO adalah:

- (1) Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- (2) Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan;

Mencermati Pasal 12 tersebut, jelas terlihat tujuan didirikannya PERSERO, hanyalah untuk mengejar keuntungan dan meningkatkan nilai perusahaan saja.

Fakta ini menunjukkan adanya inkonsistensi antara substansi (pengaturan BUMN) dengan tujuan didirikannya BUMN

Lebih dari itu, bilamana dikaitkan dengan alinea IV Pembukaan Pasal 33 UUD Negara RI tahun 1945, keberadaan PERSERO yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, jelas tidak selaras

Melihat fakta yuridis di atas, ditemukan isu hukum dalam Teori Hukum dan Filsafat Hukum, yang dapat dikemukakan bahwa dalam pengelolaan dan pengembangan BUMN di Indonesia telah terjadi ketidakselarasan antara UU No19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan landasan konstitusional BUMN, dan Sistem Perekonomian Indonesia sebagaimana diatur

Pasal 33 UUD Negara R.I. Tahun 1945

Ketidak selarasan tersebut meliputi ketidakselarasan nilai nilai filsafati, bentuk hukum dan sistem pengelolaan Badan Usaha Milik Negara, yang diatur dalam UU No.19 Tahun 2003 dengan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan alinea IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.

Lebih dari itu, manakala dikaitkan antara Konsideran huruf b, dengan “Maksud dan tujuan pendirian BUMN” sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1), ayat (2) dan “Maksud dan tujuan pendirian PERSERO” sebagaimana diatur Pasal 12, jelas terjadi konflik norma.

1.2. Rumusan Masalah

Berangkat dari pemikiran di atas dan berpijak pada kedudukan Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare staate*) sebagaimana diamanatkan oleh alinea IV Pembukaan UUD 1945, permasalahan yang dapat dikedepankan dalam penulisan ini, dengan berpegang pada argumentasi filsafati, teoritis dan yuridis yang terdeskripsikan di atas adalah :

1. Bagaimana bentuk campur tangan negara terhadap dunia usaha menurut sistem hukum perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai negara kesejahteraan (*Welfare state*) ?
2. Bagaimana urgensi BUMN menurut sistem hukum perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai negara kesejahteraan (*Welfare state*) ?
3. Mengapa nilai nilai filsafati yang terkandung dalam UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara tidak selaras dengan nilai nilai filsafati dalam Pasal 33 dan alinea IV Pembukaan UUD Negara R.I. Tahun 1945 ?

4. Bagaimanakah seharusnya Bentuk Hukum BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak yang selaras dengan Pasal 33 dan alenia IV Pembukaan UUD Negara R.I Tahun 1945 ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berangkat dari permasalahan yang ada, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menemukan bentuk campur tangan negara terhadap dunia usaha menurut sistem perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai negara kesejahteraan (*Welfare state*)
2. Untuk menemukan urgensi BUMN menurut sistem ukum perekonomian Indonesia dalam kedudukannya sebagai negara kesejahteraan (*Welfare state*)
3. Untuk memperoleh analisis yang jelas dan sistematis mengenai ketidakselarasan nilai nilai filsafati yang terkandung dalam UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara dengan nilai nilai filsafati yang terkandung dalam Pasal 33 dan alenia IV Pembukaan UUD Negara R.I Tahun 1945 .
4. Untuk menumukan Bentuk Hukum BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, yang selaras dengan Pasal 33 dan alenia IV Pembukaan UUD Negara R.I Tahun 1945

1.4. Manfaat Penelitian

1. Sisi teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah khasanah pengetahuan tentang hal-hal yang melatar belakang dan mendasari bentuk-

bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), perubahan status PERUM menjadi PERSERO, maupun perubahan PERSERO menjadi PERSERO, Tbk, serta konsekuensi logis dan juridis yang ditimbulkannya. Di samping itu juga dapat memberikan gambaran nyata terhadap Bentuk hukum BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak.

2. Sisi praktis, memberikan masukan yang berarti bagi pembuat kebijakan dalam rangka menentukan bentuk BUMN yang selaras dengan landasan konstitusional menempatkan dan meningkatkan kinerja BUMN agar selaras dengan bentuk-bentuk badan usaha yang dipilih dengan tujuan yang digariskan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Tulisan mengenai BUMN telah banyak beredar melalui berbagai bentuk tulisan, baik berupa makalah yang diseminarkan maupun dalam bentuk buku.

Namun demikian berbagai tulisan tersebut lebih banyak mengulas tentang kinerja dan privatisasi. Sementara tulisan mengenai BUMN dalam bentuk "Disertasi", masih sangat terbatas. Paling tidak di Program Doktor, Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Brawijaya ada ditemukan sebuah disertasi mengenai BUMN, yang ditulis oleh Dr. Habib. Tulisan tersebut fokus pada Kebijakan Privatisasi. Pada

Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, ada satu disertasi yang membahas BUMN ditulis oleh Mufarrijul Ikhwan (NIM.

0630104013) dengan judul Regulasi BUMN Dalam Mengatur Penguasaan Saham Investor Asing Disektor Telekomunikasi Indonesia. Titik berat permasalahannya

mengenai Batas kebolehan Penguasaan Saham oleh Pihak Swasta Asing terhadap Saham PERSERO, pada Perusahaan Telekomunikasi.

Sementara Rencana penelitian disertasi ini lebih fokus pada kajian filsafati terhadap persoalan keselarasan UU No.19 Tahun 2003 dengan UUD Negara RI Tahun 1945, khususnya Pasal 33. Kajian secara mendalam mengenai kesesuaian bentuk badan usaha yang dipilih dengan visi dan misi dibentuknya Badan Usaha Milik Negara.

Hal ini kemudian dikaitkan dengan pemikiran tentang sistem perekonomian di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945.

Melalui analisis filsafati terhadap fakta hukum yang ditemukan, diharapkan dapat ditemukan bentuk hukum ideal bagi BUMN, khususnya BUMN yang orientasinya *publick servis dan publik utilitis*.

Mencermati arah penulisan dalam disertasi ini, dibandingkan dengan berbagai buku maupun disertasi yang telah ada yang membahas persoalan BUMN, secara substansial jelas ada perbedaan dengan rencana penulisan disertasi ini ;

1.6. Desain Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan merupakan penelitian hukum, yang fokus pada “Keselarasan UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara dengan Pasal 33 UUD Negara R.I Tahun 1945” dengan mencari nilai-nilai filsafati apa yang terkandung dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan nilai-nilai filsafati apa yang terkandung dalam UU No.19 Tahun 2003, dengan mencermati keselarasan sifat dan bentuk bentuk Badan Usaha Milik Negara dengan Sistem Perekonomian Indonesia, dan landasan konstitusional keberadaan BUMN sebagaimana tertera pada Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945. Analisis

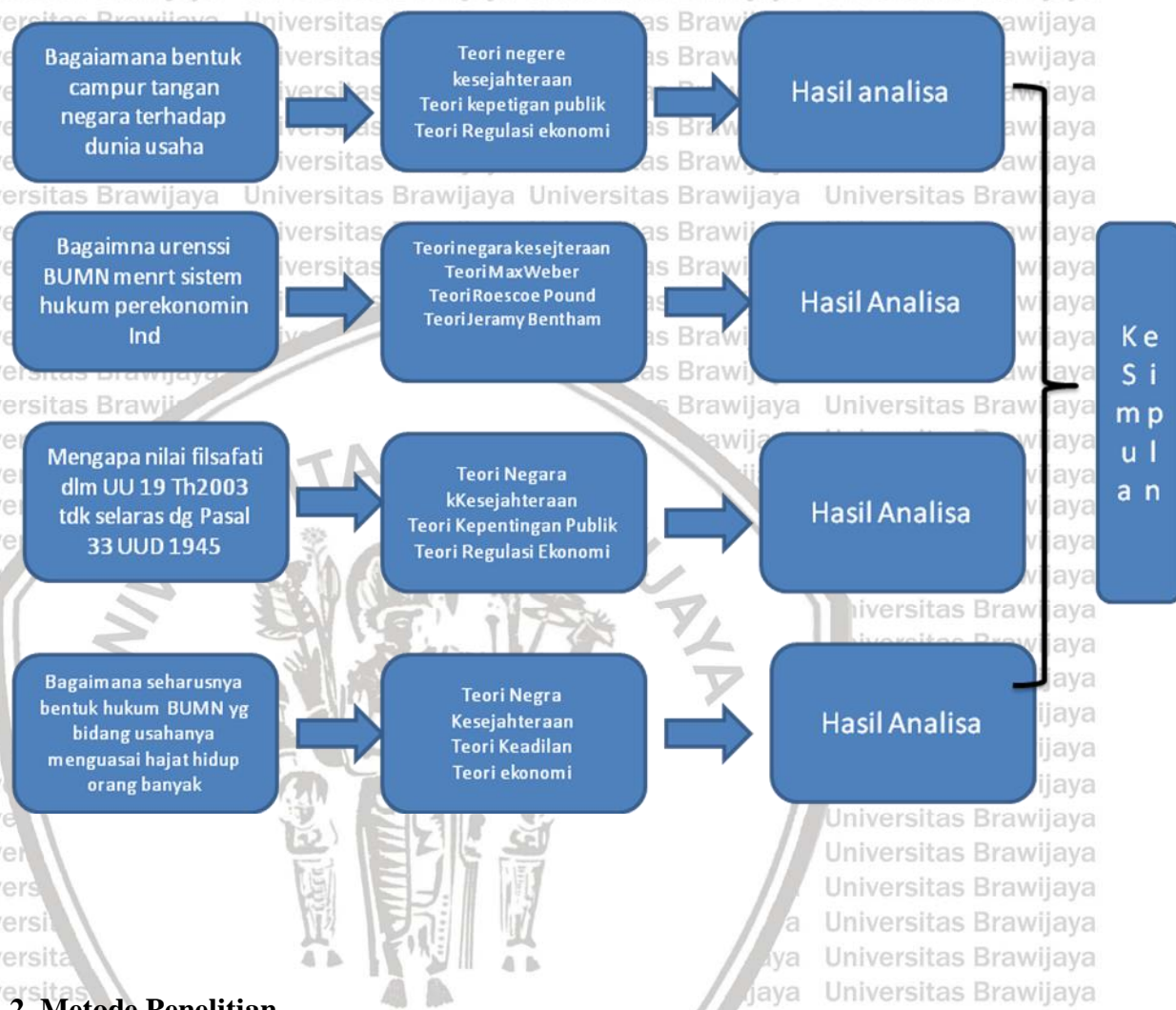
didasarkan pada berbagai Teori Hukum dan doktrin yang berkembang saat ini sebatas mengenai keberadaan BUMN.

Untuk itu **Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare state*)** ditempatkan sebagai ***Grand Theory***, guna menganalisis peran sosial Negara dalam mewujudkan kesejahteraan bagi warganegaranya, tanggungjawab Negara untuk menyediakan kebutuhan sosial dasar serta mendistribusikan ulang sumber daya ekonomi kepada warga negaranya.

Teori Kepentingan Publik (*Public Interest Theory*) dan **Teori Regulasi Ekonomi (*The Economic Theory of Regulation*)** ditempatkan sebagai ***Midel Theory***, guna menganalisis Landasan regulasi demi kepentingan publik menyangkut pengaturan guna memberikan kemungkinan terbaik terhadap alokasi sumber daya yang langka baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan umum. Kemudian untuk mengetahui arti pentingnya regulasi ekonomi, Regulasi sesungguhnya dibutuhkan oleh industri, dan sebuah regulasi dirancang dan diterapkan guna memberikan manfaat bagi perkembangan industri itu sendiri, sehingga tercipta keseimbangan yang wajar.

Teori Max Weber : Hukum itu Cermin Rasionalitas dan Otoritas,
Teori Roescoe Pound: Hukum itu Keseimbangan Kepentingan, **Teori**
Kemanfaatan Hukum Jeremy Bentham, Teori Keadilan, dan Teori Ekonomi
ditempatkan sebagai ***Aplied Theory***, guna menganalisis tentang bentuk dan pentingnya regulasi sebagai bentuk campur tangan Negara pada Sistem Perekonomian Indonesia, kesesuaian bentuk hukum BUMN dengan visi dan misinya, serta bagaimana sistem pengelolaan BUMN menurut sistem perekonomian Indonesia.

Disain Penelitian



2. Metode Penelitian

2.1. Jenis Penelitian

Berangkat dari permasalahan yang ada, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.¹⁷ Penelitian meliputi lingkup penelitian inventarisasi

¹⁷ Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, dalam bukunya *Metodologi Penelitian Hukum*, hal.10, penelitian hukum normatif dalam kepustakaan Anglo-American disebut *legal research* yang dibedakan dalam tiga tipe, yaitu :

1. penelitian yang berupa inventarisasi hukum positif;
2. penelitian hukum yang berupa usaha-usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma dan doktrin) hukum positif;
3. penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in-concreto* yang sesuai untuk diterapkan guna menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.

hukum positif, yang merupakan kegiatan pendahuluan dan mendasar guna menemukan asas dan dasar falsafah yang terkandung dalam UU No.19 Tahun 2003 Tentang BUMN dan keselarasan bentuk bentuk BUMN dengan landasan konstitusional dan sistem Perekonomian Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945. Selanjutnya penelitian hukum *in-abstracto* yang diperoleh dari kegiatan inventarisasi hukum, berfungsi sebagai premis minor, kemudian melalui proses *sylogisme* akan diperoleh *conclusio* berupa hukum positif *in-concreto* yang dicari¹⁸

Peniadaan PERJAN, Perubahan status PERUM menjadi PERSERO, maupun perubahan kepemilikan Perusahaan melalui privatisasi, sehingga menjadi PT.PERSERO dan PT.PERSERO Tbk, merupakan suatu kasus yang terjadi dalam perkembangan perusahaan negara. Fakta yang ada menunjukkan bahwa peniadaan PERJAN, perubahan status PERUM menjadi PERSERO maupun perubahan kepemilikan Perusahaan melalui privatisasi, sehingga menjadi PT.PERSERO dan PT.PERSERO Tbk, menimbulkan pergeseran peran dan fungsi BUMN, dari fungsi sebagai *agent of development* maupun fungsi pelayanan sosialnya, menjadi bentuk usaha yang *provit oriented*, yang menimbulkan problematika baik yang bersifat yuridis, filosofis maupun sosio-ekonomi.

2.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), yaitu beranjak dari Perundang undangan dan doktrin doktrin yang

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 22

berkembang dalam Ilmu Hukum, diharapkan dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan bentuk-bentuk dan karakter BUMN. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi terkait dengan keberadaan BUMN.

2.3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk mencari informasi faktual yang detail, untuk memperoleh justifikasi keadaan, dan melukiskan realitas adanya pergeseran peran dan fungsi BUMN sebagai akibat dari peniadaan PERJAN, perubahan status PERUM menjadi PERSERO maupun perubahan kepemilikan Perusahaan melalui privatisasi, sehingga menjadi PT.PERSERO dan PT.PERSERO Tbk, ditinjau dari kacamata hukum.

Analisis dan interpretasi Bahan Hukum yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh, sistematis, dan akurat tentang keselarasan nilai-nilai filosofis dan bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara dalam UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan nilai-nilai filosofis dan sistem perekonomian Indonesia yang terkandung dalam Pasal 33 dan alinea IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.

2.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan Hukum diperoleh dari penelitian kepustakaan, dipandang dari kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder¹⁹. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan²⁰.

a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari:

1. Norma Dasar Pancasila;
2. Undang-undang Dasar 1945;
3. Undang-Undang No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
4. Peraturan Pemerintah yang berhubungan dengan BUMN;
5. Keputusan Presiden yang berhubungan dengan BUMN;
6. Keputusan Menteri yang berhubungan dengan BUMN;
7. Yurisprudensi yang berhubungan dengan BUMN;

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer²¹, dalam penelitian ini meliputi :

1. Hasil-hasil penelitian tentang BUMN;
2. Tesis, Disertasi, yang ada hubungannya dengan BUMN;
3. Kepustakaan yang berhubungan dengan BUMN;

Untuk memperoleh Bahan Hukum yang relevan, guna menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini di samping dipelajari berbagai

¹⁹ Ibid., hal. 24

²⁰ Soerjono Soekanto dan sri Mamudji, 1988, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, hal. 34

²¹ Op.,Cit. hal.12

Peraturan Perundangan terkait dengan BUMN, juga dipelajari beberapa Teori Hukum dan berbagai literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian. Oleh karena itu dalam penelitian ini alat yang digunakan untuk pengumpulan bahan hukum adalah :

Bahan hukum primer dan Bahan hukum sekunder, diperoleh melalui studi dokumen, antara lain dikumpulkan dan dikaji tentang :

1. Peraturan perundang undangan yang mengatur BUMN, untuk dikaji nilai nilai dan asas hukum yang terkandung di dalamnya
2. Daftar perusahaan negara yang telah melakukan restrukturisasi, baik melalui perubahan status hukum maupun privatisasi, terutama untuk mengetahui landasan hukumnya, urgensi dan problematikanya;
3. Anggaran Dasar dan Akta Pendirian salah satu PERSERO yang berasal dari PERUM sebagai tolok ukur terutama untuk mengetahui eksistensi PERSERO dan aktivitasnya;
4. Naskah perjanjian yang ada, terutama untuk mengetahui arah dan bentuk pengembangan PERSERO;
5. Ketentuan yang mengatur restrukturisasi dan privatisasi BUMN, terutama untuk mengetahui aspek yuridis dan filosofis dari perubahan status BUMN;

Di samping hal-hal yang dikemukakan di atas, juga dilakukan studi pustaka untuk memperoleh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, antara lain pendapat para ahli tentang perubahan status BUMN. Pendapat ahli yang diperlukan meliputi telaah

peraturan perundangan yang difokuskan pada nilai filsafati, asas-asas hukum, sistem hukum, dan konsep hukumnya.

2.5. Analisis Bahan Hukum

Pada tahap penyajian Bahan Hukum, seluruh Bahan Hukum dikumpulkan dan diklasifikasikan, kemudian disusun dalam suatu susunan yang komprehensif.

Atas dasar Bahan Hukum yang disajikan kemudian dianalisis secara deduktif.

Prosesnya dimulai dari premis-premis yang berupa norma hukum positif yang diketahui, kemudian melalui proses sylogisme akan diperoleh kesimpulan²². Di samping itu juga dilakukan analisis dari sudut sosio ekonomi.

Dalam tahap ini juga digunakan metode analisis normatif-kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis Bahan Hukum yang bertitik tolak dari usaha penemuan hukum dan informasi yang bersifat ungkapan subjektif dari para ahli.

3. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini akan disusun menjadi 5 (lima) Bab, sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji, dengan susunan sebagai berikut:

Bab I, diuraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Desain Penelitian dan Metodologi penelitian

²² Op.,Cit., hal. 22

Bab II akan membahas pesrolan tentang kajan Teoritik dan Teori Hukum, serta beberapa hal tentang welfare staate, demokrasi, BUMN dan pengonmian Indonesia.

Bab III membahas permasalahan pertama, akan diuarikan tentang Campur tangan Negara terhadap dunia usaha dalam kedudukannya sebagai Negara kesejahteraan, Sistem Perekonomi berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945, juga membahas permasalahan kedua, mengenai urgensi dan kedudukan hukum BUMN menurut system perekonomian Indonesia, bentuk dan jenis BUMN dalam perspektif bidang usahanya, membahas permasalahan ketiga, mengenai nilai nilai filsafati tentang campur tangan Negara dalam Sistem Perekonomian Indonesia, nilai nilai filosofis system perekonomian Indonesia yang terkandanug dalam UUD Nnegarai RI Tahun 1945, nilai nilai filosofis yang terkandung dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, membahas permasalahan keempat, mengenai Bentuk Hukum BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, Negara Kesejahteraan dan tanggungjawabnya, bentuk bentuk campurtangan Negara pada berputarnya roda perekonomian di Indonesia, BUMN sebagai kepanjangan tangan Negara pada system perekonomian Indonesia, keselarasan bentuk hukum BUMN dengan visi dan misi yang diemban, diakhiri dengan pembahasan mengenai system pengelolaan BUMN menurut system perekonomian Indonesia

Bab IV Penutup, akan diuaraikan kesimpulan yang dapat ditarik dan saran atau rekomendasi terhadap bentuk hukum BUMN yang selaras dengan visi dan misi yang diemban, serta system pengelolaan BUMN sebagaimana diharapkan oleh

Pasal 33 dan alinia IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945

BAB II KERANGKA TEORITIK KEBERADAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM KONSTITUSI NEGARA KESATUAN INDONESIA

2.1. Kerangka Teoritik

2.1.1. Teori Hukum

Berangkat dari pemikiran “Positivisme” tujuan hukum adalah untuk menciptakan ketertiban, keadilan dan kemanfaatan. Pencapaian tujuan itu dapat dilakukan melalui konsep “*Legal Protection*”. Konsep ini mengajarkan, Hukum memerintahkan kepada negara untuk memberikan perlindungan hukum, dengan mendasarkan pada “kepastian Hukum” dan “keadilan”, dimana keadilan juga diasumsikan sebagai keadilan secara ekonomi.

Untuk kepentingan ini, maka beberapa teori hukum akan di gunakan sebagai pisau analisis, diantaranya adalah:

a. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Konsep *Welfare state* di Negara Negara Skandinavia, telah lama menjadi model system kesejahteraan modern yang dicirikan dengan peran sosial Negara yang besar serta bekerja di atas prinsip-prinsip solidaritas, kesetaraan dan universalisme. Negara mempunyai peran dan tanggungjawab yang besar untuk menyediakan kebutuhan sosial dasar serta mendistribusikan ulang sumber daya ekonomi kepada warga negaranya tanpa mengecualikan status ekonomi dan sosial mereka. Model ini sangat bergantung pada peran besar dan kemampuan Negara untuk mengelola ekonomi nasional.²³

Indonesia juga telah meletakkan dasar sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare State*), sebagaimana dituangkan dalam “Pembukaan” UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea ke-4, dan dalam pencapaian tujuan secara ekonomis, kemudian di normakan dalam Pasal 33.

Mencermati alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 33, konsep Negara kesejahteraan yang ingin dicapai tidaklah terlalu berbeda dengan konsep Negara-negara

²³Nanang Indra Kurniawan, 2009, *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*, Yogyakarta, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM

Skandinavia. Kesamaan tersebut adalah bahwa Negara mempunyai peran dan tanggungjawab yang besar untuk menyediakan kebutuhan sosial dasar serta mendistribusikan ulang sumber daya ekonomi kepada warga negaranya tanpa mengecualikan status ekonomi dan sosial mereka.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan pertama, kedua dan ketiga sekaligus, berkenaan dengan tujuan negara dan peran negara terkait dengan sistem perekonomian yang dianut.

b. Teori Kepentingan Publik (*Public Interest Theory*)

Landasan regulasi demi kepentingan publik pada dasarnya adalah menyangkut pengaturan guna memberikan kemungkinan terbaik terhadap alokasi sumber daya yang langka baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan umum terhadap jenis barang. Semula alokasi sumber daya yang langka ini disandarkan pada mekanisme pasar (*market mechanism*) yang diyakini dapat bekerja optimal. Realitas sosial menunjukkan ternyata mekanisme pasar gagal, sehingga pilihan terhadap campur tangan negara guna mengatur secara adil alokasi sumberdaya yang langka, merupakan pilihan yang logis. Regulasi dalam rangka menjaga kepentingan publik, merupakan instrumen guna mengatasi kekurangan dalam kondisi persaingan yang tidak sempurna (*Imperfect competition*), beroperasinya pasar yang tidak seimbang (*unbalanced market operation*), pasar yang hilang (*missing market*), dan hasil kegiatan pasar yang tidak dikehendaki (*undesirable market result*).²⁴

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan kedua, terkait dengan peran dan fungsi negara dalam dunia usaha dan pencatutan ekonomi

c. Teori Regulasi Ekonomi (*The Economic Theory of Regulation*)

George j. Stigler, ekonom dari Chicago University (1971) pertama kali merilis tulisan dengan topik *The Theory of Economic Regulation*, sehingga teori juga dikenal dengan *The Chicago Theory of Regulation*.²⁵

²⁴ Johny Ibrahim, 2009, **Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum: Teori dan Implikasi Penerapannya Dalam Penegakan Hukum**, Surabaya, Putra Media Nusantara & ITS Press, h.75

Teori ini mengajarkan bahwa regulasi sesungguhnya dibutuhkan oleh industri, dan sebuah regulasi dirancang dan diterapkan guna memberikan manfaat bagi perkembangan industri itu sendiri.

Langkah yang dapat diambil adalah, pemerintah dapat memberikan “subsidi” pada sebuah industri, atau melarang masuknya pesaing baru pada kelompok industri tersebut, agar harga-harga naik mencapai keseimbangan yang wajar. Pemerintah juga dapat mengambil langkah menentukan “harga minimum”, ketimbang akan terjadi kartel.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan ketiga, berkenaan dengan sistem pengelolaan dan bentuk hukum BUMN yang sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut

d. Teori Max Weber : Hukum itu Cermin Rasionalitas dan Otoritas

Weber membuat deskripsi analitis tentang tahap-tahap perkembangan hukum, dengan menggunakan ukuran “tingkat rasionalitas” dan “model kekuasaan” untuk mengkonstruksi teorinya tentang hukum.

Weber dalam teorinya menyebutkan, “Tingkat rasionalitas sebuah masyarakat akan menentukan warna hukum dalam masyarakat itu”. Terkait dengan otoritas, Weber menegaskan bahwa “Otoritas yang rasional bertumpu pada kekuasaan formal untuk berkuasa berdasarkan kualitas dan kemampuan teknis yang dikukuhkan secara formal oleh negara”.²⁵

Dalam fase ini hukum telah berwujud aturan-aturan rinci, khusus, dan terkodifikasi. Dengan kata lain, Pemerintah selaku pemegang otoritas dalam masyarakat modern, dapat menunjukkan kekuasaannya dengan membuat regulasi berupa aturan-aturan yang bersifat rinci dan khusus, sehingga dapat dengan mudah dipedomani.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan ketiga, berkenaan dengan sistem pengelolaan dan bentuk hukum BUMN yang sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut.

²⁵ *Ibid.*, h.79-80

²⁶ Bernard L Tanya, dkk, 2007, **Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi**, Surabaya, CV.KITA, h.154-155

e. Teori Roescoe Pound: Hukum itu Keseimbangan Kepentingan

Pound berpendapat, bahwa struktur suatu masyarakat selalu dalam berada dalam kondisi yang kurang seimbang. Ada yang terlalu dominan dan ada yang terpinggirkan. Untuk menciptakan dunia yang beradab, ketimpangan-ketimpangan struktural itu perlu ditata ulang dalam pola kesimbangan yang proporsional. Oleh karena itu perlu langkah progresif yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan (*Law as a tool of social engineering*).²⁷

Untuk itu hukum harus mampu menyelaraskan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, yang meliputi kepentingan umum, sosial, dan kepentingan pribadi. Disini kembali terlihat betapa "campur tangan" negara sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan dan penyeimbang kepentingan, sehingga akan terbangun struktur masyarakat yang secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan semini mungkin menghindari benturan dan pemborosan.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan kedua dan ketiga, berkenaan dengan sistem pengelolaan dan bentuk hukum BUMN yang sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut .

f. Teori Kemanfaatan Hukum Jeremy Bentham

Teori ini mengajarkan bahwa manusia dalam kehidupannya selalu bergumul dengan pemikiran tentang apa yang sebaiknya dan apa yang seharusnya dilakukan untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik (Bahagia). Disadari atau tidak, sesungguhnya tindak tanduk manusia itu ditujukan untuk meraih kebahagiaan itu.

Menurut Bentham, apa yang cocok digunakan, atau cocok untk kepentingan individu adalah apa yang cenderung untuk memperbanyak kebahagiaan. Demikian juga, apa yang cocok untuk kepentingan masyarakat, adalah apa yang cenderung menambah kesenangan individu-

²⁷ *Ibid.*, h. 180-182

individu yang merupakan anggota masyarakat itu. Inilah yang mesti menjadi titik tolak dalam menata hidup manusia, termasuk hukum²⁸

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan kedua dan ketiga, berkenaan dengan sistem pengelolaan dan bentuk hukum BUMN yang sesuai dengan sistem perekonomian yang dianut.

2.1.2. Teori Keadilan

Untuk kepentingan ini, maka beberapa teori keadilan akan di gunakan sebagai pisau analisis, diantaranya adalah:

a. Teori Keadilan Distributif dan komutatif, dari Aristoteles ;

Menurut Aristoteles, keadilan distributif adalah bentuk keadilan yang didistribusikan atau diberikan oleh negara, dengan konsep sama rata sama rasa, sedangkan keadilan komutatif adalah keadilan yang diberikan sesuai dengan kepentingan atau atas jasa-jasa yang diberikan, sehingga bentuk keadilan ini dapat dikatakan sebagai keadilan yang diperoleh sesuai dengan pengorbanannya.²⁹

b. Teori Keadilan dari Jhon Rawls:

Rawls mengemukakan suatu ide dalam bukunya *A Theory of Justice* bahwa teori keadilan merupakan suatu metode untuk mempelajari dan menghasilkan keadilan. Ada prosedur-prosedur berfikir untuk menghasilkan keadilan.

Teori Rawls didasarkan atas dua prinsip yaitu Ia melihat tentang *Equal Right* dan juga *Economic Equality*. Dalam *Equal Right* dikatakannya harus diatur dalam tataran leksikal, yaitu *different principles* bekerja jika prinsip pertama bekerja atau dengan kata lain prinsip perbedaan akan bekerja jika *basic right* tidak ada yang dicabut (tidak ada pelanggaran HAM) dan meningkatkan ekspektasi mereka yang kurang beruntung. Dalam prinsip Rawls ini ditekankan harus

²⁸ *Ibid.*, hal 105-106

²⁹ Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, h.77-83

ada pemenuhan hak dasar sehingga prinsip ketidaksetaraan dapat dijalankan dengan kata lain ketidaksetaraan secara ekonomi akan valid jika tidak merampas hak dasar manusia.

Bagi Rawls rasionalitas ada 2 bentuk yaitu Instrumental Rationality dimana akal budi yang menjadi instrument untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi dan kedua yaitu Reasonable, yaitu bukan fungsi dari akal budi praktis dari orang per orang. Hal kedua ini melekat pada prosedur yang mengawasi orang-orang yang menggunakan akal budi untuk kepentingan pribadinya untuk mencapai suatu konsep keadilan atau kebaikan yang universal. Disini terlihat ada suatu prosedur yang menjamin tercapainya kebaikan yang universal, dengan prosedur yang mengawasi orang per orang ini akan menghasilkan public conception of justice.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan pertama, kedua dan ketiga sekaligus, berkenaan dengan tujuan negara dan peran negara terkait dengan sistem perekonomian yang dianut.

2.1.3. Teori Ekonomi

Aristoteles adalah yang pertama kali memikirkan tentang transaksi ekonomi dan membedakan diantaranya antara yang bersifat "natural" atau "unnatural". Transaksi natural terkait dengan pemuasan kebutuhan dan pengumpulan kekayaan yang terbatas jumlahnya oleh tujuan yang dikehendaknya. Transaksi un-natural bertujuan pada pengumpulan kekayaan yang secara potensial tak terbatas.

Aristotle juga membela kepemilikan pribadi yang menurutnya akan dapat memberi peluang seseorang untuk melakukan kebajikan dan memberikan derma dan cinta sesama yang merupakan bagian dari "jalan emas" dan "kehidupan yang baik ala Aristotle.

Chanakya adalah professor ilmu politik pada Takshashila University dari India kuno.. Dia menulis karya yang berjudul Arthashastra (Ilmu mendapatkan materi) yang dapat dianggap sebagai pendahulu dari Machiavelli's The Prince. Banyak masalah yang dibahas dalam karya itu masih relevan sampai sekarang, termasuk diskusi tentang bagaimana konsep manajemen yang efisien dan solid, dan juga masalah etika di bidang ekonomi. Chanakya juga berfokus pada isu kesejahteraan

seperti redistribusi kekayaan pada kaum papa dan etika kolektif yang dapat mengikat kebersamaan masyarakat.

Niccolò Machiavelli dalam karyanya *The Prince* adalah penulis pertama yang menyusun teori kebijakan ekonomi dalam bentuk nasihat. Dia melakukannya dengan menyatakan bahwa para bangsawan dan republik harus membatasi pengeluarannya, dan mencegah penjarahan oleh kaum yang punya maupun oleh kaum kebanyakan. Dengan cara itu maka negara akan dilihat sebagai “murah hati” karena tidak menjadi beban berat bagi warganya. Selama masa *Early Modern period*, *mercantilists* hampir dapat merumuskan suatu teori ekonomi tersendiri. Perbedaan ini tercermin dari munculnya negara bangsa di kawasan Eropa Barat yang menekankan pada *balance of payments*.

Tahap ini kerap kali disebut sebagai tahap paling awal dari perkembangan modern capitalism yang berlangsung pada periode antara abad 16th dan 18th, kerap disebut sebagai merchant capitalism dan mercantilism. Babakan ini terkait dengan *geographic discoveries* oleh merchant overseas traders, terutama dari *England* dan *Low Countries*; *European colonization of the Americas*; dan pertumbuhan yang cepat dari perdagangan luar negeri. Hal ini memunculkan kelas bourgeoisie dan menenggelamkan feudal system yang sebelumnya.

Mercantilism adalah sebuah sistem perdagangan untuk profit, meskipun produksi masih dikerjakan dengan non-capitalist production methods. Karl Polanyi berpendapat bahwa capitalism belum muncul sampai berdirinya free trade di Britain pada 1830s. Di bawah *mercantilism*, *European merchants*, diperkuat oleh sistem kontrol dari negara, subsidies, and monopolies, menghasilkan kebanyakan profits dari jual-beli bermacam barang. Dibawah *mercantilism*, *guilds* adalah pengatur utama dari ekonomi. Dalam kalimat Francis Bacon, tujuan dari *mercantilism* adalah

"the opening and well-balancing of trade; the cherishing of manufacturers; the banishing of idleness; the repressing of waste and excess by sumptuary laws; the improvement and husbanding of the soil; the regulation of prices..."

Diantara berbagai mercantilist theory salah satunya adalah bullionism, doktrin yang menekankan pada pentingnya akumulasi precious metals. Mercantilists berpendapat bahwa negara seharusnya mengekspor barang lebih banyak dibandingkan jumlah yang diimport sehingga luar

negeri akan membayar selisihnya dalam bentuk *precious metals*. Mercantilists juga berpendapat bahwa bahan mentah yang tidak dapat ditambang dari dalam negeri maka harus diimport, dan mempromosikan subsidi, seperti penjaminan monopoli *protective tariffs*, untuk meningkatkan produksi dalam negeri dari *manufactured goods*.

Pada perintis mercantilism menekankan pentingnya kekuatan negara dan penaklukan luar negeri sebagai kebijakan utama dari economic policy. Jika sebuah negara tidak mempunyai supply dari bahan mentahnya maka mereka harus mendapatkan koloni darimana mereka dapat mengambil bahan mentah yang dibutuhkan. Koloni berperan bukan hanya sebagai penyedia bahan mentah tapi juga sebagai pasar bagi barang jadi. Agar tidak terjadi suatu kompetisi maka koloni harus dicegah untuk melaksanakan produksi dan berdagang dengan pihak asing lainnya.

Pada abad 19th, Karl Marx menggabungkan berbagai aliran pemikiran meliputi distribusi sosial dari sumber daya, mencakup karya Adam Smith, juga pemikiran socialism dan egalitarianism, dengan menggunakan pendekatan sistematis pada logika yang diambil dari Georg Wilhelm Friedrich Hegel untuk menghasilkan Das Kapital. Ajarannya banyak dianut oleh mereka yang mengkritik ekonomi pasar selama abad 19th dan 20th. Ekonomi Marxist berlandaskan pada labor theory of value yang dasarnya ditanamkan oleh classical economists (termasuk Adam Smith) dan kemudian dikembangkan oleh Marx. Pemikiran Marxist beranggapan bahwa capitalism adalah berlandaskan pada exploitation kelas pekerja: pendapatan yang diterima mereka selalu lebih rendah dari nilai pekerjaan yang dihasilkannya, dan selisih itu diambil oleh capitalist dalam bentuk profit.

Teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan pertama, kedua dan ketiga sekaligus, berkenaan dengan tujuan negara dan peran negara terkait dengan sistem perekonomian yang dianut.

2.2.1. Negara Indonesia Sebagai Negara Kesejahteraan

Secara sederhana negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitik beratkan pada mementingkan kesejahteraan warganegarannya. Tujuan dari negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi

memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat. Adanya kesenjangan yang lebar antara masyarakat kaya dengan masyarakat miskin dalam suatu negara tidak hanya menunjukkan kegagalan negara tersebut didalam mengelola keadilan sosial, tetapi kemiskinan yang akut dengan perbedaan penguasaan ekonomi yang mencolok akan menimbulkan dampak buruk dalam segala segi kehidupan masyarakat. Dampak tersebut akan dirasakan mulai dari rasa ketidak berdayaan masyarakat miskin, hingga berdampak buruk pada demokrasi, yang berupa mudahnya orang miskin menerima suap (menjual suaranya dalam pemilihan umum) akibat keterjepitan ekonomi, sebagaimana yang banyak disinyalir terjadi di Indonesia dalam beberapa kali pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Bahkan adanya rasa frustrasi orang miskin akan mudah disulut untuk melakukan tindakan-tindakan anarkhis, yang berakibat kontra produktif bagi perkembangan demokrasi.

Welfare state atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (Democracy). Penegakan Hukum (Rule of Law), perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial (Social Justice) dan anti diskriminasi

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut, maka dikembangkan konsep negara kesejahteraan (welfare state), yang merupakan sistem kenegaraan yang mengupayakan untuk memperkecil jurang pemisah antara mereka yang kaya dengan yang miskin melalui berbagai usaha pelayanan kesejahteraan warganegaraanya. Ada lima prinsip penting yang merupakan prinsip yang mendasari (dan sekaligus menjadi ciri) suatu sistem negara kesejahteraan, yang karena itu harus diupayakan untuk diwujudkan oleh negara yang menganut system Negara kesejahteraan dalam rangka upayanya untuk mencapai tujuan mengurangi kesenjangan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan warganegaraanya. Pertama, cabang produksi yang penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Tujuan penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi kehidupan rakyat banyak adalah agar kebutuhan rakyat atas produksi barang yang bersangkutan dapat diperoleh oleh rakyat dengan harga yang terjangkau, tidak memberatkan kehidupan rakyat. Contoh cabang produksi yang penting bagi kepentingan rakyat paling tidak adalah listrik, gas dan minyak bumi, air bersih, dan angkutan umum murah.

Kedua, usaha-usaha swasta diluar cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dibolehkan, tetapi negara melakukan pengaturan, sehingga tidak terjadi monopoli atau oligopoli yang akan mendistorsi pasar, atau bentuk-bentuk lain yang merugikan kesejahteraan rakyat. Ketiga, negara terlibat langsung dalam usaha-usaha kesejahteraan rakyatnya, seperti secara langsung menyediakan berbagai bentuk pelayanan kesehatan dan pelayanan pendidikan. Berbagai pelayanan tersebut, dengan berbagai sistem yang diterapkan, harus dapat dijangkau oleh semua orang tanpa kecuali. Tentu saja, jumlah jenis-jenis pelayanan yang harus disediakan oleh negara bergantung pada perkembangan kemampuan negara, tetapi kedua jenis pelayanan tersebut (kesehatan dan pendidikan) merupakan keharusan yang tidak dapat ditinggalkan. Disamping itu, negara juga menyediakan jaminan sosial dan jaminan hari tua bagi setiap warganegaraanya. Bahkan, banyak pemikir dan praktek kenegaraan yang menganut sistem negara kesejahteraan memandang bahwa peran negara didalam memberikan pelayanan kesejahteraan warganegaraanya harus meliputi kehidupan rakyat "sejak dari buaian hingga liang kubur" (from cradle to the grave). Dalam hal ini yang perlu dicatat adalah, walaupun dalam sistem negara kesejahteraan selain cabang produksi yang penting dikuasai oleh negara dan negara juga menyediakan berbagai pelayanan bagi kepentingan rakyatnya, terutama pelayanan kesehatan dan pelayanan pendidikan, dan bisa jadi juga angkutan umum murah, penyediaan beras murah, pupuk murah, tetapi bersamaan dengan itu usaha-usaha swasta juga diperbolehkan. Karena itu, dalam negara kesejahteraan, rakyat dapat memilih untuk memperoleh pelayanan dari pihak mana. Mereka yang mampu tidak dilarang untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan dari swasta yang mungkin biayanya sangat mahal, tetapi mereka pandang lebih baik. Keempat, mengembangkan sistem perpajakan progresif, yaitu sistem pajak yang mengenakan pajak yang dalam prosentasenya juga semakin tinggi (membesar) bagi orang yang semakin kaya dan bagi usaha yang semakin besar. Dengan melalui sistem perpajakan dan sistem jaminan yang dikembangkan oleh negara, diharapkan perbedaan antara mereka yang kaya dan miskin didalam negara yang bersangkutan akan berkurang, dan orang miskin juga akan berkurang. Prinsip yang kelima, pembuatan kebijakan publik harus dilakukan secara demokratis. Ini artinya, negara kesejahteraan menganut sistem demokrasi didalam pengelolaan negaranya.

Namun demikian, karena dalam konsep negara kesejahteraan mengutamakan untuk mengurus secara langsung kesejahteraan rakyatnya, maka akibatnya, negara kesejahteraan menjadi negara yang memasuki sangat banyak segi kehidupan rakyat, mulai dari soal pendidikan, jaminan sosial, jaminan kesehatan, dan sebagainya. Dengan demikian, negara kesejahteraan akan menjadi negara raksasa dengan jumlah birokrat yang sangat banyak dan sekaligus menggurita, dimana tangan-tangannya yang tak terhitung jumlahnya memasuki banyak segi kehidupan masyarakat. Akibatnya timbul masalah pengendalian dan kontrol oleh rakyat.

Ide mengenai sistem kesejahteraan negara yang berkembang di Indonesia biasanya lebih sering bernuansa negatif ketimbang positif. Misalnya, sering kita dengar bahwa sistem kesejahteraan negara adalah pendekatan yang boros, tidak kompatibel dengan pembangunan ekonomi, dan menimbulkan ketergantungan pada penerimanya (*beneficiaries*). Akibatnya, tidak sedikit yang beranggapan bahwa sistem ini telah menemui ajalnya, alias sudah tidak dipraktikkan lagi di negara manapun. Meskipun anggapan ini jarang disertai argumen dan riset yang memadai. Banyak orang menjadi kurang berminat membicarakan, dan apalagi, memperhitungkan pendekatan ini.

Konsep kesejahteraan (*welfare*) yang sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), Suharto, (2005a), dan Suharto (2006), pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna:

1. **Sebagai kondisi sejahtera (well-being).** Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
2. **Sebagai pelayanan sosial.** Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
3. **Sebagai tunjangan sosial** khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut

4. **Sebagai proses atau usaha terencana** yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

Pengertian tentang kesejahteraan negara tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas. Secara substansial, kesejahteraan negara mencakup pengertian kesejahteraan yang pertama, kedua, dan keempat, dan ingin menghapus citra negatif pada pengertian yang ketiga.

Dalam garis besar, kesejahteraan negara menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Kesejahteraan negara juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti Marxisme, Sosialisme, dan Sosial Demokratik. Namun demikian, dan ini yang menarik, konsep kesejahteraan negara justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Di negara-negara Barat, kesejahteraan negara sering dipandang sebagai strategi 'penawar racun' kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari 'kapitalisme baik hati'. Meski dengan model yang berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti Eropa Barat, AS, Australia dan Selandia Baru adalah beberapa contoh penganut *welfare state*. Sedangkan, negara-negara di bekas Uni Soviet dan Blok

Timur umumnya tidak menganut *welfare state*, karena mereka bukan negara demokratis maupun kapitalis.

Menurut J.M. Keynes dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin the greatest happiness (atau *welfare*) of the greatest number of their citizens. Bentham menggunakan istilah 'utility' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak kesejahteraan negara" (*father of welfare states*).

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara. Ketidaktepatan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem kesejahteraan negara sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.

Dewasa ini, wacana mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi pusat perhatian khususnya di kalangan akademik, mengingat bahwa negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*state failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Myles dan Quadagno, pada dekade tahun 1970-an studi kontemporer tentang negara

kesejahteraan modern mendapatkan banyak perhatian, baik dari kalangan sejarawan (*historians*), ilmuwan politik (*political scientists*), dan ilmuwan-ilmuwan sosial lainnya.

Membangun negara kesejahteraan, menjadi obsesi banyak negara baru terutama di Asia yang merdeka setelah Perang Dunia II. Beberapa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura, telah cukup berhasil membangun negara kesejahteraannya. Demikian pula, negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Menurut Pierson, kata kesejahteraan (*welfare*) di dalamnya paling tidak mengandung tiga subklasifikasi, yakni: (1) *Social welfare*, yang mengacu kepada penerimaan kolektif kesejahteraan; (2) *Economic welfare*, yang mengacu kepada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal dan (3) *State welfare*, yang mengacu kepada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara. Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.

Asumsi yang kuat bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dapat dilacak dari bunyi pembukaan UUD 1945 bahwa “Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Selain itu beberapa pasal dalam UUD 1945 mencerminkan pula nilai dasar dari Negara Kesejahteraan (*welfare state*), seperti: pasal 27 (2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya, demikian pula pada pasal 28B, 28C, 28H, 31, 33, dan pasal 34.

Kondisi ini merupakan dilema sulit bagi negara demokrasi modern yang menganut sistem negara kesejahteraan (*welfarestate*). Membiarkan pasar bekerja sendiri dalam mengatur ekonomi dan masalah kesejahteraan rakyat akan bisa menimbulkan ketidakadilan sosial, yang akibatnya bukan hanya negara secara moral akan kehilangan keabsahannya, tetapi juga dapat menimbulkan pemberontakan dan anarkhi yang akan menghancurkan negara itu sendiri. Sementara itu, dalam hubungan dengan masalah pelaksanaan sistem demokrasi negara modern, dengan adanya kenyataan

bahwa bekerjanya pemerintahan negara modern sudah sedemikian merambah pada banyak segi kehidupan manusia (rakyatnya) sehingga merupakan pemerintahan yang sangat besar, yang urusannya sedemikian kompleks, sedemikian rumit dan berbelit-belit, yang melibatkan banyak bagian yang membutuhkan pengelolaan oleh orang-orang yang mempunyai pengetahuan khusus, oleh orang-orang profesional yang memiliki spesialisasi keahlian, pengetahuan dan ketrampilan dibidangnya masing-masing, maka layak dipertanyakan, apakah sistem demokrasi yang secara harafiahnya berarti pemerintahan rakyat, masih merupakan sistem yang feasible untuk dipraktekkan, terutama di Negara demokrasi yang menganut system Negara kesejahteraan.

2.2.2. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Sebenarnya gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) bukanlah suatu gagasan yang baru. Ide tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sudah lahir sejak sekitar abad ke-18. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik.

Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "bapak negara kesejahteraan" (*father of welfare states*).

Sementara pada tahun 1850-an di Prusia konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dirintis oleh Otto Von Bismarck. Di masa lalu, di Eropa dan Amerika, gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sempat berbenturan dengan konsepsi negara liberal kapitalistik.

Namun ternyata benturan kedua gagasan besar tersebut telah menghasilkan negara-negara makmur, terutama di Eropa Barat dan Amerika Utara, dimana rakyatnya hidup dengan sejahtera. Rakyat di negara-negara tersebut bisa menikmati pelayanan dari negara di bidang kesehatan dan jaminan hari

tua dengan program asuransi kesehatan dan pensiun, sekolah gratis, dan sebagainya. Di Jerman, misalnya, warga negara mendapatkan jaminan sekolah gratis hingga tingkat Universitas, memperoleh jaminan penghidupan yang layak dari sisi pendapatan dan standar hidup, mendapatkan pelayanan sistem transportasi yang murah dan efisien, dan orang yang menganggur menjadi tanggungan negara. Semua layanan negara tersebut sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakatnya yang telah menjadi semakin makmur melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utamanya peningkatan kualitas sumberdaya manusia dari warga negaranya (*human investment*).

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai 'the five giant evils' yang harus diperangi.

Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*).

Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di Negara negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggungan asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal.

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara. Ketidaktepatan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa

dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi konsekuensi kapitalisme.

Menurut Esping-Anderson, negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3) *modern industrial relation systems*; dan (4) *rights to education and the expansion of modern mass educations systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dapat dilanggar (*inviolable*), serta diberikan berdasar basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama.

Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai tugas: (a) mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan; dan (b) mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat

seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya.

Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).

Menurut Roger H. Soltau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (*The freest possible development and creative self-expression of its members*). Sedangkan Harold J. Laski, menyatakan bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan di mana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal (*Creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).

Menurut Barr, pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh negara kesejahteraan haruslah berkorelasi dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi tugas utama yang harus diwujudkan dalam negara kesejahteraan. Menurutnya, ada dua hal yang terkait langsung dengan upaya pembangunan ekonomi: Pertama, perwujudan negara kesejahteraan bukanlah sesuatu yang terpisah dari upaya pembangunan ekonomi. Seperti yang telah dinyatakan, pembangunan ekonomi harus membuat masyarakat semakin sejahtera, bukan sebaliknya. Kedua, tujuan perwujudan negara kesejahteraan bukan hanya karena alasan kesamaan (*equality*), tetapi juga demi efisiensi dalam proses ekonomi. Idealnya, alasan kesamaan atau pemerataan tidak bertentangan dengan tujuan efisiensi dalam ekonomi.

2.2.3. Beberapa Ciri dan Model Negara Kesejahteraan (Welfare State)

Terdapat beberapa ciri dan model dari negara kesejahteraan. Menurut Goodin, negara kesejahteraan (*welfare state*) bukan hanya satu bentuk saja, tetapi memiliki banyak ragam program

dan kebijakan (programmes and policies) dan kombinasi yang berbeda. Secara detail, ada beragam model negara kesejahteraan yang sudah berkembang, khususnya di negara-negara maju di Eropa dan Amerika. Perbedaan model negara kesejahteraan biasanya dikarenakan perbedaan penekanan tujuan dalam kebijakan setiap negara, yang disesuaikan dengan kondisi, situasi, dan realitas yang mereka hadapi.

Menurut Goodin, negara kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Selanjutnya Barr, mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah:

Pertama, bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara. Sumber kesejahteraan masyarakat bisa berasal dari: (1) Kesejahteraan masyarakat dapat mengalir lewat gaji atau pemasukan (income) dari tempat di mana ia bekerja. Gaji yang layak dan aturan pekerjaan yang manusiawi dapat membawa warga pada kehidupan yang sejahtera. Selain itu, adanya jaminan ketika mereka menghadapi masa sulit, seperti sakit atau di-PHK juga menjadi ukuran penting bagi kesejahteraan masyarakat. (2) Adanya kemampuan untuk menyisihkan sebagian dari pendapatannya juga menjadi ukuran kesejahteraan warga negara. Kemampuan itu dimungkinkan bila mereka sudah mendapatkan gaji yang lebih dari cukup. Bagaimana mungkin mereka dapat menabung atau membuat asuransi secara pribadi ketika gaji yang mereka terima sangat jauh dari cukup. Karenanya, kelayakan gaji menjadi pengandaian bagi inisiatif untuk menyisihkan sebagian dari penghasilannya. (3) Selain itu, sumber kesejahteraan juga bisa datang dari donasi warga yang lebih mampu secara sukarela. Pemberian sukarela ini memang tidak hanya dalam bentuk uang. Ia bisa saja diberikan dalam bentuk penjualan barang di bawah harga pasar atau memberikan tambahan waktu libur kepada para pekerja; dan (4) Sementara peran negara bagi perwujudan kesejahteraan datang lewat kebijakan pemberian uang tunai atau dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*).

Kedua, yang patut diperhatikan dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara penyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bisa dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gratis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.

Ada beberapa alasan mengapa suatu pemerintahan memiliki sistem negara kesejahteraan. Alasan-alasan tersebut menjadi tujuan sekaligus juga menjadi alat ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan. Menurut Goodin, terdapat enam hal yang dijadikan sebagai alasan mengapa memilih negara kesejahteraan, yaitu: Pertama, adalah untuk mempromosikan efisiensi ekonomi (*promoting economic efficiency*); Kedua, untuk mengurangi kemiskinan (*reducing poverty*); Ketiga, mempromosikan kesamaan sosial (*promoting social equality*); Keempat, mempromosikan integrasi sosial atau menghindari eksklusi sosial (*promoting social integration and avoiding social exclusion*); Kelima, mempromosikan stabilitas sosial (*promoting social stability*); dan Keenam, mempromosikan otonomi atau kemandirian individu (*promoting autonomy*). Sementara *Commission on Social Justice* menyebutkan ada Tujuh alasan mengapa alasan pentingnya negara kesejahteraan, yaitu: (1) *Prevent poverty where possible and relieve it where necessary*; (2) *Protect people against risks arising in the labour market and from family*; (3) *change*; (4) *Redistribute resources from richer to poorer members of society*; (5) *Redistribute resources of time and money over people's life-cycles*; (6) *Encourage personal independence*; dan (7) *Promote social cohesion*.

Secara umum, paling tidak terdapat tiga model utama tentang Negara Kesejahteraan.

Ketiga model utama ini dapat dijabarkan secara sederhana, sebagai berikut:

Pertama, Model Liberal atau Residual (*Anglo-Saxon*) dengan ciri-ciri meliputi: (1)

Dukungan sosial yang *means-tested*, atau terbatas, atau bersyarat, dan lebih berupa jaring pengaman; (2) Upaya negara yang lebih besar dipusatkan pada upaya menciptakan skema pembiayaan supaya warga negara dapat berpartisipasi (kembali) dalam arus besar ketenagakerjaan;

dan (3) Secara sekaligus, pengembangan industri dan perdagangan dikembangkan terlebih dahulu

(*precursory*) untuk menciptakan akses atas barang dan jasa, serta daya beli yang berkelanjutan.

Contoh negara penganut model ini adalah: Amerika Serikat, Kanada, dan Australia.

Kedua, Model Konservatif (Korporatis, *Continental Europe*) dengan ciri-ciri meliputi: (1)

Negara mengusahakan skema kesejahteraan yang dikelola oleh negara; (2) Dalam produksi dan pengorganisasian, negara bukan satu-satunya pelaksana, melainkan juga kolaborasi warga

negara/pekerja dengan sektor swasta, dan juga pajak negara yang dikaitkan dengan tunjangan

tertentu; (3) Namun demikian, pajak dapat dikatakan tetap tinggi, yang ini terkait dengan

pembiayaan secara meluas kebutuhan-kebutuhan warga negara, termasuk hal-hal yang tidak dapat

dibiayai dengan kolaborasi warga negara/pekerja dan sektor swasta; dan (4) Arah dari skema

kesejahteraan terutama membiayai kondisi-kondisi dimana warga negara "sakit" baik secara sosial

(pengangguran, cacat, tua, dan sebagainya) maupun secara fisik (soal kesehatan), sehingga

seringkali model ini disebut model proteksi sosial. Contoh negara penganut model ini adalah:

Austria, Perancis, Jerman, dan Italia.

Ketiga, Model Sosial-Demokratis (*Redistributif-Institusional*) dengan ciri-ciri meliputi: (1)

Satu skema pajak dipakai untuk membiayai keseluruhan pembiayaan skema kesejahteraan; (2)

Skema kesejahteraan ini mencakup layanan yang menyeluruh dengan standar setinggi-tingginya,

dan akses yang semudah-mudahnya (*universal coverage*), warga negara dianggap mempunyai hak

atas pengaturan skema kesejahteraan (prinsip *equity*); dan (3) Kebijakan negara diarahkan pada

integrasi industri dan perdagangan dengan skema-skema kesejahteraan itu. Contoh negara penganut

model ini adalah negara-negara: Skandinavia, seperti: Swedia dan Norwegia.

Sementara, Esping-Andersen, membagi tipologi negara kesejahteraan kedalam tiga bentuk,

yakni: (1) *Residual welfare state*, yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru,

dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial

yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk

mengurus pelayanan publik; (2) *Universal Welfare State*, yang meliputi negara seperti Denmark,

Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan demokrat dan dicirikan

dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat

dekomodifikasi yang ekstensif; dan (3) *Social Insurance Welfare State*, yang meliputi negara seperti

Australia, Belgia, Perancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.

2.2.4. Landasan Filosofis-Politik Negara Kesejahteraan

Gagasan tentang Negara kesejahteraan (*welfare state*) sendiri tampil sebagai sebuah *discursive practice* sejak pertengahan abad ke-20. Sebagaimana dikatakan Myles dan Quadagno, bahwa pada dekade tahun 1970-an studi kontemporer tentang negara kesejahteraan modern mendapatkan banyak perhatian, baik dari kalangan sejarawan (*historians*), ilmuwan politik (*political scientists*), dan ilmuwan-ilmuwan sosial lainnya.

Menurut Hobsbawn, implementasi terhadap gagasan tersebut merupakan cerminan dari proses perkembangan demokrasi dan kapitalisme terutama di Eropa, dimana kehadirannya tidak dapat dilepaskan dari proses negosiasi politik antara artikulasi perjuangan politik kalangan kiri dan kelas pekerja dengan perkembangan formal social kapitalisme. Benturan-benturan antara kelas pekerja dan modal berhasil didamaikan dengan terbangunnya *common platform* penataan Negara berbasis *welfare state*. Platform tersebut terwujud dalam berbagai program-program seperti pemenuhan berbagai kebutuhan mendasar manusia (*basic human needs*) oleh Negara pada bidang pendidikan, perawatan kesehatan, penyediaan perumahan yang layak, perawatan untuk anak-anak, pemenuhan kebutuhan ekonomi bagi mereka yang lanjut usia, pengangguran maupun mereka yang memiliki kekurangan fisik. Beberapa program-program Negara kesejahteraan telah diakomodasi oleh perkembangan Negara di Eropa sejak abad ke-19.

Menurut Esping-Anderson, ketika kita menelaah prinsip-prinsip utama dari bentuk Negara kesejahteraan yang terdiri atas: Pertama, pengakuan terhadap hak-hak social yang melekat pada tiap-tiap warganegara (*social citizenship*); Kedua, demokrasi yang menyeluruh (*full democracy*); Ketiga, relasi system social-ekonomi berbasis industry modern; Keempat, hak untuk mendapatkan pendidikan dengan perluasan system pendidikan modern secara massif. Keempat prinsip tersebut menegaskan tentang bagaimana Negara kesejahteraan berdiri diatas fondasi pentingnya peran

Negara untuk menjalankan prinsip-prinsip keadilan social, solidaritas dan kesetaraan diatas landasan formal social masyarakat kapitalistik.

Meskipun Negara kesejahteraan menempatkan pentingnya pemenuhan keadilan social melalui proses distribusi ekonomi dari Negara kepada rakyat, namun dengan merujuk pada empat prinsip asasi dari Negara kesejahteraan diatas, tidak membuat *welfare state* abai terhadap dinamika pasar bebas dan pentingnya efisiensi ekonomi. Negara kesejahteraan justru berpijak pada prinsip-prinsip keadilan social, demokrasi social yang memperjuangkan kesetaraan tiap-tiap warga Negara, pengutamaan manusia sebagai makhluk sosial, dan efisiensi ekonomi yang berbasis ekonomi pasar namun responsif terhadap keberlanjutan kehidupan publik.

Terdapat Empat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), yakni: (1) Prinsip Hak-Hak Sosial dalam Negara Demokrasi; (2) Prinsip *Welfare Rights*; (3) Prinsip Kesetaraan Kesempatan Bagi Warga Negara; dan (4) Prinsip Keseimbangan Otoritas Publik dan Ekonomi, dan Efisiensi Ekonomi. Ke-Empat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) memiliki relevansi dan sinergi dengan tujuan dari pembangunan negara Republik Indonesia yang perwujudanya meliputi:

Pertama, Prinsip Hak-Hak Sosial dalam Negara Demokrasi. Seiring dengan trend gelombang pasang demokrasi liberal pasar bebas yang saat ini tengah berkibar-kibar di seluruh dunia, faham demokrasi tengah direduksi habis-habisan ke dalam aspek yang hanya bersifat teknis procedural. Adam Przeworski, misalnya memaknai demokrasi sebatas system yang memfasilitasi penyelesaian konflik dapat dilakukan melalui cara-cara non-kekerasan. Sementara Larry Diamond, memandang demokrasi telah terkonsolidasikan ketika setiap agensi-agensi politik sepakat dengan demokrasi sebagai satu-satunya aturan main yang sah. Pandangan demokrasi secara minimalis ini selain mereduksi makna demokrasi, juga telah meruntuhkan pandangan demokrasi substansial sebagai suatu *political action* untuk memperjuangkan kemuliaan warga Negara sebagai pemilik sah kedaulatan politik.

Dalam diskursus demokrasi, seperti diuraikan oleh TH Mashall, pembentukan Negara kesejahteraan merupakan salah satu pilar esensial dari Negara demokratik. Sehingga tidak ada Negara demokrasi tanpa hadirnya pemenuhan terhadap hak-hak sosial bagi tiap-tiap warganya.

Dengan kata lain pemenuhan hak-hak social dari warga Negara adalah inheren sebagai tanggungjawab Negara demokratik. Tatanan demokrasi dalam konteks ini tidak dapat direduksi hanya pada penataan aturan-aturan main prosedural politik untuk memilih pejabat publik.

Pemenuhan hak-hak sosial dari warga Negara sejalan dengan tujuan substansial demokratik untuk memberikan pemenuhan standar kehidupan sosial masyarakat yang baik, sehingga ia dapat menggunakan hak-hak sipil dan politiknya secara utuh. Tujuan mendasar dari pengedepanan prinsip hak-hak sosial ini adalah agar warga Negara dapat mengaktualisasikan sepenuhnya segenap potensi kemampuan dirinya dan terhindar dari proses pemiskinan struktural.

Kedua, Prinsip *Welfare Rights*. Secara filosofis keberadaan wacana Negara kesejahteraan ditopang oleh ide filosofis tentang keadilan sosial terutama berhubungan dengan keadilan distributif. Kebijakan Negara kesejahteraan tidak serta merta memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari tiap-tiap individu, namun demikian kebijakan publik yang dilakukan oleh Negara kesejahteraan memiliki tujuan untuk mendistribusikan pendapatan secara adil bagi seluruh warga Negara. Salah satu aspek keadilan sosial yang ditekankan sebagai landasan filosofis dari Negara kesejahteraan adalah berhubungan dengan hak tiap-tiap warganegara untuk hidup secara layak (*welfare rights*).

Konsepsi tentang *welfare rights* memandang bahwa hak-hak asasi manusia tidak cukup dipahami dalam pengertian negatif yang dipahami oleh kaum liberal seperti Isaiah Berlin, dalam *Four Essays on Liberty* (Kehidupan tiap-tiap manusia harus dijaga dari kemungkinan koersi dan intervensi dari kekuatan diluar dirinya), namun hak yang melekat dalam diri manusia juga harus dimaknai dalam pengertian positif sehubungan dengan pentingnya pemenuhan pada akses sumber-sumber daya yang penting bagi kehidupan manusia itu sendiri.

Prinsip pengakuan terhadap *welfare rights* menjaga agar tiap-tiap system hak kepemilikan yang diterapkan tidak merampas hak dari tiap-tiap orang maupun kelompok-kelompok social yang terpinggirkan kehilangan akses sumber-sumber daya yang fundamental bagi kehidupan dirinya.

Konsepsi *welfare rights* menjadi jangkar pengamatan agar hak-hak rakyat untuk mengakses sarana-sarana kehidupan yang esensial untuk dirinya tetap dapat dijamin. Sehingga prinsip *common good* (kebaikan bersama) yang mengikat kehidupan tiap warganegara tetap dapat dipertahankan. Prinsip

welfare rights berpijak pada pemenuhan nilai-nilai fundamental kemanusiaan melalui program-program social untuk memenuhi hajat hidup layak bagi setiap warganegara.

Ketika kita memahami substansi keadilan sosial secara radikal, *welfare rights* sendiri merupakan hak yang secara esensial melekat dalam diri manusia. Dalam pengertian ini suatu masyarakat dapat dipandang sebagai masyarakat berkeadilan, ketika didalamnya hak-hak social tersebut telah terjamin sejalan dengan jaminan terhadap hak-hak sipil dan politik. Hak bagi tiap-tiap orang untuk hidup secara layak merupakan bagian dari *pre-political rights*, dimana hak tersebut telah melekat dalam diri manusia sebelum ia masuk menjadi warga politik. Dalam konteks demikian maka kehidupan politik akan bermakna ketika tatanan politik (*political order*) bertugas untuk melayani dan merealisasikan hak-hak tersebut. Sejalan dengan kerja politik tersebut, suatu masyarakat berkeadilan dinilai ketika ia mampu mewujudkan akses seluas-luasnya bagi public agar tiap-tiap warganya dapat hidup secara layak.

Untuk menjamin hak-hak tersebut dapat diperoleh oleh tiap-tiap warganegara, maka diperlukan inisiatif aktif dan tanggung jawab pemerintah untuk menjaga dan merealisasikan pemenuhan hak-hak sosial tersebut. Kebutuhan-kebutuhan sosial mendasar bagi tiap-tiap orang seperti pendidikan yang layak, hak untuk memperoleh barang-barang publik seperti air dan listrik, layanan kesehatan, dan hak untuk bertempat tinggal dan memiliki rumah dan kebutuhan sosial lainnya menjadi orientasi utama dari tugas Negara untuk memperjuangkannya. Untuk merealisasikannya, maka mekanisme pajak progresif maupun system transfer pendapatan merupakan standar minimal yang dilakukan Negara kesejahteraan (*welfare states*).

Ketiga, Prinsip Kesetaraan Kesempatan Bagi Warga Negara. Landasan filosofis dari relevansi Negara kesejahteraan juga ditopang oleh basis keadilan *social redistributive* atas prinsip kesetaraan kesempatan bagi setiap warga Negara. Moon (2004:214) menggunakan konsep keadilan redistributif dari John Rawls untuk menjelaskan prinsip kesetaraan kesempatan bagi warga Negara dalam konstruk Negara kesejahteraan. Apabila dalam prinsip filosofis tentang *welfare rights* sebelumnya telah dibahas tentang hak-hak tiap-tiap orang untuk hidup layak yang menyangkut hak atas pendidikan, rumah, air serta listrik, dan lain-lain. Tiap-tiap warganegara untuk dapat hidup secara layak dan terjamin kebutuhan hidupnya juga harus memiliki akses dan pengalaman untuk

meraih berbagai posisi dan karier sehubungan dengan keberadaan lapangan kerja yang ada di masyarakat.

Seseorang ketika lahir dan tumbuh telah terikat pada posisi kelasnya masing-masing.

Dalam konteks ini tidak semua orang memiliki akses yang setara untuk bekerja sesuai dengan pilihannya masing-masing. Sehingga kehadiran Negara kesejahteraan berperan untuk mengatasi hambatan-hambatan social yang harus dihadapi oleh tiap-tiap orang berkaitan dengan posisi kelas mereka. Akses kepada pendidikan yang layak dan redistribusi asset-aset produktif sangat berperan dalam pemenuhan akses kepada pekerjaan yang layak. Sehubungan dengan pemenuhan kesempatan yang setara kepada setiap warga untuk dapat bekerja secara layak ini bersifat kontekstual bagi setiap

Negara. Formasi sosial yang eksis di tiap-tiap Negara menentukan formulasi seperti apa yang cocok dalam implementasinya. Dalam kecenderungan masyarakat agraris yang dominan seperti di Indonesia misalnya, dimana akses kepada tanah menjadi fundamental agar mereka dapat hidup secara layak, maka desain reformasi agrarian yang berkeadilan menjadi salah jalan utama untuk mewujudkan kesetaraan akses bagi tiap-tiap warga Negara.

Keempat, Prinsip Keseimbangan Otoritas Publik dan Ekonomi, dan Efisiensi Ekonomi.

Seiring dengan kemenangan rezim pengetahuan demokrasi liberal-pasar bebas, muncul pandangan yang saat ini menjadi wacana hegemonik tentang keutamaan pasar bebas dalam ruang public.

Dalam paradigm neo-liberal masyarakat dipahami sebagai kumpulan jumlah individu-individu, sehingga upaya untuk memenuhi kepentingan masyarakat dijalankan dengan memenuhi kebutuhan agregatif dari tiap-tiap orang. Dalam pandangan kaum neo-liberal, institusi pasar bebas tempat proses transaksi jual beli berlangsung merupakan institusi utama yang harus ditegakkan agar tiap-tiap orang akan dapat terpenuhi kebutuhan dirinya.

Negara kesejahteraan berangkat dari pemahaman yang berbeda. Dalam pandangan filosofis

Negara kesejahteraan, pasar bebas tidak dapat dibiarkan berjalan sendirian untuk mengatur kompleksitas kehidupan publik. Pada kenyataannya mekanisme pasar bebas tidak dapat menentukan prioritas sosial dan menanggulangi persoalan-persoalan kemiskinan dan ketidakadilan sosial. Ketika mekanisme pasar bebas dibiarkan berjalan tanpa batasan dan regulasi, justru semakin memperlebar jurang ketimpangan sosial, kemiskinan dan ketidakadilan. Prinsip mengejar kepentingan diri seluas-

luasnya dalam arena pasar bebas, hanya akan mengakomodasi mereka yang dapat membayar dan memberi keuntungan dalam transaksi ekonomi yang diakui untuk mendapatkan fasilitas bagi kenyamanan hidupnya. Alih-alih bersikap egalitarian karena dapat memuaskan kepentingan tiap-tiap individu, mekanisme pasar bebas justru menjadi kerangka institusional yang berperan untuk mengeksklusi setiap kepentingan dari mereka yang paling terpinggirkan secara ekonomi.

Secara lebih jauh pengedapanan rezim pasar bebas tanpa mempersiapkan perangkat regulasi yang tepat diatur oleh otoritas public, hanya akan menghancurkan fondasi dasar kehidupan publik yang berangkat dari ikatan relasi sosial. Sistem pasar bebas buta terhadap agenda prioritas dari kepentingan-kepentingan bersama. Keuntungan yang dihasilkan memberikan pertumbuhan dan keuntungan material, namun dalam jangka panjang, sistem pasar bebas yang berjalan eksekutif tanpa batasan hanya akan menghancurkan ikatan-ikatan sosial yang mengintegrasikan kehidupan bersama dalam ruang publik. Prinsip kebaikan bersama akan hancur digerus oleh prinsip pasar bebas yang berlandaskan efisiensi ekonomi dan kepentingan diri.

Kondisi ini sejak awal telah diperingatkan oleh *founding father* sistem kapitalisme yaitu Adam Smith. Bagi Smith mekanisme mekanisme pasar bebas dengan sendirinya akan sangat berbahaya bagi tatanan publik, ketika masing-masing orang hanya mengejar kepentingan egoistik dirinya sendiri. Institusi pasar bebas memerlukan topangan karakter solidaritas dan kepercayaan yang bersumber dari semangat komunitas, agar baik penjual dan pembeli dapat duduk bersama secara setara dalam proses transaksi pasar. Masyarakat Eropa abad ke-18 jaman disaat Adam Smith hidup memperlihatkan spirit loyalitas, altruisme dan solidaritas begitu besar yang tumbuh dari kehidupan komunitas masyarakat sipil yang sehat tengah tergerus oleh kolonisasi wilayah ekonomi berbasis pasar bebas ke dalam setiap wilayah kehidupan public.

Berbeda dengan rezim pengetahuan pasar bebas, paradigma *welfare state* menegaskan pentingnya peran Negara sebagai otoritas politik berperan sebagai agensi yang menggerakkan dan mengatur kehidupan publik. Pentingnya Negara dalam prinsip *welfare state* tidak ditempatkan untuk menggeser peran pasar bebas, namun Negara menjadi penting guna mendorong agar pasar bebas dapat berfungsi dengan baik dan tidak meminggirkan kepentingan bersama. Dengan demikian yang menjadi perhatian dari penyeru *welfare state* bukanlah pengedapanan peran Negara diatas pasar,

namun yang paling penting adalah bagaimana menempatkan keterlibatan pasar maupun Negara secara tepat untuk menggerakkan kehidupan publik.

Menurut Triwibowo dan Bahagijo, berangkat dari pengakuan terhadap pentingnya baik otoritas pasar maupun Negara, desain Negara kesejahteraan secara filosofis justru tidak menghalangi prinsip efisiensi ekonomi. Negara kesejahteraan justru bermaksud menggerakkan roda perekonomian secara positif untuk mendorong agar setiap sumber daya manusia dimanfaatkan secara produktif untuk menggerakkan aktivitas ekonomi, dengan memenuhi kebutuhan dasar dari tiap-tiap orang. Selanjutnya prinsip Negara kesejahteraan juga berniat untuk mendorong partisipasi penuh pada pasar tenaga kerja maupun aktivitas investasi dan menabung

2.3. Teori Negara Hukum Demokratis

Istilah negara hukum atau istilah negara berdasar atas hukum sebenarnya merupakan istilah yang berasal, dari bahasa asing, seperti "*rechstaat*" (Belanda), "*etat de droit*" (Prancis), "*the state according to law*", "*legal state*", "*the rule of law*" (Inggris). Istilah ini sebenarnya sudah lama dianut di banyak negara, dan dikenal sejak abad ke XVIII, namun karena situasi pada saat itu, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX, termasuk di Indonesia sendiri.

Dalam kepastasaan Hukum Tata Negara, Istilah "Negara Hukum" memiliki berbagai padanan, misalnya *Rule of Law* (Inggris), *Rechtsstaat* (Belanda, Jerman), *Nomokrasi* (berasal dari bahasa Inggris : *Nomocracy*), *Etat de Droit* (Perancis), *Stato di Dirrito* (Italia), dan *Socialists Legality* (negara komunis/sosialis). Dalam perkembangan mengenai gagasan negara hukum terdapat dua tradisi besar yaitu tradisi Eropa Kontinental yang disebut "*rechstaat*" dan tradisi negara hukum Anglo Saxon yang disebut "*rule of law*".³⁰ Gagasan mengenai *rechstaat* ini berkembang di Eropa Barat dalam suasana individualisme dan liberalisme yang sedang tumbuh di sekitar abad ke-XVIII yang dipelopori oleh Imanuel Kant dengan mengidealkan paham *laissez faire laissez aller* dan gagasan negara penjaga malam (*nachwachtersstaat*).³¹ Dalam gagasan ini, setiap warga negara dibiarkan menyelenggarakan sendiri usaha-usaha kemakmurannya. Negara tidak perlu ikut campur

³⁰ Mahkamah Konstitusi, *Laporan Penelitian Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekjen MK RI, 2005, h. 12

³¹ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993, h. 28

dalam urusan-urusan yang dapat ditangani oleh masyarakat sendiri. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner.³² Sedangkan *rule of law* merupakan konsep yang lahir dalam sistem *common law* yang berkembang dengan cara evolusioner.³³ Sehingga dari segi karakter, antara *rechtsstaat* dan *rule of law* terdapat perbedaan. Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada *administratief*, sedangkan *rule of law* bertumpu pada *judicial*.³⁴ Namun pada hakikatnya, kedua-duanya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat melalui pembatasan kekuasaan pemerintah oleh hukum.³⁵

Dalam Ensiklopedia Indonesia (N-Z), istilah negara hukum (*rechtsstaat*) yang dilawankan dengan negara Kekuasaan" (*machtsstaat*) dirumuskan sebagai berikut: negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Dalam negara Hukum kewajiban pemerintah yang utama ialah memelihara hukum, menjaga ketertiban umum supaya jangan sampai terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Sebaliknya, negara kekuasaan adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpowicsa.l mengajarkan bahwa negara itu tidak lain daripada "organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar". Menurutnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

D. Mutiaras³⁶ menyatakan bahwa negara hukum ialah suatu negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya, dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya berdasarkan atas hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh tetapi oleh undang-undang (*a state that not governed by men, but by law*). Karena itu di dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap Negara sebaliknya

³² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, h. 72

³³ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2011, h. 4

³⁴ *Ibid*

³⁵ Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, cet.2, Malang: Bayumedia Publishing, Malang, 2005, h.6

³⁶ D' Mutiaras dalam Mukti Fajar, *Ibid*

kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.

Menurut Juniarto bahwa asas negara hukum atau asas *the Rule of Law*, berarti dalam penyelenggaraan negara tindakan-tindakan penguasa harus didasarkan kepada hukum, bukan didasarkan pada kekuasaan atau kemauan dari pada penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi dari pada-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.³⁷

Wirjono Projdodikoro memberikan pengertian bahwa negara hukum merupakan negara dimana penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam menjalankan tugas kenegaraan terikat pada peraturan hukum yang berlaku.³⁸ Muhammad Yamin mendefinisikan negara hukum sebagai suatu negara yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan rakyat yang terbentuk secara sah sesuai dengan asas "*the laws and not man shall govern*".³⁹

Negara hukum merupakan negara yang berkembang dari prinsip "*freedom under the rule of law*" yakni negara yang didasarkan pada kebebasan, namun dalam perkembangannya kebebasan tersebut dibatasi oleh hukum.⁴⁰ Joeniarto menyatakan bahwa negara hukum merupakan negara dimana tindakan penguasanya harus dibatasi oleh hukum.⁴¹ Ide pembatasan terhadap kebebasan pemerintahan merupakan prinsip utama dalam negara hukum.⁴² Tujuan negara hukum adalah adanya ketentuan yang akan menjadi dasar wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan.

³⁷ Joeniarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta: YBP Universitas Gajah Mada, 1981, h. 7

³⁸ Wirjono Projdodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1977, h. 10

³⁹ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Siguntang, 1971, h. 74

⁴⁰ Brianz Z. Tamanaha, *On the Rule of Law, History, Politic, Theory*, ed. 4, Cambridge university Press, 2006, h. 6

⁴¹ Joeniarto, *Op.Cit.*, h. 8

⁴² Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 16

Hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Hotma P. Sibuea menyatakan:⁴³

“Jika ada pengakuan bahwa kekuasaan penguasa bersumber dari hukum, berarti kekuasaan bukan merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak (absolut) tanpa batas, tetapi kekuasaan yang dibatasi oleh hukum. Konsekuensi atas pengakuan yang demikian mengandung arti bahwa penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang”.

Negara hukum memang ditujukan untuk menghindari tindakan penguasa yang sewenang-wenang.⁴⁴ Negara hukum memberikan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah. Kekuasaan pemerintah yang terbatas merupakan ciri dari adanya kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diwujudkan melalui adanya perlindungan hukum melalui undang-undang yang akan menjadi pedoman pemerintah dalam bertindak. Sehingga tidak boleh sedikitpun suatu undang-undang memberikan kerugian bagi rakyat.

Konsep negara hukum sudah menjadi model bagi negara-negara modern dewasa ini, bahkan dapat dikatakan hampir sebagian besar negara di dunia telah mengadopsi konsep negara hukum yang semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakekat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.⁴⁵ Sebagai konsekuensinya dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedang dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁶

Penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan tata usaha negara tidak dapat dilepaskan

⁴³ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010, h. 49

⁴⁴ Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi; Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2008, h. vii

⁴⁵ Jimly Assidique, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok-Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146-147*

⁴⁶ Ibid

dan prinsip negara berdasar atas hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dan konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.⁴⁷ Mengenai makna dad negara berdasar atas hukum, Mohtar Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dan negara berdasarkan atas hukum adalah: "....kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum."⁴⁸ Pemahaman demikian membawa konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh rakyat maupun penguasa harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa ada pengecualian sedikitpun.

Lahirnya konsep negara hukum tidak dapat dilepaskan dari konsep *rechtsstaat* hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang kemudian dikembangkan di negara-negara Eropah kontinental. Konsep *rechtsstaat* Imanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep *nachtwakestaat*. Dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak diperkenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya, oleh karena itu konsep *rechtsstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal.⁴⁹ Konsep *rechtsstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat, atau apa yang lazim disebut sebagai *politieilstaat*, atau juga disebut sebagai penjaga malam.

Pemikiran konsep *rechstaat* Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo, mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari: a) diakuinya hak-hak asasi warga negara; b) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai Trias Politika; c). pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigeheid van bestuur*), dan; d). adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.⁵⁰

Sedasar dengan pemikiran Stahl, D.H.M. Meuwissen sebagaimana dikutip Philipus M.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni*, Bandung, 2002, hlm.12.

⁴⁹ Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, UI Press, Jakarta, 1998, hlm. 2.

⁵⁰ Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budihardjo, *Op.Cit.* hlm.57-58.

Hadjon mengemukakan, bahwa Undang-Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam konsep negara hukum, sebab konstitusi merupakan jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Adapun ciri-ciri *rechtstaats* selengkapnya sebagai berikut:⁵¹

- a. adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang, yang ada di tangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- c. diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

2.3.1. Perbedaan Negara Hukum

Secara teoritis negara hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Fungsi dan tujuan negara itu dapat dibedakan dalam fungsi dan tujuan negara yang klasik (asli) serta fungsi dan tujuan negara yang moderen. Fungsi dan tujuan negara yang klasik, ialah hanya memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat saja, disebut dengan negara yang negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Sedang fungsi dan tujuan negara yang modern ialah bahwa di samping memelihara ketertiban dan keamanan negara, juga berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya dalam arti semua luasnya, jasmaniah-rokhaniah, di lapangan ekonomi, sosial kultural dan lain lain (*welfare State*).
- b. Hukum dapat diartikan dalam artian sempit atau formil (tertulis), berupa undang undang dan peraturan lainnya yang dibuat oleh penguasa atau badan legislatif suatu negara, dan hukum dalam arti yang luas atau materii, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang mengandung nilai nilai kebenaran dan keadilan, yang merupakan "*just law*" (keadilan).

Berdasarkan pendekatan segi fungsi dan tujuan negara, dihasilkan dua tipe negara hukum, yang pada umumnya oleh para sarjana dinamakan "negara hukum dalam arti sempit atau formil" dan "negara hukum dalam arti luas atau materii". Utrecht menyebut dengan "negara hukum klasik" (*kingsieke rechtsstaat*) untuk negara hukum dalam arti formil, dan "negara hukum modern" (*modern rechtsstaat*) untuk negara hukum dalam arti yang materii.

Negara hukum dalam arti formil (sempit, klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang undang). Negara hanya bertugas melindungi jiwa, benda atau hak hak azasi warganya secara pasif. Negara tidak ikut campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan

⁵¹D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Loc.Cit. hlm. 77.

ekonomi adalah prinsip "*laissez faire, laissez aller*". Bahkan menurut Utrecht, negara hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dari golongan penguasa (*rulling class*) dan bisa disebut dengan "negara jaga malam".

Negara hukum dalam arti materiil (luas, modern) ialah negara yang dikenal dengan istilah "*welfare state*" ("*wolrvaarstaat*" / "*wehlfarstaat*"), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas luasnya, yaitu keamanan sosial (*social, security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak azasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.

W.Friedman dalam bukunya, "*Law in a changing society*" juga berpendapat bahwa kata "*Rule of Law*" dapat dipakai dalam arti formil (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideological sense*). *Rule of Law* dalam arti formil, tidak lain artinya dari pada "*organized public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisir, sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. Sedangkan *rule of law* dalam artian yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan "*rule of just law*" dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.

Begitu pula T.D. Weldon dalam bukunya "*The Vocabulary of Politics*" membagi *Rule of Law* dalam dua arti, yaitu yang pertama bahwa *Rule of Law* yang tidak hanya memiliki sistem peradilan yang sempurna di atas kertas saja (*law in the book*), akan tetapi juga pada *Rule of Law* itu, yang pada kenyataan (*law in action*) benar benar dapat menikmati keadilan, dalam arti perlakuan yang adil baik dari sesama warganya maupun dari pemerintahan.

2.3.2. Latar Belakang Timbulnya Konsepsi Negara Hukum

Istilah "*rechtsstaat*" (negara hukum) adalah suatu istilah yang masih muda baru muncul di abad ke-XIX jika dibandingkan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti Demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Menurut Soedirman Kartohadiprojo, bahwa istilah itu pertama kali digunakan oleh Rudolf von Gneist (1816- 1895), seorang guru besar di Berlin (Jerman), di mana dalam bukunya "*das Enslische Verwaltungerechte*" (1857) mempergunakan istilah "*rechtsstaat*" untuk pemerintahan negara Inggris. Namun konsepsi negara Hukum itu sendiri,

sudah dicetuskan sejak abad ke-XVII di negara-negara Eropa Barat bersama-sama dengan timbulnya perjuangan menentang kekuasaan yang tidak terbatas dari para penguasa, yaitu para raja yang berkekuasaan absolut. Cita-cita itu pada mulanya, sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari *Renaissance* serta Reformasi.

Konsepsi atau ide negara hukum yang berhadapan secara diametral dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut), pada hakekatnya merupakan hasil dari perdebatan yang terus menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat, teori tentang negara dan hukum, yaitu mengenai persoalan hakekat, asal mula, tujuan negara dan sebagainya. Khususnya masalah yang ini adalah selalu dari manakah negara mendapat kekuasaannya untuk mengadakan tindakan-tindakannya dan ditaatinya tindakan-tindakan ini oleh rakyat. Demikianlah dalam hal ini dapat dicatat dua teori besar tentang negara dan hukum yaitu tentang teori kedaulatan (*souverenete*) dan teori asal mula negara yang telah menghasilkan dua pola negara yakni negara dan pemerintahan absolut (negara kekuasaan) dan negara hukum.

Jika pada abad pertengahan ada dualisme pemerintahan (kekuasaan) antara Kerajaan Tuhan dan Kerajaan Dunia, antara Gereja dan Raja, sebagai akibat doktrin Teokratis tentang asal mula negara, di mana dominasi dan pengaruh Gereja begitu besar terhadap kehidupan negara dan umat manusia, maka pada zaman *Renaissance*, kekuasaan mutlak beralih kepada negara (raja). Pada masa tersebut, negara mempunyai kedaulatan mutlak dan pemerintahan yang sangat sentral dengan raja yang absolut. Doktrin teokratis pada abad pertengahan yang bersifat universal disempurnakan, dan digunakan untuk membesarkan kebiasaan raja-raja yang mutlak. Dikatakannya, bahwa raja bertahta karena kehendak Tuhan. Raja adalah wakil Tuhan di dunia. Sehingga pelanggaran terhadap kekuasaan raja berarti pelanggaran terhadap Tuhan.

Sarjana-sarjana dan ahli-ahli filsafat, seperti Niccolo Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Jellinek, John Austin dan sebagainya, telah melahirkan suatu teori kedaulatan untuk menopang paham negara dengan kekuasaan mutlak, yang merupakan konsep kedaulatan tradisional atau konsep kedaulatan *monistis*. Pokok-pokok atau intisari konsep kedaulatan negara ini ialah bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang tertinggi dan tidak terbatas, yang dapat memaksakan perintahnya dengan tidak mengindahkan perintah lainnya. Negara yang memiliki

kekuasaan tertinggi itu menghendaki pentaatan mutlak dari semua warga negara.. Kekuasaan negara yang mutlak ini terjelma dalam bidang-perundang-undangan, di mana negara merupakan pembentuk undang-undang yang tertinggi.

Niccolo Machiavell (1469 - 1627), pemikir Renaissance dari Italia dengan bukunya yang terkenal "*The Prince*" (sang Penguasa) telah mengajarkan, bahwa tujuan negara yang selalu hendak dituju ialah tercapainya tata tertib dan ketentraman, dan itu hanya dapat dicapai oleh pemerintahan seorang raja yang tidak dihalang-halangi dan diiringi barang sesuatupun, pemerintahan yang disentralisir pada raja yang absolut. Tujuan negara itu dapat dicapai dengan segala cara, kalau perlu dengan kekerasan, tipuan dan lain lain cara yang jahat sekalipun. Inilah prinsip Machiavellisme yang sangat terkenal dan biasa dianut oleh negara-negara totaliter (negara kekuasaan). Tujuan menghalkan cara atau "*The End justifies the mean*". Bagi Machiavelli hukum dan kekuasaan itu adalah detik. Barang siapa punya kekuasaan maka dia mempunyai hukum, barang siapa tidak mempunyai kekuasaan tak pernah punya hukum. Undang-undang hanya kemauan raja yang memegang kedaulatan mutlak dan dilaksanakan dengan fisik.

Terkait dengan hal tersebut, Jean Bodin (1530-1596) juga telah mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bukunya "*Six Livres de la Republiqus*" (1576). Dialah yang pertama-tama menganggap kedaulatan (*sovereignty*), sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakekat negara melekat pada kedaulatan, tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifisir oleh Raja. Raja yang berdaulat tidak bertanggung jawab terhadap siapapun, kecuali terhadap Tuhan. Ajaran Bodin tentang kedaulatan negara mutlak lahir di Perancis, karena ia hidup di Perancis yang sedang dalam keadaan lemah oleh karena pertikaian-pertikaian dalam negeri, pertikaian antara kaum bangsawan dan pertikaian kaum agamawan. Menurut Bodin dan partainya "politiques", bahwa perdamaian dan ketertiban hanya dapat dicapai jika Perancis menindas pertikaian-pertikaian politik dan agama itu dengan meletakkan semua kekuasaan pada diri seorang raja. Karena itu, mereka menghendaki adanya supremasi raja dalam semua bidang kehidupan.

Kemudian Thomas Hobbes (1588-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan hukum alam telah pula memperkuat teori absolutisme Bodin. Menurut Hobbes keadaan alamiah bukanlah

keadaan yang aman, sentausa, adil dan makmur, tetapi suatu keadaan kacau balau. Manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Untuk mempertahankan diri masing-masing, mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh hak-hak kodratnya sebagai individu kepada-seseorang (raja) atau sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur kelompok mereka. Oleh karena itu, raja (sekelompok orang tersebut) harus diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Jadi, negara (raja) harus berkekuasaan penuh dan mutlak, sehingga tidak bisa ditandingi oleh kekuasaan siapapun. Dengan demikian, Thomas Hobbes dengan bukunya yang sangat terkenal "Leviathan" telah meletakkan dasar-dasar filsafat negara yang mutlak, kerajaan yang absolut. Dengan Adagium "*princeps legibus solutus est*" (raja berada di atas undang-undang) dari Bodin betul-betul berlaku.

Ajaran Bodin dan Hobbes diteruskan oleh John Austin (1790-1859), Sarjana Hukum dari Inggris pelopor aliran analistis. Bagi Jhon Austin, yang berdaulat adalah "*legibus solute*", yakni pembentuk hukum yang tertinggi (*supreme legislator*) dan hukum positif adalah hukum yang dibuat oleh yang berdaulat. Karena itu sebagai konsekuensinya, yang berdaulat berada di atas hukum yang diciptakan sendiri. Konsep kedaulatan yang monistis (kedaulatan negara), yang mutlak tersebut, dengan raja mempunyai kekuasaan absolut, telah menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari raja, berupa penindasan terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga mendapat reaksi dan tantangan dari aliran pluralisme politik yang menyangkal kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas dari negara (penguasa negara).

Huge Krabbe (1857-1936), guru besar Universitas Leiden, telah mengecamnya dari segi ethis, yaitu dari segi perasaan hukum, yang bersumber pada individu dan bersifat ethis normatif, karena merupakan manifestasi dari kesadaran individu akan hal-hal yang baik atau buruk. Menurut Krabbe, hukum bukanlah semata-mata apa yang secara formil diundangkan oleh badan legislatif suatu negara. Hukum (dan kedaulatan sebagai aspeknya) bersumberkan perasaan hukum anggota-anggota masyarakat. Perasaan hukum adalah sumber dan merupakan pencipta hukum, negara hanya memberi bentuk pada perasaan hukum itu. Hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan hukum.

Negara tidak berdaulat mutlak, karena perasaan hukum menentukan dan membatasi isi hukum. Bukan negara yang berdaulat, tetapi hukumlah yang berdaulat. Teori Krabbe ini dikenal sebagai teori "kedaulatan hukum", yang kemudian menimbulkan bentuk negara hukum, yaitu suatu negara yang susunannya diatur sedemikian rupa sehingga segala kekuasaan dari alat pemerintahan didasarkan atas ketentuan hukum, begitu pula segenap warganegaranya harus menundukkan diri pada hukum itu. Kecaman dan tantangan terhadap teori kedaulatan mutlak dari negara yang telah menimbulkan negara kekuasaan itu juga dikemukakan oleh aliran Pragmatisme yang dipelopori oleh Leon Duguit dan Harold J. Laski. Negara dipandang sebagai suatu lembaga kesejahteraan umum (*public service instituta*), dan hukum bukanlah serangkaian perintah-perintah, tetapi adalah cara-cara penyelenggaraan kesejahteraan umum itu. Dengan konsepsi ini, negara tidak berkuasa, tetapi bertanggung jawab. Individu akan mentaati negara, karena tujuan-tujuan yang diselenggarakan oleh negara, yaitu kesejahteraan umum.

Kemudian paham absolutisme juga mendapat tantangan dari sarjana sarjana tokoh dari Perjanjian Masyarakat. John Locke, Rousseau, Immanuel Kant, dan lain lain yang sangat berbeda dan bahkan bertentangan dengan Thomas Hobbes, yang juga menganut teori perjanjian masyarakat. John Locke (1652-1704) dalam bukunya "*Treaties of Civil Government*" (1690) mengemukakan bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak, tetapi selalu terbatas, karena dalam mengadakan perjanjian dengan seseorang atau sekelompok orang, individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak-hak alamiah mereka. Ada hak-hak alamiah yang merupakan hak asasi yang tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan, juga tidak oleh individu sendiri. Penguasa yang disertai tugas mengatur hidup individu dalam ikatan kenegaraan yang harus menghormati hak-hak asasi tersebut. Fungsi perjanjian masyarakat menurut John Locke ialah untuk menjamin dan melindungi hak-hak kodrat itu. Dengan konstruksi demikian, John Locke menghasilkan negara yang dalam kekuasaannya dibatasi oleh hak-hak kodrat yang tidak dapat dilepaskan itu. Maka ajaran John Locke menghasilkan negara konstitusional, bukan negara absolut. Di dalam bukunya itu, John Locke mengemukakan bahwa untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar hak-hak asasi warga negara terlindungi, maka kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu Kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang, dan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan

yang melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, aliansi antar negara, dan transaksi-transaksi dengan negara asing. Ketiga cabang kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain, baik berkenaan dengan tugas maupun fungsinya serta mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Dengan demikian, tiga kekuasaan tersebut tidak boleh diserahkan kepada orang atau badan yang sama untuk mencegah konsentrasi dan penyalahgunaan oleh pihak yang berkuasa.

Kemudian teori pemisahan kekuasaan Jhon Locke ini, dikembangkan oleh De Secondat de Montesquieu (1689-1755) dalam bukunya "The spirit of laws" yang membagi kekuasaan ke dalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) dan kekuasaan yudisial (*la puissance de juger*). Dalam hal ini, Montesquieu menekankan arti pentingnya kebebasan atau kemandirian kekuasaan yudisial demi menjamin perlindungan hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja. Ajaran pemisahan tiga kekuasaan ini dikenal dengan teori "*trias politica*". Ketiga kekuasaan tersebut menurut Montesquieu masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (*functie*) maupun perlengkapan (*orgaan*) yang melakukannya. Dalam doktrin *trias politica*, baik dalam pengertian pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan, prinsip utama yang harus dilaksanakan adalah kekuasaan yudisial dalam negara hukum harus bebas dari campur tangan badan eksekutif. Hal ini dimaksudkan agar kekuasaan yudisial dapat berfungsi secara sewajarnya, demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak asasi manusia. Dengan demikian, kekuasaan yudisial mempunyai peran yang sangat penting, karena memegang kekuasaan untuk menyelesaikan masalah maupun konflik yang terjadi dalam suatu negara.

Tokoh yang ikut ambil bagian untuk membatasi kekuasaan raja (penguasa negara), sekaligus motor utama Revolusi Perancis adalah Jean Jacques Rousseau (1712-1778) dengan ajarannya yang terkenal, yaitu kedaulatan rakyat. Sebagai penganut ajaran hukum alam, Rousseau mendasarkan teorinya pada perjanjian masyarakat atau kontrak sosial dalam bukunya berjudul "Du Contract Social" yang ditulis tahun 1762. Menurut Rousseau, dalam keadaan alamiah hidup individu bebas dan sederajat, aman dan bahagia, seperti keadaan alam firdaus. Tetapi manusia juga

sadar adanya ancaman potensial dalam hidupnya, penghalang kemajuan individu lebih besar daripada alat-alat yang dimiliki individu. Keadaan alamiah (status naturalis) tidak bisa terus dipertahankan, maka perlu untuk diakhiri dengan kontrak sosial, sehingga keadaan alamiah beralih ke keadaan bernegara (status civilis). Dia menggambarkan, manusia dilahirkan merdeka, namun di mana-mana ia terbelenggu (*man is born free and every where he is in chains*). Sehingga Pemerintah sebagai pimpinan organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat, yaitu rakyat seluruhnya melalui kemauan umumnya (*volunte generale*). Konstruksi perjanjian sosial Rousseau menghasilkan bentuk negara yang kedaulatannya berada di tangan rakyat melalui kemauan umumnya, negara demokratis dimana penguasa negara hanya merupakan wakil rakyat.

Negara Hukum (*rechtsstaat*) itu dilahirkan di abad ke-XVII dan XVIII, melalui tulisan-tulisan para sarjana penganut aliran hukum alam, sebagai reaksi dan tantangan terhadap absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Inti dari ajaran hukum alam ialah bahwa kekuasaan penguasa (raja harus dibatasi, agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat dan warganya). Pembatasan itu dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa semua tindakan penguasa negara tidak boleh semau-maunya, tetapi harus berdasarkan dan berakar pada hukum (Krabbe), untuk itu juga harus ada pemisahan kekuasaan negara (Locke, Montesquieu), khususnya kekuasaan judisial harus dipisahkan dari raja (penguasa). Kesemuanya itu bertujuan untuk menjamin dan melindungi hak-hak asasi rakyatnya (John Locke) dan membawa kesejahteraan umum (Leon Duguit, Laski). Konsep negara hukum yang ditujukan untuk membatasi kekuasaan penguasa/raja yang absolut itu juga diperkuat oleh paham konstitusionalisme (John Lock, Montesquieu) dan paham kedaulatan rakyat serta demokrasi (Rousseau), yang kemudian melahirkan negara konstitusional demokrasi atau negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Dengan dasar tersebut, maka sesungguhnya sejak kelahirannya bahwa asas negara hukum, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusionalisme itu satu sama lain saling berhubungan erat, bahkan pelaksanaannya ternyata tak dapat dipisah-pisahkan satu sama lain.

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum ini selanjutnya dikembangkan oleh Immanuel Kant, Friederich Julius-Stahl, Fichte, Laband Guys dan lain-lain, dan dikenal dengan

istilah konsep *rechtsstaat*. Sedangkan di negara-negara Anglo saxon lahir konsep "*rule of law*" dipelopori oleh Dicey. Di negara-negara sosialis dikembangkan pula konsep yang mendekati idea *rechtsstaat* atau *rule of law* yang disebut "*socialist legality*", yang menginginkan adanya realisasi dari sosialisme sebagai sumber yang paling menentukan dalam segala aktivitas organ-organ negara dan pemerintahan, pejabat-pejabat pemerintah dan warga negara.

Memang dari latar belakang sejarah kelahirannya, konsep *rechtsstaat* (negara hukum) atau Rule of Law itu sangat dipengaruhi oleh paham liberalisme dan individualisme, yang merupakan falsafah yang dianut oleh kebanyakan negara-negara Barat. Namun demikian, cita (idea) yang terkandung di dalamnya, yang menginginkan adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*the dignity of man*), tidak mungkin secara apriori ditolak secara mentah-mentah. Sebab ide-ide itu merupakan ide-ide yang universal yang merupakan milik umat manusia, kapan dan di manapun berada. Untuk itu, perlu dikemukakan bahwa konsep negara hukum itu bukan melulu milik atau monopoli Barat, karena sebelum konsep itu lahir di Eropah Barat pada abad ke-XVII-XVIII, agama Islam yang dianut oleh sebagian besar bangsa Indonesia sudah menentukan pilihannya kepada bentuk negara hukum, yang dikenal dengan nama "Nomokrasi Islam".

Berbagai pandangan para sarjana kenamaan tentang negara hukum seperti tersebut di atas, disesuaikan kondisi sosial, budaya dan ideologi bangsa Indonesia, maka para sarjana kenamaan Indonesia merumuskan apa yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila (NHP).

a. Perkembangan Konsep Negara Hukum

Berikut ini akan dikemukakan beberapa konsep negara hukum berturut-turut: *Rechtsstaat*, *The Rule of Law*, *Socialist Legality*, *Nomokrasi Islam* dan Negara Hukum Pancasila (NHP). Lebih lanjut, di bawah ini akan diuraikan teori negara hukum yang diajukan/dikemukakan oleh Muhammad Tahir Azhary. Menurut Muhammad Tahir Azhary setidaknya ada 5 (lima) Teori Negara Hukum, yakni: *Rechtsstaat*, *the Rule of Law*, *Socialist Legality*, *Nomokrasi Islam*, dan Negara Hukum Pancasila (NHP)⁵².

⁵² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Prenada Media, 2004, h. 83-102

1. Karakteristik *Rechtsstaat*

Konsep *Rechtsstaat* diperkenalkan dari hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, kemudian dikembangkan di negara-negara Eropa Kontinental. Konsep *Rechtsstaat* dari Immanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang negara hukum formil atau lazim disebut *nachtwakersstaat*. Dalam pengertian ini, negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak diperkenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya, oleh karena itu teori *rechtsstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal.⁵³ Teori *rechtsstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.

Konsep *Rechtsstaat*, menurut Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, memiliki unsur-unsur sebagai berikut : (a). diakuinya hak-hak asasi warga negara (*grondrechten*); (b). adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara (*separation of power / scheidung van machten*) untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai *trias politica*; (c). pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan/hukum (*wetmatigheid van bestuur/rechtmatigheid van het bestuur*), dan (d). adanya peradilan administrasi dalam perselisihan (*administratieve rechtspraak*).⁵⁴

D.H.M. Meuwissen menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam teori negara hukum, sebab

⁵³ Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1998, h. 2

⁵⁴ Frederick Julius Stahl dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* h. 57-58

konstitusi merupakan jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara.⁵⁵ Van Der Pot juga menyatakan bahwa *rechtsstaat* mempunyai prinsip-prinsip dasar yang meliputi 3 (tiga) aspek, yakni: *Pertama*: adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat. *Kedua*: adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*). *Ketiga*: diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*). Ciri-ciri tersebut menunjukkan prinsip sentral *rechtsstaat* adalah pada pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta kebebasan dan persamaan.⁵⁶

Scheltema, sebagaimana dikutip B. Arief Sidharta, merumuskan unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara lebih lengkap meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia.
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga

⁵⁵ D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan...Op.Cit.*, h. 76

⁵⁶ *Ibid.*, h. 71.

dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat “predictable”.

Asas-asas yang terkait dengan kepastian hukum itu adalah:

- 1) asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
- 2) asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
- 3) asas non-retroaktif, di mana perundang-undangan, sebelum mengikat, harus terlebih dahulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
- 4) asas peradilan bebas, independen, *impartial*, obyektif, rasional, adil dan manusiawi;
- 5) asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara, karena alasan undang undang tidak ada atau tidak jelas;
- 6) hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam Undang Undang Dasar atau Undang Undang.

c. Berlakunya asas persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*),

bahwa dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini terkandung makna: (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.

d. Asas demokrasi, di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.

e. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut : (a) asas-asas umum pemerintahan yang layak; (b) syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat dijamin dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam

konstitusi; (c) pemerintah secara rasional menata setiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan diselenggarakan secara efektif dan efisien.⁵⁷

Philipus M. Hadjon mendasarkan pada pendapat S.W. Couwenberg, mengemukakan 9 (sembilan) ciri-ciri "*rechtsstaat*" sebagai berikut:

- a. Pemisahan antara negara dengan masyarakat sipil, pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan, pemisahan antara hukum publik dan hukum privat;
- b. Pemisahan antara negara dan gereja;
- c. Adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil;
- d. Persamaan di hadapan undang-undang;
- e. Adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
- f. Pemisahan kekuasaan berdasarkan "*trias politica*" dan sistem "*checks and balances*";
- g. Adanya asas legalitas;⁵⁸
- h. Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
- i. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip-prinsip tersebut diletakkan prinsip tanggung-gugat Negara secara yuridis; dan
- j. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (*sistem federasi* maupun *desentralisasi*).⁵⁹

Senada dengan pendapat-pendapat di atas, Van Wijk dan Konijnbelt menyatakan bahwa *rechtsstaat* memiliki unsur-unsur sebagai berikut:⁶⁰

⁵⁷ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, dalam *Jentera*, Jakarta: Jurnal Hukum Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Edisi 3 Tahun II, November 2004, h. 124-125

⁵⁸ Adapun pengertian asas legalitas adalah tiada perbuatan dapat dipidana kecuali atas dasar kekuatan ketentuan pidana menurut Undang-Undang yang sudah ada terlebih dahulu. Pengertian demikian, sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP: "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan". Eddy O.S. Hiariej, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011, h.19-20. Makna yang terkandung dari asas legalitas dapat diperinci sebagai berikut: *Pertama*, seseorang tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang. *Kedua*, tidak ada penerapan undang-undang pidana berdasarkan analogi. *Ketiga*, seseorang tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan. *Keempat*, tidak boleh ada perumusan delik yang kurang jelas (penerapan dari asas *lex certa*). *Kelima*, tidak ada kekuatan surut dari ketentuan pidana. Hal ini dikenal dengan prinsip non retroaktif dari ketentuan pidana. *Keenam*, tidak ada pidana lain, kecuali yang ditentukan Undang-Undang. *Ketujuh*, yang terakhir, penuntutan pidana hanya boleh dilakukan menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang.

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan...Op.Cit.*, h. 75

- a. pemerintahan menurut hukum (*wetmatig/rechtmatig bestuur*), yang meliputi kewenangan yang dinyatakan dengan tegas, tentang perlakuan yang sama, dan tentang kepastian hukum;
- b. jaminan atas hak-hak asasi;
- c. pembagian kekuasaan yang meliputi struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang tentang pengawasan dan kontrol;
- d. pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

2. Karakteristik *Rule of Law*

Jika konsep hukum “*rechtsstaat*” pada umumnya berkembang di negara-negara Eropa Kontinental, sebaliknya konsep negara hukum *rule of law* berkembang di negara-negara Anglo-Saxon. Seorang sarjana kenamaan bernama A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dari “*rule of law*”, yaitu: (a). *Supremacy of Law* (supremasi hukum); (b). *Equality before the law* (persamaan di hadapan hukum); dan (c). *The Constitution based on Individual Right* (hak-hak individu dijamin konstitusi).⁶¹

Unsur penting yang pertama dari *rule of law* adalah *supremacy of law* atau supremasi hukum. Bahkan di Inggris, *supremacy of law* merupakan unsur mutlak yang tidak dapat ditawar-tawar dari *rule of law*. Hal ini, merupakan unsur *rule of law* yang diperjuangkan rakyat Inggris lebih dahulu, jika dibandingkan dengan negara Barat lainnya. Negara Inggris yang mendasarkan pada prinsip supremasi hukum, menjamin bahwa tidak seorangpun boleh dipenjara atau ditahan tanpa adanya dasar hukum yang jelas dan pasti. Oleh karena itu, Roscoe Pound menyatakan bahwa *rule of law* berintikan *judicial*,

⁶⁰ A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, h. 45

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 148

artinya selalu menjunjung tinggi lembaga peradilan (*supremacy of law*). Baik rakyat maupun pemerintah jika melakukan kesalahan harus diselesaikan melalui lembaga peradilan. Tidak ada perbedaan perlakuan antara rakyat maupun pemerintah di mata hukum (*equality before the law*).⁶²

Unsur kedua dari *rule of law* adalah *equality before the law* atau persamaan di hadapan hukum. Setiap warga negara, baik pejabat negara maupun warga/individu harus tunduk pada hukum yang sama dan diadili pada pengadilan yang sama. Dengan demikian di Inggris, tidak dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara.

Unsur Ketiga dari *rule of law* adalah *the constitution based on individual right*. Artinya hak-hak individu dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Konstitusi di sini tidak seperti pada umumnya konstitusi yang terdapat di negara-negara lain berupa dokumen tertulis atau Undang-Undang Dasar, melainkan konstitusi di Inggris lebih menunjuk pada sejumlah dokumen yang isinya bersifat fundamental yang dijadikan dasar oleh rakyat Inggris dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegaranya.

Konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh Dicey tersebut terus mengalami perkembangan. *International Commission of Jurists* pada tahun 1959 di New Delhi merumuskan ciri-ciri yang seharusnya ada dalam *rule of law*. Ciri-ciri tersebut yaitu:⁶³

- a. keberadaan pemerintahan yang representatif;

⁶² Bahder Johar Nasution, *Op. Cit.*, h. 9

⁶³ Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow: Pearson Education Limited, 2007, h. 46

- b. penghargaan terhadap hak asasi manusia yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia di Tahun 1950;
- c. tiadanya hukum pidana yang berlaku surut;
- d. adanya hak untuk mengajukan gugatan terhadap negara;
- e. adanya hak atas pengadilan yang adil termasuk di antaranya adalah pemberlakuan praduga tak bersalah, bantuan hukum, dan hak atas upaya hukum banding;
- f. peradilan yang mandiri;
- g. adanya pengawasan atas peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang.

Lebih lanjut, berdasarkan hasil Konferensi Perserikatan Bangsa-

Bangsa (PBB) tahun 2006, disebutkan 8 (delapan) elemen *rule of law*, yaitu:⁶⁴

- a. *Supremacy of law* (supremasi hukum);
- b. *Equality before the law* (persamaan di depan hukum);
- c. *Accountability to the law* (tanggung jawab yang sesuai dengan hukum);
- d. *Fairness the application of the law* (keadilan dalam pelaksanaan hukum);
- e. *Separation of powers* (pemisahan kekuasaan);
- f. *Legal Certainty* (kepastian hukum);
- g. *Avoidance of arbitrary* (peniadaan kesewenang-wenangan);
- h. *procedural of legal certainty* (prosedur hukum yang pasti).

3. Karakteristik *Socialist Legality*

Konsep *socialist legality* ini mengandung prinsip yang berbeda dari "*Rechtsstaat*" maupun "*rule of law*". Karakteristik atau ciri utama dari teori *socialist legality* adalah bersumber pada paham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak perseorangan/individu. Hak-hak individu harus lebur dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kepentingan masyarakat (*kolektivisme*) di atas kepentingan pribadi individu-individu. Teori *socialist legality* selain bersifat sekuler dan atheis, juga anti terhadap nilai-nilai transendental.⁶⁵ Dengan demikian dapat diketahui bahwa karakteristik *socialist legality* adalah menempatkan hukum sebagai alat mewujudkan sosialisme,

⁶⁴Periksa Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 Perkara Pengujian Undang Undang No 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, h. 6

⁶⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, h. 91-92

mengabaikan hak-hak individu/perseorangan, bersifat sekuler dan atheis, serta anti terhadap nilai-nilai transendental.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa konsep *socialle rechtsstaat* merupakan varian dari *liberale rechtsstaat* yang memunculkan interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dengan memunculkan konsep hak-hak sosial, konsepsi baru tentang kekuasaan politik dalam hubungannya dengan kekuasaan ekonomi, konsepsi baru tentang makna kepentingan umum, dan karakter baru dari *wet* dan *wetgeving*. Interpretasi terhadap hak-hak klasik tentang kebebasan dan persamaan memunculkan pandangan bahwa kebebasan dan persamaan bukan hanya bersifat formal yuridis saja tetapi secara riil dalam masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan pemenuhan hak-hak sosial, ekonomi, dan kultural. Legitimasi kekuasaan politik dilihat dari sudut pandang kaitannya dengan kekuasaan ekonomi. Kepentingan umum tidak diartikan sebagai kepentingan negara atau kepentingan kaum borjuis tetapi kepentingan dari demokratisasi nasional, yaitu setiap orang dapat menjadi bagian dari cabang kekuasaan. Watak undang-undang dalam konsep liberal yang restriktif dan sebagai instrumen stabilitasi mulai luntur karena fungsi pembentukan undang-undang hanyalah sebagai landasan yuridis formal bagi kebijakan pemerintah yang berorientasi sosial. Dengan demikian watak *ratio scripta* atau aturan tertulis dalam undang-undang direduksi menjadi instrumen hukum untuk mewujudkan kebijakan. Pergeseran-pergeseran tersebut mengarahkan *socialle rechtsstaat* pada tiga unsur pokok: hak-hak dasar, peluang ekonomi, dan distribusi sosial.⁶⁶

4. Karakteristik Nomokrasi Islam

Nomokrasi islam bersumber pada Alqur'an, Sunnah Nabi dan Ar Ro'yu dengan unsur-unsur pokok atau prinsip-prinsip umum sebagai berikut: "kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan dan perlindungan terhadap Hak-hak Asasi Manusia, peradilan bebas, perdamaian, kesejahteraan dan ketaatan rakyat pada hukum".⁶⁷

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan...Op.Cit.*, h. 73

⁶⁷ Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, h. 85-86

Menurut Muhammad Tahir Azhary, nomokrasi islam dibandingkan dengan “*rechtsstaat*” dan “*rule of law*” memiliki beberapa keunggulan sebagai berikut:

- a. Nomokrasi islam bersumber dari wahyu Allah SWT. dan oleh karena itu, ia mengandung kebenaran;
- b. Memiliki sifat bi-dimensional, yaitu duniawi dan ukhrowi;
- c. Konsep nomokrasi islam berisi nilai-nilai ketuhanan (*ilahiah* dan *insaniah*);
- d. Nomokrasi islam dilandasi oleh dua doktrin pokok dalam Islam, yaitu:
 - 1) Tauhid atau Ketuhanan Yang Maha Esa, dan
 - 2) Amar ma'ruf dan nahi mungkar, artinya agar manusia memerintahkan kepada perbuatan baik (kebaikan) dan mencegah perbuatan yang buruk (munkar).
- e. Nomokrasi islam berlaku bagi seluruh umat manusia. Prinsip-prinsipnya mengandung nilai-nilai yang universal, eternal dan sesuai dengan fitrah manusia.⁶⁸

Prinsip-prinsip nomokrasi Islam, meliputi kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan HAM, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan dan prinsip ketaatan rakyat.

5. Karakteristik Negara Hukum Pancasila

Pembahasan konsep negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas sebagai pintu masuk (*entry point*) untuk memahami pengertian negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Dalam beberapa kepustakaan hukum di Indonesia, terlihat adanya kecenderungan untuk menggunakan istilah negara hukum pancasila (NHP). Mengenai negara hukum pancasila sebenarnya merupakan pengertian yang relatif baru, sehingga pembatasan dan pengertian negara hukum pancasila (NHP) masih mencari bentuk atau memerlukan pembakuan format yang pasti.

Sebagai pemahaman awal berikut ini dikemukakan beberapa pengertian dan batasan negara hukum pancasila (NHP) sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Sri Soemantri merumuskan unsur-unsur yang terkandung dalam negara hukum pancasila adalah:⁶⁹

⁶⁸ *Ibid.*, h. 264

⁶⁹ Sri Soemantri, *Perlindungan Hukum Melalui Perlindungan Hak Asasi*, Makalah Seminar, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 1992, h. 3

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak asasi manusia dan warga negara;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Senadadengan pendapat di atas, Padmo Wahyono berpendapat tentang konsep negara hukum pancasila sebagai berikut adalah :

- a. Bertitik-pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945;
- b. Bahwa asas kekeluargaan mengutamakan: "rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai";
- c. Pengertian negara dan pengertian hukum dilihat dari asas kekeluargaan adalah:
 - 1) Negara Indonesia terbentuk bukan karena "perjanjian bermasyarakat" dari status "naturalis ke status civil dengan perlindungan terhadap civil right, melainkan "atas berkat Rachmad Allah Yang Maha Kuasa dengan keinginan luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas;
 - 2) Terdapat tiga fungsi hukum yang bersifat pengayoman dari cara pandang asas kekeluargaan, ialah :
 - a) Menegakkan demokrasi sesuai sistem pemerintahan negara yang dikandung UUD 1945;
 - b) Mewujudkan keadilan sosial sesuai Pasal 33 UUD 1945 ;
 - c) Menegakkan perikemanusiaan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa secara Adil dan Beradab.⁷⁰

Dalam Perubahan UUD 1945, mengenai konsep negara hukum Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dengan rumusan berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Diketahui bahwa ketentuan ini, berasal dan diangkat dari Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Berkaitan dengan rumusan ketentuan pasal 1 ayat (3) di atas, Moh. Mahfid MD menyatakan bahwa konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut konsepsi *rechtsstaat* dinetralkan menjadi negara hukum saja, tanpa label *rechtsstaat*. Dengan demikian konsepsi negara hukum yang dianut UUD 1945 diperoleh baik dari *rechtsstaat* maupun *rule of law*, bahkan sistem hukum lainnya yang menyatu (*integratif*) dan impelementasinya

⁷⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, h. 94-99

disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Konsepsi negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum yang menjadi hal utama dalam konsepsi *rechtsstaat*, sekaligus juga menerima prinsip rasa keadilan yang menjadi hal utama dalam *rule of law*. Bahkan, negara hukum Indonesia juga menerima nilai spiritual dari hukum agama. Hukum tertulis dan segala ketentuan proseduralnya (*rechtsstaat*) diterima, tetapi harus diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan (*rule of law*). Ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa fungsi kekuasaan kehakiman adalah menegakkan hukum dan keadilan, serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang hak memperoleh kepastian hukum dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 bahwa hukum harus dibangun berdasarkan keadilan dan kemanfaatan.⁷¹

Terkait dengan negara hukum pancasila tersebut, Mahfud MD menyatakan bahwa negara hukum Indonesia merupakan sintesis dari konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, negara hukum formal dan negara hukum materiil, yang kemudian diberi nilai ke-Indonesiaan sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi negara hukum Pancasila.⁷² Artinya bahwa negara hukum Pancasila mengambil pola tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang kemudian disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia.⁷³

Sedangkan Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa negara hukum Indonesia berbeda dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. *Rechtsstaat* lebih mengedepankan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*, *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan.⁷⁴ Selanjutnya, Philipus M. Hadjon memberikan elemen-elemen penting negara hukum Indonesia:⁷⁵

a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

⁷¹ Moh Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem ketetahanan Indonesia*, Makalah ini disampaikan pada acara dialog dengan Asosiasi Dosen pengajar HTN/HAN se-Jawa Timur yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya, 18 Oktober 2008, h. 13-14

⁷² Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: GAMA Media, 999, h. 138

⁷³ *Ibid.*, hlm. 141

⁷⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan...Op.Cit.*, h. 143

⁷⁵ *Ibid.*

- b. Hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan negara.
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dari semua tipe negara hukum sebagaimana dijelaskan di atas, maka negara hukum adalah negara yang pemerintahannya dipimpin oleh hukum. Hukum merupakan sesuatu yang *supreme* dalam negara. Sebagai sesuatu yang *supreme*, maka hukum memberikan batasan kekuasaan pemimpin dan menjamin adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi warga negara. Pada tahun 1965, konferensi *International Commission Of Jurist* pada tahun 1965 di Bangkok memperluas konsep mengenai *rule of law* dan menekankan apa yang dinamakannya "*the dynamic aspect of the Rule of Law in the modern age*".⁷⁶ Di samping hak-hak politik (*right to do*), hak-asasi sosial dan ekonomi harus diakui dan dipelihara (*right to receive*).⁷⁷ Untuk itu, maka *International Commission of Jurists* mengemukakan unsur-unsur dari negara hukum, yakni:

1. adanya proteksi konstitusional terhadap hak asasi;
2. adanya pengadilan yang bebas;
3. adanya pemilihan umum yang bebas;
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. adanya tugas oposisi;
6. adanya pendidikan *civics*.⁷⁸

Jadi dalam perspektif negara hukum modern, tugas negara tidak hanya untuk menciptakan keamanan dan ketertiban bagi warga negara, namun negara juga wajib untuk menciptakan kesejahteraan bagi warganya. Terkait dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷⁹ Konsep negara hukum dalam arti formil (*liberal democratische rechtsstaat*) dirubah menjadi negara hukum materiil (*social*

⁷⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, Yogyakarta, 2007, h. 60

⁷⁷ Bahder Johan Nasution, *Op. Cit.*, h. 7

⁷⁸ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, h. 60

⁷⁹ Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, Bandar Lampung: FH-UNILA, 1996, h. 16

rechtsstaat/welvaarstaat). Di mana dalam *sociale rechtsstaat* prinsip perlindungan hukum diarahkan pada perlindungan hak-hak sosial, hak ekonomi, dan hak kultural.⁸⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa ada dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan

Hak Asasi Manusia (HAM). Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie mengemukakan 13 (tiga belas) prinsip negara hukum modern, yaitu :

- Supremasi konstitusi (*supremacy of law*);
- Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- Asas legalitas (*due process of law*);
- Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang Undang Dasar (*limitation of power*);
- Berfungsinya organ-organ negara yang independen, dan saling mengendalikan;
- Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*);
- Tersedianya upaya peradilan tata usaha negara (*administrative court*);
- Tersedianya peradilan tata negara (*constitutional adjudication*);
- Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia (*human dignity*);
- Bersifat demokratis (*democratic rule of law atau demokratische-rechtsstaats*), sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin;
- Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare-rechtsstaat*);
- Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka;
- Berketuhanan yang Maha Esa.⁸¹

Dari uraian mengenai beberapa karakteristik negara hukum di atas, maka suatu negara hukum demokratis haruslah mengandung beberapa unsur yaitu:

1. adanya pembagian kekuasaan;
2. adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
3. penggunaan kekuasaan didasarkan atas hukum yang berlaku;
4. adanya lembaga perwakilan rakyat;
5. terbukanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan;
6. penyelesaian sengketa secara musyawarah, dengan menggunakan lembaga peradilan sebagai sarana terakhir;
7. adanya peradilan administrasi yang bebas dan berfungsi untuk mengawasi penggunaan kekuasaan negara.

a. Pengertian Demokrasi

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan... Op. Cit.*, h. 71-74

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok... Op. Cit.*, h. 310

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Latin yang tersusun dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratia* berarti pemerintahan. Jika dua kata itu digabungkan, menjadi *demokratia* mengandung arti pemerintahan rakyat.⁸² Black's Law Dictionary menyatakan bahwa:

*“Democracy is that form of government in which the sovereign power resides in and is exercised by the whole body of free citizens, as distinguished from a monarchy, aristocracy, or oligarchy. According to the theory of a pure democracy, every citizen should participate directly in the business of governing, and the legislative assembly should comprise the whole people. Sovereign powers are exercised by all the people or, a large number of them, or specifically, in modern use, of a representative government where there is equality of rights without hereditary or arbitrary differences in rank or privilege; and is distinguished from aristocracy.”*⁸³

(Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana kedaulatannya terletak dan dilaksanakan oleh seluruh rakyat, sebagai lawan dari monarki, aristokrasi dan oligarki. Menurut teori demokrasi, setiap warga negara harus berpartisipasi secara langsung dalam urusan pemerintahan, dan legislatif harus terdiri atas seluruh rakyat. Kedaulatan dilaksanakan oleh seluruh rakyat atau sebagian besar dari rakyat, atau secara spesifik dalam penggunaan terkini, pemerintahan yang representatif ada ketika ada persamaan hak, tanpa adanya hak turun temurun dan kesewenang-wenangan yang dibedakan berdasarkan kelas dan keistimewaan; dan demokrasi dibedakan dengan aristokrasi).

Berangkat dari pemahaman secara etimologi tersebut, Abraham Lincoln's mengartikulasikan demokrasi dalam makna, *“government of the people, by the people and for the people”*⁸⁴ (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Senada dengan hal tersebut, Arend Lijphart menyatakan bahwa demokrasi adalah *“government by majority of people”*.⁸⁵ Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Apabila ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁸⁶

Terkait dengan pengertian demokrasi tersebut, Dily's M. Hill berpendapat *“the definition of democracy, on the other hand, is concerned with the national political system based on citizen participation, majority rule, consultation and discussion and the responsibility of leaders to lead”*.⁸⁷

(demokrasi diartikan sebagai sistem politik nasional yang didasarkan pada partisipasi warga negara, peraturan yang dibuat oleh mayoritas, konsultasi dan diskusi serta pertanggungjawaban pemimpin

⁸² I Gde Pantja Astawa, *Op.Cit.*, h. 67

⁸³ Henry Campbell Black, *Op.Cit.*, h. 518-519

⁸⁴ Andrew Heywood, *Politics*, 2 ed, New York: Palgrave, 2002, h. 67

⁸⁵ Mukhti Fajar, *Op.Cit.*, h. 40

⁸⁶ Amirmachmud, *“Demokrasi, Undang-Undang, dan Peran Rakyat”*, PRISMA, LP3ES, (No.8 1984)

⁸⁷ Dily's M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, George Allen & Unwin Ltd, 1974

untuk memimpin). Senada dengan hal tersebut, Henry B. Mayo juga menyatakan bahwa “*a democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by a representative subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom*”⁸⁸ (sistem politik demokrasi adalah satu kebijakan politik dibuat berdasarkan mayoritas wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Tatu Vanhanen⁸⁹ mengartikan demokrasi sebagai sistem politik di mana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusional, dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. Demikian pula E.E. Schattschneider⁹⁰ mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem politik kompetitif, terdapat persaingan-persaingan para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjalankan alternatif-alternatif kebijakan publik, sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat disebut juga sebagai negara demokrasi.⁹¹ Titik Triwulan Tutik juga menyatakan bahwa pengertian demokrasi secara harfiah identik dengan makna kedaulatan rakyat. Negara demokrasi adalah negara yang sistem pemerintahannya (kedaulatannya) berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.⁹² Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa dalam sistem *participatory democracy* kedaulatan rakyat itu mengandung makna kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat.⁹³ Dengan dasar tersebut, I Gde Pantja Astawa menyatakan bahwa substansi demokrasi adalah adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat yang diimplementasikan melalui badan perwakilan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan

⁸⁸ I Gde Pantja Astawa, *Op. Cit.*, h. 81

⁸⁹ Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, Yogyakarta: Liebe Book, 2004, h. 34

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ Moh.Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar...Op.Cit.*, h. 130

⁹² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, h. 67

⁹³ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi...Op.Cit.*, h. 117

agar sesuai dengan konstitusi, hukum, dan kedaulatan rakyat serta adanya prinsip *accountability* yakni pertanggungjawaban pelaksanaan mandat kepada pemberi mandat⁹⁴.

b. Kriteria Pemerintahan Demokratis

Philippe C. Schmitter⁹⁵ memaknai demokrasi sebagai sistem pemerintahan, penguasa mempertanggungjawabkan tindakannya kepada warga negara, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan wakil-wakil rakyat. Selain itu, bahkan ada sebagian pakar mendefinisikan demokrasi melalui penentuan syarat-syarat suatu sistem pemerintahan demokratis.

Affan Gaffar⁹⁶ salah satu pakar yang menyebutkan lima kriteria pokok demokrasi antara lain; *pertama*, akuntabilitas; *kedua*, rotasi kekuasaan; *ketiga*, rekrutmen politik yang terbuka; *keempat*, pemilihan umum; *kelima*, menikmati hak-hak dasar secara bebas.

Robert A. Dahl⁹⁷ juga mengajukan lima kriteria demokrasi ideal antara lain; *pertama*, persamaan hak pilih; *kedua*, partisipasi efektif; *ketiga*, kebebasan berpendapat; *keempat*, kontrol terakhir terhadap agenda; *kelima*, pencakupan. Menurut Dahl, bahwa suatu pembuatan keputusan dapat dikatakan demokratis, apabila telah memenuhi kelima kriteria tersebut di atas. Selanjutnya, Dahl sebagaimana dikutip dalam Arend Lijphart, mengajukan delapan kriteria demokrasi antara lain; (1) *the right to vote* (hak untuk memilih); (2) *the right to be elected* (hak untuk dipilih); (3) *the right to political leaders to compete for support and votes* (hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat dalam merebut dukungan dan suara); (4) *elections that are free and fair* (adanya pemilu yg bebas, jujur dan adil); (5) *freedom of association* (adanya kebebasan utk membentuk dan bergabung dalam organisasi); (6) *freedom of expression* (adanya kebebasan menyatakan pendapat); (7) *alternative sources of information* (ada pilihan terhadap berbagai sumber informasi); dan (8) *institution for making public policies depend on votes and expression of preference* (adanya lembaga-lembaga yg membuat kebijakan pemerintah berdasarkan aspirasi

⁹⁴ I Gde Panca Astawa, *Op.Cit.*, h. 84

⁹⁵ Suyatno, *Loc.Cit*

⁹⁶ Affan Gaffar, *Demokrasi Politik*, Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945, Widtagraha, LIPI, 24-25 Mei 1993.

⁹⁷ Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy VS. Control*, New York: Yale University Press, 1983, h. 10

rakyat).⁹⁸ Delapan kriteria demokrasi yang diajukan Dahl pada umumnya terarah pada demokrasi prosedural minimalis yang menekankan pada kebebasan dan persamaan serta partisipasi politik rakyat dalam ikut menentukan pimpinan dan kebijakan pemerintah.

Dalam rangka mendefinisikan demokrasi, Amien Rais memaparkan kriteria-kriteria demokrasi, yaitu:⁹⁹

- a. Partisipasi dalam pembuatan keputusan;
- b. Persamaan di bidang hukum;
- c. Distribusi pendapatan secara adil;
- d. Kesempatan pendidikan yang sama;
- e. Empat macam kebebasan yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratan, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama;
- f. Ketersediaan dan keterbukaan informasi;
- g. Mengindahkan *fatsoen* (tata krama politik);
- h. Kebebasan Individu;
- i. Semangat kerjasama; dan
- j. Hak untuk protes.

Pemahaman Hans Kelsen¹⁰⁰ tentang demokrasi, diklasifikasikan dalam beberapa kelompok, sebagai berikut:

1. *The idea of freedom* (ide tentang kebebasan):
 - a. *The metamorphosis of the idea of freedom* (metamorphosis dari ide tentang kebebasan);
 - b. *The principle of self-determination* (prinsip untuk menentukan sendiri).
2. *The principle of majority* (prinsip mayoritas):
 - a. *Self determination and anarchy* (menentukan nasib sendiri dan anarki);
 - b. *Necessary restriction of liberty by the principle of majority, the idea of equality* (pentingnya pembatasan kebebasan dengan prinsip mayoritas, ide dari kesetaraan).
3. *The right of the minority* (hak-hak minoritas);
4. *Democracy and compromise* (demokrasi dan kompromi);
5. *Direct and Indirect (representative) democracy* (demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (perwakilan));
6. *The fiction of representation* (Fikis dari perwakilan);
7. *The electoral system* (Sistem pemilihan):
 - a. *The electorale body* (badan pemilih);
 - b. *The right of suffrage* (hak untuk memilih);
 - c. *Majority and proporsional representation* (perwakilan mayoritas dan perwakilan proporsional).

⁹⁸ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999, h. 48-49

⁹⁹ Amien Rais dalam Agus Wijayanto Nugroho, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Pemilu Legislatif (Sebuah Pembelajaran Dalam Mewujudkan dan Menjaga Kedaulatan Rakyat)*, Jurnal Konstitusi, PKK-FH, Lambung Mangkurat, (Vol. II No. 1 Juni 2009), h. 65

¹⁰⁰ Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, New York: Russel & Russel, 1961, h. 284-299

8. *Democracy of legislation* (demokrasi dalam legislasi):
 - a. *Unicameral and bicameral system* (sistem satu kamar dan dua kamar);
 - b. *Popular initiative and referendum* (inisiatif orang banyak dan referendum).
9. *Democracy of executive* (demokrasi eksekutif);
10. *Democracy and legality of execution* (demokrasi dan legalitas pelaksanaannya).

Demokrasi bagi Kelsen, tertanam dalam gagasan tentang kebebasan yang diturunkan dari kebebasan alam (*natural freedom*) dan hal itu sesuai dengan kebebasan politik (*political liberty*).

Endapan gagasan kebebasan tersebut menjadi penting untuk semua pemikiran politik, tetapi kebebasan tersebut *inherent* (melekat) pada "*principle of self determination*" (prinsip pengaturan diri sendiri), yang mewajibkan individu harus terlibat dalam menciptakan ketertiban sosial.¹⁰¹

The principle of majority dalam gagasan demokrasi Kelsen, tetap bertumpu pada ide *self determination* yang meyakini bahwa penciptaan ketertiban sosial dalam pembuatan keputusan, harus berdasarkan kebulatan suara, semua anggota menyetujui dan senang atas keputusan itu, sehingga kehendak umum (*the volonte generale*) harus sesuai dengan kehendak anggota (*the volonte de tous*) masyarakat.¹⁰² Oleh karena itu, *volonte de tous* merupakan dasar perjanjian masyarakat untuk terbentuknya suatu negara dan hal-hal yang berlaku terus-menerus serta tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan, sedangkan *volonte generale* merupakan kesepakatan yang didasarkan setelah terbentuknya suatu negara, yakni suatu kesepakatan yang tidak menuntut adanya persetujuan secara bulat, melainkan didasarkan pada suara terbanyak.¹⁰³

Berbagai uraian di atas, menunjukkan adanya kesulitan untuk memberi suatu definisi yang lengkap dan dapat disepakati mengenai demokrasi. Kesulitan tersebut, disebabkan oleh dimensi demokrasi yang sangat luas dan kompleks, sehingga kecenderungan pakar berusaha mendeskripsikan demokrasi melalui antara lain: *pertama*, penentuan kriteria dan syarat-syarat substantif suatu demokrasi; *kedua*, pendekatan legal formal dengan mengkonsepsinya demokrasi sebagai *out put* dari sebuah sistem politik dari suatu konstitusi negara; dan *ketiga*, demokrasi dipahami sebagai suatu sistem politik yang berhubungan langsung dengan cara-cara pengambilan keputusan untuk kepentingan seluruh warga negara. Oleh karena itu, suatu sistem politik yang demokratis menurut Mochtar Mas'ood harus memenuhi beberapa kriteria: *pertama*, adanya kompetisi yang sungguh-

¹⁰¹ *Ibid.* h. 284-299

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...Op. Cit.*, h. 126

sejati di antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi, terutama partai politik untuk merebut jabatan-jabatan pemerintahan secara reguler tanpa menggunakan daya paksa dan kekerasan; *kedua*, partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan melalui pemilihan umum secara berkala dan adil; *ketiga*, kebebasan sipil dan politik, yakni kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi yang cukup menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.¹⁰⁴ Pandangan tersebut, lebih berorientasi kepada suksesi kepemimpinan politik suatu negara.

Pada hakikatnya demokrasi adalah suatu cara rakyat menyelenggarakan kedaulatan dalam bentuk pemerintahan rakyat, sehingga segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan senantiasa berorientasi kepada kepentingan rakyat, pelibatan dan pengawasan rakyat serta pertanggungjawaban kepadanya, atas segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Senada dengan hal tersebut, I Gde Pantja Astawa,¹⁰⁵ menyatakan bahwa substansi demokrasi adalah: *pertama*, adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat yang diimplementasikan melalui badan perwakilan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan agar sesuai dengan kedaulatan rakyat; *kedua*, adanya prinsip *accountability*, yakni pertanggungjawaban pelaksana mandat (pejabat) kepada pembari mandat (rakyat).

Perkembangan prinsip-prinsip tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional.¹⁰⁶ Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constituitional democracy*. Hukum dibangun

¹⁰⁴ Mochtar Mas.oed, *Negara Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, h. 10-11

¹⁰⁵ I Gde Pantja Astawa, *Op. Cit.*, h. 83

¹⁰⁶ Walaupun paham kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi sudah banyak diterapkan sejak akhir abad ke-XIX, namun masih terdapat negara-negara autokrasi tradisional dan sistem otoritarian seperti negara-negara Marxis-Leninis dan Fasis pada saat itu. Meskipun bentuk-bentuk negara otoritarian juga diselenggarakan berdasarkan hukum tetapi bertolak belakang dengan negara hukum demokrasi. Lihat G. Lowell Field, *Governments in Modern Society*, New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951, h. 353-506

dan ditegaskan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan ditafsirkan, dan ditegaskan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya ohlokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang diidealkan. Organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme negara.¹⁰⁷

Masyarakat suatu negara terdiri dari berbagai macam kelompok dengan kepentingan yang berbeda-beda yang jika tidak diatur dan diorganisasikan dengan baik akan saling berbenturan dan kembali pada kondisi pra-negara. Maka salah satu fungsi negara adalah memenuhi kepentingan warga negara sekaligus melindungi kepentingan warga negara yang lain. Negara diberi kekuasaan untuk mempromosikan kepentingan warga negara dan mengatur pemenuhan kepentingan tersebut atau bahkan membatasinya jika dapat merugikan kepentingan warga negara yang lain. Jika negara hanya mempromosikan kepentingan sekelompok warga negara saja, maka akan menjadi negara kelas yang melahirkan gerakan-gerakan sosialisme-komunisme.

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Jika kekuasaan negara terlalu domain, demokrasi tidak akan tumbuh karena selalu didikte dan dikendalikan oleh Negara, sehinggayang berkembang adalah otoritarianisme. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan "*civil society*" dan negara, berarti kekuatan modal (kapital) dan kaum kapitalis yang menentukan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Demikian pula

¹⁰⁷ William G. Andrew menyatakan bahwa "*The members of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanism we call the state*". Lihat William G. Andrew, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd Edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, h. 9

jika kekuasaan yang dominan adalah “civil society” sedangkan negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah situasi “chaos”, “messy”, “government-less”, tanpa arah yang jelas.

c. Tipe Demokrasi

Dalam perkembangannya, demokrasi memiliki tipe yang dapat dibedakan menjadi demokrasi langsung (*direct democracy*), demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) dan demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

1. Demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Pembahasan mengenai demokrasi tidak akan lepas dari bagaimana caranya rakyat berperan serta dalam menentukan kebijakan negara. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam praktek beberapa negara dikenal ada dua cara yaitu langsung (*direct*) dan perwakilan (*indirect*).¹⁰⁸ Robert Dahl sebagaimana dikutip oleh Kacung Marijan menyatakan bahwa dalam demokrasi perwakilan, partisipasi publik atau masyarakat itu dimaksudkan sebagai keterlibatan warga negara dalam pemilu.¹⁰⁹

Demokrasi langsung adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status atau kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai mahluk Tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain. Demokrasi langsung atau demokrasi klasik pada umumnya hanya dipandang demokrasi yang pernah diparktekkkan di Yunani kuno, karena jumlah penduduknya yang masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas, sehingga mudah di dalam melaksanakannya.

¹⁰⁸ Soehino, *Op.Cit.*, h. 240

¹⁰⁹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 112-113

Sedangkanterkait dengan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (demokrasi langsung), Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:

”Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.”¹¹⁰

Pada perkembangan selanjutnya, demokrasi langsung sangat sulit untuk diterapkan. Hal ini disebabkan oleh permasalahan yang sudah begitu kompleks, maka lahirlah demokrasi perwakilan (*indirect democraton*). *Indirect democraton* adalah suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat secara tidak langsung tetapi melalui lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini, sangat lazim dipraktekkan dalam alam demokrasi modern karena lebih mudah dan praktis. Demokrasi tidak langsung dilakukan dengan cara rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen. Kemudian wakil-wakil tersebut yang akan mewakilkan rakyat yang diwakilkannya dalam pengambilan keputusan bernegara.

2. Demokrasi konstitusional (*constitutional democraton*)

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan dan partisipasi warga negara. Demokrasi tersebut tidak boleh dilaksanakan sebebaskan-bebasnya, tetapi perlu dibatasi oleh konstitusi dan hukum. Demokrasi tanpa batas adalah kemunduran, karena akan menimbulkan *chaos* dalam negara. Oleh karena itu, demokrasi yang ideal harus dibatasi oleh suatu konstitusi. Demokrasi yang dibatasi oleh suatu konstitusi inilah yang disebut dengan istilah demokrasi konstitusional (*constitutional democraton*). Demokarasi konstitusional terdiri dari ajaran kedaulatan rakyat (demokrasi) dan kedaulatan hukum (nomokrasi). Karenanya, dalam demokrasi konstitusional terdapat kebebasan rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan, namun kebebasan tersebut dibatasi oleh hukum.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... Op.Cit*, h. 59

Terkait dengan hal tersebut, Miriam Budiardjo menyatakan bahwa:¹¹¹ Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut dengan pemerintahan yang berdasarkan konstitusi (*constitutional government/limited government/restrained government*).

Demokrasi konstitusional menghendaki adanya pembatasan kekuasaan melalui proteksi konstitusional. Hal ini bertujuan supaya tidak terjadi pemusatan kekuasaan dalam pengorganisasian negara, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak asasi warga negara serta peningkatan peran rakyat dalam penentuan kebijakan negara. Eksistensi konstitusi diharapkan tetap menjaga supaya kekuasaan tetap dalam ranah hukum yang merupakan ekspresi kedaulatan rakyat (demokrasi). Di samping itu, konstitusi juga merupakan dasar untuk membatasi kebebasan warga negara dalam menyampaikan aspirasi dalam penyelenggaraan negara.

2.3.2. Konsep Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Setiap kebijakan yang dibuat dan ditetapkan, serta setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat negara harus memiliki landasan hukum. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis, tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini, berarti bahwa dalam sebuah negara hukum, menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi, karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Dengan sendirinya perwujudan supremasi konstitusi adalah juga mewujudkan negara hukum yang demokratis. Di sini, nampak terdapat korelasi antara konsepsi negara hukum dengan konsep kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi, yang dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian, dikenal dengan sebutan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata-mata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar

¹¹¹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, h. 52

atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya "mobokrasi" yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD".

Ketentuan tersebut memiliki dua prinsip, yaitu prinsip demokrasi tersirat dalam kalimat "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan prinsip negara hukum tersirat dalam kalimat "dilaksanakan menurut UUD". Prinsip negara hukum dipertegas lagi pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Dengan rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (3) di atas, Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut konsepsi *rechtsstaat* dinetralkan menjadi negara hukum saja, tanpa label *rechtsstaat*. Dengan demikian konsepsi negara hukum yang dianut UUD 1945 diperoleh baik dari *rechtsstaat* maupun *rule of law*, bahkan sistem hukum lainnya yang menyatu (*integratif*) dan implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan berdasarkan keadilan dan kemanfaatan.

Konsepsi negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum yang menjadi hal utama dalam konsepsi *rechtsstaat*, sekaligus juga menerima prinsip rasa keadilan yang menjadi hal utama dalam *rule of law*. Bahkan, dalam negara hukum Indonesia juga menerima nilai spiritual dari hukum agama. Hukum tertulis dan segala ketentuan proseduralnya (*rechtsstaat*) diterima, tetapi harus diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan (*rule of law*). Ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa fungsi kekuasaan kehakiman adalah menegakkan hukum dan keadilan, serta Pasal 28D ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang hak memperoleh kepastian hukum yang adil serta Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa hukum harus dibangun berdasarkan keadilan dan kemanfaatan.¹¹²

¹¹² Moh Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi... Op.Cit.*, h. 13-14

Seperti dikemukakan di atas, apabila demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) dianut bersama-sama dalam suatu negara, keduanya akan menghasilkan konsep negara hukum yang demokratis (demokrasi konstitusional). Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama, yang dituangkan dalam aturan hukum (konstitusi). Aturan hukum (konstitusi) membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum.

Dalam negara hukum yang demokratis, cara berdemokrasi dan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi.

Beberapa identitas yang mengemuka dalam konsep Demokrasi Pancasila pada masa reformasi, antara lain; *pertama*, amandemen UUD 1945 yang berorientasi pada penguatan kedaulatan dan demokrasi; *kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD; *ketiga*, partisipasi politik yang tinggi bagi penentuan dan pengisian pejabat-pejabat publik, khususnya lembaga legislatif, dan eksekutif; *keempat*, pembatasan masa jabatan pejabat-pejabat publik; *kelima*, prinsip responsibilitas dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perkembangan tugas dan fungsi negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan, serta akibat kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan, membawa konsekuensi terhadap tidak memudahinya atas *wetmatigeheid van bestuur* yang ditumpukan pada hukum positif, yang tidak mampu lagi memenuhi tuntutan kebutuhan hukum masyarakat yang terus berkembang. Sehubungan dengan hal tersebut, maka keabsahan tindakan penguasa tidak dapat lagi hanya semata-mata didasarkan pada keabsahan undang-undang formal (hukum positif), tetapi harus didasarkan pada keabsahan hukum yang pengertiannya lebih luas dibandingkan dengan undang-undang. Asas *wetmatigeheids van bestuur* sudah tidak memadai untuk dijadikan pijakan negara hukum, dan harus bergeser menjadi asas *rechtmatigeheid van bestuur*.

Dalam perkembangannya, konsep *rechtstaat* mengalami pergeseran dari konsep klasik (*de klassieke hberale en democratische*) ke dalam konsep *rechtsataat* modern (*de sodale demoa atisdie rechtstaat*) atau lazim disebut dengan *sodale democratisdie rechtslaaat*. Sifat liberal bertumpu pada

pemikiran kenegaraan Jhon Locke, Montesquieu dan Immanuel Kant, sedangkan konsep *rechtstaat* modern bertumpu pada pemikiran Rousseau, yang berasaskan pada pemikiran demokrasi. Prinsip *liberal democratische rechtstaat* bertumpu pada *liberty (vrijheid)* atau kebebasan dan prinsip *social democratische rechtstaat* bertumpu pada *equality* atau keseimbangan. Prinsip ini menghendaki adanya jaminan kebebasan terhadap hak-hak individu, dan jaminan kedudukan yang sama dalam hukum, serta perlindungan hukum terhadap kenikmatan atas hak-hak kebebasan tersebut. Prinsip ini kemudian mendasari lahirnya prinsip-prinsip negara hukum modern setelah abad XX yang kemudian dianut sampai sekarang.

Sejalan dengan diperkenalkannya konsep *rechtstaat* di Eropa, di kawasan Anglo Saxon, terutama di daratan Inggris dikembangkan konsep pemikiran negara hukum sejenis, yang kemudian lebih dikenal dengan konsep pemikiran *the rule of law*, perkembangan konsep *the rule of law* ini sesungguhnya sudah lama dikenal, namun baru memperoleh pengakuan semenjak Albert Van Decey mempopulerkan melalui disertasi yang berjudul *Introduction to Study of the law of the Constitution*, dan semenjak itu konsep *the rule of law*, berkembang dan diikuti sebagai model negara-negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum.

Sepintas memang konsep *the rule of law*, memiliki kemiripan dengan pemikiran konsep *rechtstaat*, hanya saja terdapat beberapa perbedaan. Mengenai perbedaan ini Moh. Mahfud M.D., menyatakan:¹¹³"sistem *civil law* dan *common law* mempunyai perbedaan pada titik berat pengoperasiannya. Karakter *civil law* menitikberatkan pada aspek "administrasi", sedangkan karakter dari konsep *common law* menitikberatkan pada aspek judicialnya. Pada konsep pemikiran *rechtstaat* memasukkan unsur peradilan administrasi negara, sedangkan pada konsep *the rule of law* tidak terdapat peradilan administrasi negara. Sesuai dengan pemikiran di atas Burkens menambahkan bahwa, adanya peradilan yang bebas dimaksudkan untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah (*rechtmatigeheid toetsing*), terutama dalam kaitannya dengan kebebasan asasi warga masyarakat.¹¹⁴

Tidak dimasukkannya peradilan administrasi negara pada konsep *the rule of law* didasarkan

¹¹³ Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 127-128.

¹¹⁴ Burkens, M.C. et al. dalam Philipus M. Hadjon, Op.Cit.

atas anggapan bahwa dengan meletakkan supremasi hukum, maka tidak akan ada pelanggaran dalam bentuk kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyatnya. Hal ini didukung oleh adanya prinsip *equality before the law* dalam konsep *the rule of law*, semua warga negara termasuk penguasa tidak ada perkecualiannya di dalam hukum, sehingga seluruh rakyat menaruh kepercayaan yang tinggi terhadap kekuasaan hukum. Di samping itu perbedaan nampak pada asas keabsahan tindakan penguasa, pada konsep *rechtstaat* mengutamakan asas *rechmatigheid van bestuur*, yang mengedepankan peraturan perundang-undangan sebagai tolok ukur keabsahannya, sedangkan pada konsep *the rule of law* mengutamakan alas *equality before the law* atau asas persamaan kedudukan dalam hukum.

Perbedaan antara kedua konsep tersebut juga terkait dengan unsur-unsur yang membangun kedua konsep negara hukum tersebut, yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, dalam konsep *rechtstaat* memiliki unsur-unsur:

- a. adanya pengakuan dan jaminan perlindungan hak asasi;
- b. adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan hak asasi;
- c. pemerintahan berdasarkan atas hukum;
- d. adanya peradilan administrasi.

Dibandingkan dengan konsep *the rule of law* sebenarnya tidak jauh berbeda, hanya saja dalam konsep *the rule of law* tidak mencantumkan pembagian kekuasaan negara. Selanjutnya mengenai unsur-unsur negara hukum dalam konsep *the rule of law* dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. dilaksanakan dan ditegakkannya aturan hukum;
- b. adanya kesamaan kedudukan di depan hukum, dan;
- c. adanya pengakuan dan jaminan hak asasi manusia dalam negara tersebut.

Selanjutnya mengenai unsur-unsur *the rule of law*, A.V. Dicey dalam disertasinya *Introduction to the law of the Constitution* sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo menyatakan:¹¹⁵

- 1) supremasi hukum (*supremacy of law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya dapat dihukum kalau melanggar hukum;
- 2) kedudukan hukum yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat

¹¹⁵ A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, dalam Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 58.

biasa maupun bagi pejabat;

3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang, dan keputusan-keputusan pengadilan.

Berdasarkan dari ini, terutama dengan menempatkan kedudukan yang sama dalam hukum bagi setiap warga negara, serta ditematkannya penguasa sebagai pemegang kekuasaan negara, maka *ordinary court* sudah dianggap mampu menyelesaikan sengketa-sengketa hukum, termasuk sengketa antara rakyat dengan penguasa dalam kaitannya dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa.

Kedua, konsep negara hukum klasik tersebut memang memiliki karakteristik yang berbeda, namun antara kedua konsep negara hukum tersebut memiliki latar belakang filosofis yang sama, yaitu sama-sama berlandaskan pada faham individualistik-liberal yang mengagungkan hak-hak individual yang berlebihan, dan hak asasi ini memperoleh pengakuan dan jaminan perlindungan hukum yang utama. Hal demikiantentunya tidak berlebihan, mengingat lahirnya kedua konsep negara Imam ini tidak terlepas dari pengalaman masa lalu melalui perjuangan pembebasan hak-hak dasar dari *absolutisme*, Pemikiran tentang konsep perlindungan hukum ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran John Locke dalam ajaran Trias Politika, yang kemudian diikuti oleh Montesquieu, bahwa untuk dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar warga negaranya harus dilakukan pembagian kekuasaan, dan terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisiil.¹¹⁶ John Locke menyadari bahwa sejak manusia lahir sudah memiliki hak-hak yang sifatnya asasi, dan untuk melindungi hak-hak ini menurut Hobbes harus dilakukan dengan perjanjian masyarakat, dan dengan perjanjian masyarakat, maka hak-hak tersebut akan terlindungi.

Dalam kaitannya dengan konsep *the rule of law*, Ivor Jennings¹¹⁷ menyatakan, bahwa unsur negara hukum meliputi : *the absolut supremacy or predominance of regular law; equality before the law; constitution is the result of the ordinary law of the land*. Sesungguhnya kedua konsep tersebut menaruh perhatian dan penghargaan terhadap hak-hak dasar warga masyarakat, terutama hak-hak individu, dan kesejahteraan masyarakat. Namun karena karakter individualisme dan kopitalisme

¹¹⁶Disarikan dari tulisan J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terjemahan Wiratmo dan Djamaludin D Singomangkuto, Pembangunan Jakarta, Cet. Kelima, 1980, hlm. 148-170.

¹¹⁷Sir W. Ivor Jennings, *The Law and The Constitution*, University London Press, Ltd. Worwikie Squere, Lndon, 1960, him. 305-306.

masih kental dengan nuansa liberal-capitalistiknya, maka kedua konsep negara hukum ini pada akhirnya kurang diminati oleh negara-negara yang berpaham sosialis-komunis yang berkembang khususnya di Eropa Timur. Oleh karena itu di kawasan ini kemudian dikembangkan konsep *Socialist legality*, konsep negara hukum ini sangat ekstrem, yaitu paham yang menginginkan tidak adanya stratifikasi masyarakat dalam sebuah negara, serta melawan segala bentuk perjuangan hak asasi manusia, dan tidak mengenal hak-hak individu, sebab semua yang dimiliki oleh masyarakat harus diserahkan kepada negara.

Berdasarkan kutipan-kutipan tersebut dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya karakter *rechstaat* mensyaratkan:

- a) adanya asas legalitas yang menghendaki setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*wetelijke grondslag*). Keharusan adanya peraturan perundangan formal sebagai dasar bagi penggunaan kekuasaan pemerintahan, membawa konsekuensi bagi pentingnya peraturan perundang-undangan, pembentuk peraturan perundangan, dan pembentukan peraturan perundangan di Indonesia, sebab semua itu merupakan bagian yang sangat penting dalam negara hukum;
- b) adanya pembagian kekuasaan negara, syarat ini dimaksudkan untuk mencegah kesewenang-wenangan penguasa, dengan pembagian kekuasaan ini dapat dicegah menumpuknya kekuasaan negara pada satu tangan yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan yang mengingatkan kita pada kekuasaan absolutisme pada masa lalu;
- c) diakui dan dijaminnya hak-hak dasar manusia (*grondrechten*) oleh negara, pengakuan dan jaminan hak-hak dasar ini sekaligus merupakan pembatasan terhadap kekuasaan penguasa;
- d) adanya lembaga peradilan yang bebas dari campur tangan dari pihak manapun, keberadaan lembaga peradilan ini dimaksudkan sebagai lembaga pengawasan terhadap penggunaan wewenang dan sekaligus sebagai sarana bagi rakyat untuk menguji keabsahan penggunaan wewenang pemerintahan (*rechtmatigheid toetsing*).

Untuk mempertajam pemahaman terhadap teori negara hukum demokratis menarik untuk dipahami tentang konsep negara hukum Indonesia, sebagaimana terurai berikut ini. Perkembangan konsep negara hukum yang diawali dari konsep *rechstaat* sampai pada *the rule of law*, telah mengalami pembentukan negara hukum Indonesia.

Secara normatif, konsep negara hukum Indonesia tidak dikenal di dalam peraturan perundangan formal, sekalipun di dalam Undang-Undang Dasar 1945, kecuali hanya dalam penjelasan umum butir 1 tentang Sistem Pemerintahan, yang kemudian setelah perubahan UUD 1945, dituangkan dalam pasal 1 ayat (3), yang hanya menyebutkan: "Indonesia adalah negara hukum, tanpa mencantumkan kata *rechstaat* lagi. Namun demikian untuk memaknai Indonesia sebagai negara hukum, tidak serta merta cukup hanya menelusuri karakter dan unsur-unsur sari

konsep negara hukum sejenis, terutama konsep *rechtstaat* dan konsep *the rule of law*, sebab apabila didasarkan pada kedua konsep tersebut akan menghasilkan kesimpulan, bahwa Indonesia adalah *rechtstaat* atau *the rule of law*,¹¹⁸ pada hal negara hukum Indonesia memiliki karakter khusus, yaitu negara hukum Pancasila, yang di dalamnya mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi.

Menyamakan konsep negara hukum Indonesia dengan konsep *rechtstaat* maupun konsep *the rule of law*, tidak mungkin dilakukan, namun demikian perlu diketahui, bahwa konsep negara hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kedua konsep tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia berdekatan dengan konsep *rechtstaat* yang dikembangkan di negara-negara Eropa. Hal ini dapat dilihat dalam pemikiran pemuka-pemuka hukum ketatanegaraan Indonesia, dan system ketatanegaraan Indonesia. Mengenai unsur negara hukum Sri Soemantri menyatakan, unsur-unsur yang terpenting di dalam negara hukum adalah:¹¹⁹

- 1) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- 2) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 3) adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
- 4) adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*)

Kedekatan kedua konsep tersebut tidak berarti menyamakan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep negara hukum Indonesia. Mengenai hal ini Philipus M Hadjon menyatakan:¹²⁰

Meskipun konsep negara hukum Indonesia berdekatan dengan konsep *rechtstaat*; tetapi tidak serta merta dapat menyamakan kedua konsep tersebut. Hal ini didasarkan atas latar belakang yang berbeda antara dua konsep tersebut. Konsep *rechtstaat* lahir dan didasari oleh adanya usaha atau perjuangan untuk membebaskan rakyat dari faham *absolutisms*, juga berarti menentang kesewenang-wenangan penguasa, sedangkan lahirnya konsep negara hukum Indonesia sejak dalam perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenang-wenangan atau *absolutisme*. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum Indonesia memiliki ciri khusus yaitu Pancasila.

Mencermati kutipan tersebut dapat dikatakan bahwa, konsep negara hukum Indonesia

¹¹⁸Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya, selanjutnya dikatakan: apakah Indonesia negara hukum dan bukan bagaimanakah konsep negara hukum (Indonesia). Dalam tulisan-tulisan ataupun diskusi-diskusi bahkan seminar-seminar, pikiran-pikiran yang muncul adalah pikiran-pikiran mengenai *rechtstaat* dan *the rule of law*, celaknya pikiran-pikiran itu kemudian begitu saja mencoba mengkaitkannya dengan konsep *rechtstaat* maupun kriteria *rule of law*, sehingga menghasilkan kesimpulan Indonesia adalah *rechtstaat* atau *the rule of law*.

¹¹⁹Sri Soemantri, *Perlindungan Hukum Melalui Perlindungan Hak Asasi*, Makalah Seminar Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1992.

¹²⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Op.Cit. hlm. 84.

merupakan konsep negara hukum yang memiliki karakter khusus yang tidak dimiliki oleh konsep negara hukum yang lain, dan karakter khusus itu adalah Pancasila, yang di dalamnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi, sebuah konsep nilai yang mengedepankan musyawarah untuk mufakat. Hal demikian tertera di dalam Sila 4 Pancasila yang dirumuskan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Selain itu perbedaan selanjutnya antara konsep negara hukum Indonesia dengan konsep *rechtstaat* terletak pada perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia. Dalam konsep *rechtstaat* perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia mengedepankan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi prinsip *rechtmatigheid*, sedangkan konsep negara hukum Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat.¹²¹

Sehubungan dengan konsep negara hukum Indonesia yang memiliki ciri khusus Pancasila ini Mukti Arto menyatakan, bahwa unsur-unsur negara hukum Indonesia yang dibangun atas dasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:¹²²

- 1) adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 2) adanya pembagian kekuasaan;
- 3) dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu mendasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- 4) adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.

Dalam konsep negara hukum Indonesia, pembangunan hukum didasarkan pada landasan ideology Pancasila, artinya hukum harus mencerminkan asas-asas atau nilai-nilai Pancasila yang menjadi dasar negara. Dalam kaitannya dengan negara hukum Indonesia yang bercirikan Pancasila

Philippus M. Hadjon menyatakan:¹²³ "elemen atau ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah:

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sebagai bahan perbandingan untuk mempertajam konsep negara hukum demokratis ini perlu juga dicermati mengenai apa yang dikemukakan oleh *International Commission of Jurists* yang

¹²¹ Philipus M. Hadjon, *Ibid*.

¹²² Mukti Arto, Dalam Soetanto Soepiadhy, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Disertasi, Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2006.

¹²³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Op.Cit.

meliputi:

- a. adanya proteksi konstitusional terhadap hak asasi;
- b. adanya pengadilan yang bebas;
- c. adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- e. adanya tugas oposisi;
- f. adanya pendidikan civics.

Dari uraian mengenai beberapa konsep negara hukum di atas dapat dikemukakan, bahwa sebuah negara dikatakan sebagai negara hukum demokratis, haruslah mengandung beberapa unsur yaitu:

- a) adanya pembagian kekuasaan,
- b) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia,
- c) penggunaan kekuasaan didasarkan atas hukum yang berlaku,
- d) adanya lembaga perwakilan rakyat;
- e) terbukanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan,
- f) penyelesaian sengketa secara musyawarah, dengan menggunakan lembaga peradilan sebagai sarana terakhir;
- g) adanya peradilan administrasi yang bebas dan berfungsi untuk mengawasi penggunaan kekuasaan negara.

Sehubungan dengan persyaratan negara hukum demokratis sebagaimana dipaparkan di atas, untuk mengatakan sebuah negara sebagai negara hukum demokratis atau bukan harus dilihat sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan, apakah persyaratan tersebut telah dipenuhi atau tidak.

Dengan demikian pemahaman terhadap unsur-unsur tersebut dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting untuk mengetahui apakah negara sebagai negara hukum yang demokratis atau bukan.

Untuk membuktikan apakah sebuah negara sebagai negara hukum, tentunya harus dilakukan pengkajian tersendiri secara mendalam terhadap sistem ketatanegaraan di negara yang bersangkutan.

2.4. Teori Chaos Dalam Hukum

2.4.1. Perkembangan dan Peristilahan Chaos

Adalah seorang Yunani dari abad 8 sebelum Masehi, telah menulis *Theogony*, sebuah puisi yang menyatakan bahwa "awal dari segalanya adalah *chaos*, yang kemudian bumi berangsur-angsur menjadi stabil. Orang Yunani Kuno sangat percaya bahwa *chaos* mendahului keteraturan, dengan kata lain keteraturan muncul dari ketidakteraturan. Teori chaos merupakan fenomena yang sangat tua, setara dengan perkembangan alam semesta itu sendiri, namun demikian sebagai sebuah teori, *chaos* adalah bidang yang relatif baru dan kontroversial dalam

ilmu pengetahuan, bahkan banyak dari ilmuwan saat ini masih menganggap bahwa teori *chaos* adalah sebuah fantasi atau khayalan yang belum dapat diwujudkan, sebagaimana dijelaskan Ziauddin Sardar dan Iwona Abrams bahwa fenomena-fenomena *chaos* adalah sebuah penemuan mengejutkan sekaligus kontroversial, sehingga sebagian ilmuwan terkemuka pada dekade yang lalu dan sebelumnya akan menolak dan menganggapnya sebagai fantasi.¹²⁴

Ada tiga perkembangan utama dan mutakhir yang mendorong fenomena chaos menjadi sangat terkenal saat ini, yaitu pertama; kemampuan komputer yang mengagumkan memungkinkan para peneliti untuk melakukan ratusan juta perhitungan rumit hanya dalam hitungan detik; Kedua, peningkatan kemampuan komputer telah disertai dengan meningkatnya minat ilmiah pada fenomena tak biasa seperti perubahan cuaca secara acak, penyebaran wabah, metabolisme sel-sel, populasi serangga dan burung yang terns berubah, kemunculan dan kehancuran suatu kebudayaan, perambatan impuls-impuls pada saraf kita. Ketiga; teori chaos lahir ketika berbagai perkembangan ini dikombinasikan dengan munculnya sebuah gaya baru dari matematika geometri, yaitu melampaui bentuk-bentuk geometri *euclidian* yang telah dikenal baik ke struktur-struktur *non-euclidean* geometri fraktal.

Semua perkembangan di atas telah memberikan pengaruh pada hampir setiap bidang ikhtisar manusia. Teori Chaos telah menyerupai lautan yang menjadi tempat tumpahan sungai-sungai dan anak sungai dari hampir semua disiplin dan subjek, mulai dari matematika, fisika, astronomi, meteorologi, biologi, kimia, kedokteran, hingga ekonomi dan teknik, mulai dari studi fluida dan sirkuit elektronik hingga studi pasar saham dan kebudayaan.¹²⁵

Salah seorang pelopor teori Chaos, Benoit Mandelbrot, seorang ahli matematika dari IBM, menggunakan teknik matematika untuk mencari dan menemukan "pola" dalam beragam proses "acak" alamiah. Ia menemukan misalnya bahwa suara gemerisik (*noise*) yang melatarbelakangi transmisi telepon, mengikuti satu pola yang tidak sepenuhnya tidak dapat diramalkan, atau chaos. Himpunan Mandelbrot telah dipaparkan sebagai objek atau model matematik yang

¹²⁴ Ziauddin Sardar dan Iwona Abrams, *Introduction Chaos*, Icon Books UK. Totem Books, USA. 1998, hlm. 5. "The phenomenon of chaos is an astounding and controversial discovery that most respectable scientists would have dismissed as fantasy just a decade or so ago". Edisi terjemahan *Mengenal Chaos for Beginners*, Mizan, Bandung, 2001, hlm. 5.

¹²⁵ Ziauddin Sardar dan Iwona Abrams, *Ibid*, hlm. 8

Gambaran Gleick di atas memperlihatkan bahwa di dalam fenomena *chaos* tergambar apa yang kita sebut dengan "*butterfly effect*", yaitu perubahan yang terjadi disebuah bagian dunia (misalnya perubahan cuaca) akan mempengaruhi belahan dunia lainnya. sebuah perubahan cuaca di Brasil misalnya dapat menimbulkan badai tornado di Texas. Efek sayap kupu-kupu ini juga terjadi pada fenomena ekonomi. Gejolak moneter yang terjadi di sebuah negara, seperti Thailand, dapat mengakibatkan krisis ekonomi dalam skala regional maupun global. Apabila efek/pengaruh tersebut terjadi secara berantai, maka yang terjadi adalah a domino effect, seperti yang melanda negara-negara Asia akhir-akhir ini.

Harus diakui bahwa pada awalnya lebih banyak pandangan negatif ditujukan kepada "chaos", sebagaimana uraian berikut:

"Berjuta teriakan melengking, berjuta suara serak, berjuta hujan hiruk pikuk, berjuta demonstran yang turun ke jalan; berjuta gerombolan penjarah, berjuta kelompok pembuat teror, berjuta kerusuhan berdarah; berjuta partai politik, berjuta buruh yang mogok, berjuta sopir yang protes, berjuta pedagang kaki lima yang menuntut hak mereka. Berjuta rakyat yang menuntut keadilan, berjuta euphoria yang mewarnai kehidupan sosial politik akhir-akhir ini, itulah rangkaian *noise dan noise adalah chaos*.¹²⁹

Namun meskipun noise adalah chaos, hal itu dapat digiring ke arah sebuah aransemen, sebuah komposisi, sebuah order, sebuah pola, sebuah desain, sebuah tatanan. Artinya noise itu sesuatu yang dapat digiring ke arah yang merusak, akan tetapi bisa juga ke arah yang konstruktif. Oleh karena itu menurut Yasraf dengan mengutip pendapat Michel Serres, chaos bukanlah sesuatu yang harus ditakuti, atau sesuatu yang harus dihindari, sesuatu yang harus ditawan dengan kekerasan. Dibalik noise atau *chaos itu ada satu kemungkinan (possibility), satu peluang (chance) yang muncul, yang dapat dikembangkan menjadi sesuatu order bila semua pihak memiliki the sense of chaos dan mengambil hikmah darinya. Tugas filosof, ilmuwan dan pemikir adalah menangkap peluang dan kemungkinan baru yang mencuat dari sisi chaos tersebut*.¹³⁰

2. 4.2. Beberapa Teori *Chaos* dalam Ilmu Pengetahuan

Pada dasarnya fenomena chaos itu merupakan fenomena yang alamiah dan nyata ada

¹²⁹ Yasraf Amir Piliang. *Sebuah Dunia yang Menakutkan, Mesin-Mesin Kekerasan dalam Jagat Raya Chaos*, Mizan, Bandung, 2001, hlm. 251

¹³⁰ Yasraf Amir, Piliang, *Sebuah Dunia yang Menakutkan*, Ibid, hlm. 252.

dalam realitas kehidupan.¹³¹ Chaos dapat muncul dalam tingkah laku cuaca, tingkah laku sebuah pesawat terbang di udara, tingkah laku awan yang berarak di langit, tingkah laku minyak yang mengalir di dalam sebuah pipa, tingkah laku air yang mengalir di pinggir sungai, tingkah laku ombak yang memecah, tingkah laku ekonomi yang fluktuatif, tingkah laku politik yang kacau, tingkah laku sosial yang rusuh, tingkah laku hukum yang tidak dapat diprediksi dan banyak lagi hal lainnya.

Bahkan apabila kita jujur banyak pemikir terutama pemikir kontemporer, mendasarkan pemikirannya kepada pandangan yang chaos tersebut, misalnya saja Karl Popper, telah berjuang selama hidupnya untuk melawan doktrin determinisme ilmu pengetahuan, yang ia rasakan sebagai antitesis terhadap ilmu pengetahuan sendiri. Popper mengakui bahwa ia telah lama menyadari sebelum teori chaos menyatakan bahwa pada dasarnya tidak saja sistem kuantum, tetapi bahkan sistem klasik Newtonian, yang tidak dapat diprediksi. Ia pernah memberikan kuliah dalam tema ini pada tahun 1950-an. Seraya menunjuk halaman berumput di luar jendela, ia berkata "Ada chaos dalam setiap rumput".¹³²

Paul Feyerabend melalui penjelasannya berpendapat, filsafat tidak dapat menyajikan metodologi atau rasio bagi ilmu pengetahuan, karena memang tidak ada rasio yang dapat menjelaskannya. Dengan menganalisis peringatan nigh seperti percobaan Galio-Gallei dihadapan Vatikan dan perkembangan mekanika kuantum, Feyerabend berupaya menunjukkan tidak ari logika bagi ilmu pengetahuan. Ilmuwan mencipta dan memuja teori-teori ilmiah

¹³¹ Ada pandangan yang menyatakan bahwa fenomena chaos atau sering juga disebut sebagai fenomena kompleksitas muncul sebagai budaya pop yang sepenuhnya direayasa atau di blow-up dengan terbitnya buku James Gleick berjudul *Chaos: Making a New Sense*, buku itu bahkan kemudian menjadi buku yang menginspirasi banyak wartawan untuk menulis judul yang serupa dan bertopik mirip untuk meniru kesuksesan buku Gleick tersebut Lihat beberapa buku yang berjudul mirip dan dipengaruhi oleh Karya Gleick di antaranya, M. Mitchell Waldrop, Simon and Schuster, *Complexity. The Emerging Science at the Egde of Order and Chaos*, New York, 1992. Roger Levin, *Life at the Egde of Chaos*, MacMillan, New York, 1992. Steven Levy, *Artificial Life; A Report from the Frontier Where Computers Meet Biology*, Vintage, New York, 1992. Jack Cohen dan Ian Stewart, *Complexification; Explaining a Complex World*, Viking New York, 1994. Peter Coveny dan Roger Highfield, *Frontiers of Complexity: The Search for Order in a Chaotic World*, Columbine, New York, 1995. Buku yang terakhir ini menurut John Horgan mencakup banyak materi yang di bahas oleh Gleick dalam bukunya *Chaos*. dan menguatkan pandangan bahwa perlakuan umum terhadap chaos dan kompleksitas hampir menghapus perbedaan di antara keduanya. lihat John Horgan, *The End Of Science*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berjudul *Senjakala Pengetahuan*, Mizan Bandung, 2005, hlm. 392, catatan Kaki nomor. 2.

¹³² Lihat John Horgan, *The End of Science*, *Ibid*, hlm. 49.

karena alasan-alasan subjektif, bahkan irasional. Menurut Feyerabend, ilmuwan hams melakukan apapun yang diperlukan untuk berkembang. Feyerabend menyimpulkan anti kredonya dengan frasa "anything goes"¹³³ Feyerabend sepakat dengan Thomas Kuhn bahwa dalam banyak hal terutama dalam ketidakpastian teori-teori ilmiah.¹³⁴

Gagasan tentang teori kuantum, memperlihatkan bahwa chaos semakin mungkin dijadikan pijakan dalam melihat realitas kealaman. Dalam mekanika kuantum misalnya berlaku prinsip-prinsip yang memperlihatkan kondisi atau situasi chaos, seperti prinsip probabilitas, prinsip ketidakpastian, komplementaris dan logika kuantum sehingga fisika atau alam semesta tidak dapat lagi dipahami secara tinier, banyak alternatif yang dapat dijadikan pegangan.¹³⁵

Henri Pointcare pada peraihan abad ini memperingatkan bahwa, perbedaan kecil pada kondisi awal bisa menciptakan perbedaan besar pada fenomena akhir. Kesalahan kecil dipermulaan akan menciptakan kesalahan besar pada akhirnya, prediksi menjadi mustahil".¹³⁶

Para peneliti fenomena chaos dan kompleksitas¹³⁷ menegaskan bahwa banyak fenomena di alam yang muncul, dan menampilkan sifat-sifatnya yang tidak bisa diprediksi atau dimengerti dengan hanya mengkaji beberapa bagian sistemnya. Pesan positif yang muncul dari pandangan chaos atau kompleksitas ini sebagaimana dijelaskan oleh Heinz Page, dalam bukunya *The Dream of Reason*. sebuah buku yang dipandang cukup baik tentang pengetahuan baru mengenai kompleksitas,

"Seperti halnya teleskop yang menyibak rahasia semesta dan mikroskop yang mengungkap rahasia mikrokosmos, sekarang komputer membuka jendela baru yang menggairahkan tentang sifat cealitas. Melalui kapasitasnya yang memproses hal-hal yang terlalu kompleks untuk dituntaskan pikiran, komputer memungkinkan kita untuk pertama kalinya mengerjakan simulasi realitas, untuk menciptakan model-model dari sistem yang

¹³³ John Horgan, *The End of Science*, *Ibid*, hlm. 65

¹³⁴ John Horgan, *Ibid*, hlm. 65

¹³⁵ Lihat misalnya Tulisan John Poikinghorne, *Teori kuantum*, Jendela, Yogyakarta, 2004.

Tulisan John Gribbin, *Fisika Kuantum*, Erlangga, Jakarta, 2003. Paul Strathern, Bohr dan *Teori Kuantum*, Erlangga, Jakarta, 2002. dan banyak buku-buku lainnya.

¹³⁶ John Horgan, *Op.Cit.*, hlm.256-257.

¹³⁷ Pada uraian di atas terutama pada footnote sebelumnya dijelaskan meskipun perbedaan chaos dan kompleksitas menjadi sangat tipis namun penting dijelaskan apa yang dimaksud dengan keduanya. Menurut fisikawan James Yorke, chaos merujuk pada kumpulan fenomena terbatas yang berkembang dengan cara yang tidak dapat diprediksi, seperti menunjukkan sensitivitas pada kondisi awal, tingkah laku yang tidak periodik, kemunculan pola-pola tertentu dalam skala ruang yang berbeda dan temporal dan seterusnya. Kompleksitas di sisi lain cenderung merujuk pada "apapun yang anda mau Lihat John Horgan, *The End Of Science*, *Ibid*, hlm.261.

kompleks seperti molekul besar, sistem-sistem chaos, jaringan saraf, tubuh dan otak manusia, serta pola-pola evolusi berikut pertumbuhan penduduk.¹³⁸

John Holland seorang ahli komputer yang mengajar di dua tempat yaitu Universitas

Michigan dan Santa Fe Institute, dan seorang penemu algoritma genetik, mengajukan

kemungkinan untuk menciptakan teori gabungan tentang sistem-sistem yang beradaptasi secara

kompleks yang didasarkan pada teknik-teknik matematika seperti teknik-teknik yang

tersembunyi di dalam algoritma genetisnya. Ia mengungkapkan visinya dalam sebuah ceramah

yang diikuti secara panjang lebar dalam disertasi ini sebagai berikut,

"Banyak masalah jangka panjang yang paling menyulitkan, ketidak seimbangan perdagangan, keawetan, AIDS, cacat genetik, kesehatan mental dan virus komputer, berpusat pada sistem kompleksitas tertentu yang luar biasa. Sistem yang melindungi masalah-masalah tersebut - ekonomi, ekologi, sistem kekebalan, embrio, sistem syaraf, jaringan komputer, tampak beragam seperti masalahnya. Namun, di samping penampilan, sistem-sistem tersebut memiliki sifat-sifat penting yang serupa, karena begitu miripnya kami mengelompokkannya ke dalam sebuah klasifikasi di Santa Fe institute, dan menyebutnya 'sistem adaptasi kompleks' (sak). Istilah ini melampaui terminologi. Istilah tersebut mengisyaratkan intuisi kita bahwa prinsip-prinsip umum yang mengatur semua tingkah laku sistem adaptasi kompleks yaitu prinsip-prinsip yang menunjukkan cara-cara untuk memecahkan permasalahan yang ada. Banyak upaya kita yang bertujuan mengubah intuisi ini ke dalam kenyataan."¹³⁹

Kaum Marxis akan melihat kemiripan fenomena chaos dengan hukum dialektika yang

dikenal sebagai peralihan dari kuantitas menuju kualitas. Ide ini menggambarkan peralihan dari

satu periode perkembangan yang kurang lebih bertahap, ketika perubahan dapat diukur atau

"dikuantifikasi" dan periode berikutnya, dimana perubahan telah terjadi secara "revolusioner",

dimana ada "lompatan" bahwa seluruh "kualitas" sistem telah diubah. Penggunaan Gleick atas

istilah ini dengan makna yang mirip adalah petunjuk lain tentang jalan yang kini tengah

ditempuh secara tertatih-tatih, oleh ilmu pengetahuan menuju dialektika materialistik.

2.4.3. Teori Hukum yang *Chaos (Dis-Order)* Charles Sampford

Dalam hukum, Teori Chaos termasuk teori yang baru, yang berkembang sekitar tahun 70-

80-an. Hampir tidak dapat ditemukan secara terperinci mengenai gagasan ini, karena masih

¹³⁸ Lihat dalam edisi sampul tipis, Heinz Pagels. *The Dreams of Reason*, Simon and Schusters, New York, 1988. lihat pula John Horgan, *The End Of Science, Op., Cit, hlm. 257.*

¹³⁹ Pandangan John Holland ini dapat dilihat dalam John Horgan *The Ends Of Science, Op., Cit, hlm. 260.* Horgan sendiri memperoleh pandangan John Holland ini didasarkan pada Tulisan yang dibuat Holland dalam makalah yang tidak diterbitkan tetapi dikirimkan secara pribadi terhadap Horgan berjudul *objectives, Rough Definitions dan Speculation for Echo- Class Models.*

sedikitnya para ahli hukum mengkaji persoalan chaos. Namun Charles Sampford dalam bukunya berjudul "*The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*"¹⁴⁰ mencoba menyusun dan mengembangkan tentang teori hukum yang disebutnya sebagai Teori *Chaos* atau teori non-simetris/non mekanistik dalam hukum. Dari judul buku yang ditulisnya itu terlihat bahwa Sampford memberikan pandangan yang berbeda (baru) tentang apa yang selama ini banyak dipahami oleh teoretisi hukum, semacam tawaran dan kegairahan baru bahkan radikal dalam wilayah pemikiran hukum, yang umumnya istilah chaos cenderung dianggap sebagai sesuatu yang sangat menakutkan.¹⁴¹ Menurut Satjipto Rahardjo, buku itu memperlihatkan bentuk penolakan terhadap ide keteraturan yang melekat pada hukum positif, sebagaimana dipegang teguh kaum positivistik.¹⁴²

Substansi buku itu sendiri menjelaskan bagaimana kritik argumentatif Sampford terhadap pemikir positivistik yang umumnya menyusun dan mengembangkan teori hukumnya dari model yang mekanis-sistematis. Sampford menawarkan gagasan dengan menjelaskan bahwa masyarakat pada dasarnya tanpa sistem atau dalam kondisi yang asimetris dan apa yang disebutnya dengan "*social melee*",¹⁴³ dan hukum adalah bagian dari kondisi masyarakat yang demikian itu, sehingga hukum tidak lain ada dalam kondisi "*melee*" tersebut (*legal melee*).¹⁴⁴ Gagasan dari Sampford memperlihatkan bahwa hukum penuh dengan ketidakpastian sesuatu yang mengarahkan kita kepada pandangan nihilistik dalam hukum.¹⁴⁵ Namun lebih dari itu, teori

¹⁴⁰ Charles Sampford, *The Disorder of Law: Critique of Legal Theory*, Hasil Blackweli, Oxford, 1989.

¹⁴¹ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 105.

¹⁴² Satjipto Rahardjo. *Rekonstruksi pemikiran Hukum di Era Reformasi*, Makalah.... Op.,Cit, hlm. 15.

¹⁴³ Dalam Kamus Webster, 'melee' diartikan antara lain, 'a confused conflict of mixture', Lihat footnote dalam makalah Satjipto Rahardjo. *Rekonstruksi Pemikiran Hukum*,., Ibid, hlm.15.

¹⁴⁴ Denis J. Brion, *The Chaotic Indeterminacy of Tort Law : Between Formalism and Nihilism, dalam Radical Philosophy of Law: Contemporary Challenges to Mainstream Legal Theory and Practice*, Edited by David S. Caudill and Steven Jay Gould, Humanities Press. New Jersey, 1995. Sampford sendiri secara khusus menjelaskan tentang istilah melee ini mulai dari social melee dan juga legal melee pada Bagian II Bab 7 dan 8.

¹⁴⁵ Pandangan seperti ini sering dikaitkan dengan pandangan Freidrich Nietzsche yang dijuluki sebagai seorang nihilis sejati ketika dia berusaha untuk mematikan Tuhan atau membunuh Tuhan sebagaimana dalam ungkapannya yang sangat kontroversial 'Apakah kita sudah mendengar kabar dari penggali kubur yang mengubur Tuhan? Apakah kita sudah mencium bau busuk Tuhan yang telah mati? Karena Tuhan juga membusuk. Tuhan telah mati. Tuhan Tetap mati. Dan kita

dari Charles Sampford khususnya berkenaan dengan "chaos" menurut Denis J. Brion dapat berfungsi sebagai metafor untuk melihat hukum dalam masyarakat dan menjelaskannya secara lebih baik dari pandangan-pandangan yang telah ada, sebagaimana diuraikan oleh Denis J Brion:

*"My general thesis is that the chaos as a metaphor for the way that law functions, is a powerfull tool for better describing and understanding the law."*¹⁴⁶

Chaos sebagaimana telah dijelaskan di muka merupakan salah satu cara untuk mendeskripsikan secara lebih baik realitas ilmu pengetahuan yang ada saat ini terutama berkaitan dengan realitas fisik.¹⁴⁷ Thomas Kuhn menggambarkannya melalui apa yang kita sebut perkembangan ilmu pengetahuan.¹⁴⁸ Menurut Kuhn tidak ada yang mutlak secara tunggal bekerja dalam ilmu pengetahuan, yang ada hanyalah di mana pada satu waktu tertentu ada dominasi praktek/doktrin ilmu-ilmu sebagai ilmu pengetahuan normal (normal Science) yang secepatnya kemudian digantikan oleh paradigma alternatif yang disebutnya sebagai kondisi-kondisi "Crisis". Hal itu terjadi ketika bagaimana Paradigms Newton menggantikan paradigma lama (klasik/tradisional) dalam ilmu pengetahuan, khususnya ketika Newton menjelaskan bahwa dunia bergerak tanpa roh melainkan sebuah sistem mekanik. Setelah paradigma ini dominan (normal) maka kemudian lahir "crisis" salah satunya adalah spa yang kita sebut dengan "chaos". Teori *chaos* dalam paradigma Thomas Kuhn ini dapat dipandang sebagai "ilmu yang menyimpang" (ilmu pada masa krisis) tersebut dengan potensi untuk menggantikan ilmu normal pada saat ini, yang ditemukan oleh Newton pada tahun 1687 dalam karyanya "*Mathematical Principles of Natural Philosophy*". Ilmu Newton dianggap revolusioner pada masa itu. Dunia alternatif Newton berbeda tajam dengan paradigma tradisional selama masa medieval, yang menyatakan sebuah kenyataan di mana manusia terkait langsung dengan ruh-ruh yang tidak terlihat.

yang membunuhnya. Dalam *Gay Science*, 125. Lihat Anthon F. Susanto, *Semiotika Hukum: Dari Dekonstruksi Teks menuju Progresivitas Makna*, Refika Aditama, Bandung 2005. hlm. 97.

¹⁴⁶ Denis J. Brion, *The Chaotic Indeterminacy of Tort Law...Op.,Cit*, hlm. 180.

¹⁴⁷ Pandangan yang dapat disebutkan sebagai contoh disini adalah J. Briggs, *Fractals The Patterns Of Chaos*. New York: Simon and Schuster, 1992. 1. Briggs and F. Peat. *Turbulent Mirror*, New York: Harper and Row, 1989: 1. Prigogine and I. Stengers, *Order Out of Chaos: Mans New Dialogue with Nature*, Boulder:New Science Library. 1984. Ian Stewart. *Does God Play Dice? The Mathematics of Chaos*, New York, Basil Blackwell, 1989

¹⁴⁸ Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago. 1970.

Pemikiran Sampford merupakan penolakan terhadap teori sistem dalam hukum, yang menganggap bahwa masyarakat selalu dalam keadaan tertib dan teratur (sebagaimana konsep sistem). Teori Sampford bertolak dari basis sosial hukum yang penuh dengan hubungan bersifat asimetris. Dan ini merupakan ciri khas dari hubungan sosial; hubungan sosial itu dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak, dengan demikian apa yang dipermukaan tampak sebagai tertib dan teratur, jelas dan pasti, sebenarnya penuh ketidakpastian.¹⁴⁹ Sebagaimana di katakan

Sampford,

'the sketch of disordered society outlined In this chapter begins with the social interactions and relations between its members. These can be divided Into power relation (which include authority relations), unintended effects and value effect relations (based on 'normative' beliefs). Types and the variation of the mixtures between any two individuals are likely to be a mixture of types and the variation of the mixtures between ostensibly similar pairs of Individuals may not be readily apparent. Furthermore a typical feature of all social relations is this 'asymmetry" - they are perceived differently by the interacting parties".¹⁵⁰

Pandangan Sampford memperlihatkan ada kebenaran lain selain kebenaran yang selama ini diklaim oleh paham sistematis dalam hukum. Bagi pandangan pemikir sistematis-positivistik (modern) *Chaos (melee / disorder / asimetris)* yang di dalamnya terkandung pluralitas, transformasi, mutasi, perbedaan dan keanekaragaman, diversitas, multiplisitas, namun semuanya dilihat sebagai hantu yang menakutkan, selalu dianggap negatif dan merusak, yang seharusnya tidak perlu demikian. Secara substansial hal demikian itu, akan menghalangi persepsi seseorang tentang apa yang disebut dengan hubungan atau situasi chaos tersebut.

Di dalam kondisi hubungan yang asimetris itu, atau suatu kondisi masyarakat yang *chaos* itu, bukanlah sesuatu yang harus ditakuti, atau sesuatu yang harus dihindari, atau sebagai sesuatu yang harus dilawan dengan antipati, tetapi di dalamnya ada semacam satu kemungkinan atau satu peluang yang muncul, yang dapat dikembangkan, apabila para ilmuwan dapat mengambil

¹⁴⁹ Lihat pandangan Satjipto Rahardjo, dalam tulisan Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi, Seminar Nasional 'Menggugat Pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi, Semarang 22 Juli 2000, hlm.15-16. untuk lebih jelas lihat Charles Sampford, Ibid, hlm.160. 'The varied mixtures and the asymmetric Perception of those mixtures helped to explain several important social phenomena ; the formation of individual minds, the identification of the range of possible actions for individual, the formation of Practices, the generation and transmission of ideology and the nature of the relation of production.

¹⁵⁰ Charles Sampford, *The Disorder of Law*, Op.,Cit., hal. 160.

hikmah dari situasi *chaos* tersebut (*the sense of chaos*). Tugas filosof dan para ilmuwan adalah menangkap pesan, peluang dari kemungkinan baru yang muncul dari situasi yang *chaos* atau melee tersebut. Dari sebuah situasi yang *chaos* dapat saja dihasilkan sebuah aransemen yang indah sebagaimana di lakukan oleh John Cage, demikian pula *chaos* dapat menghadirkan pemikiran realistik dalam hukum sebagaimana aransemen Charles Sampford.

Dennis J. Brion, memberikan penjelasan bahwa, kerangka pikir/konsep/teori/ gagasan Sampford akan memberikan implikasi serius terhadap filsafat dan metode dalam Ilmu Hukum,¹⁵¹ yaitu merubah total pandangan umum tentang hukum. Ini berarti sebuah momentum penting yang dapat kita sebut sebagai lompatan paradigmatik (*paradigm shift*).

Apabila ditelusuri lebih jauh, gagasan Sampford itu sebenarnya bukanlah sesuatu yang lepas begitu saja dengan gagasan-gagasan tentang hukum yang sudah ada sebelumnya, karena pada dasarnya pemikiran yang menjelaskan bahwa hubungan sosial itu bersifat asimetris telah nampak dalam pemikiran/ teori dalam sosiologi hukum, khususnya sosiologi hukum mikro. Seperti teori konflik, simbolik interaksionis, dekonstruksionis dan lain-lain yang mendasarkan konsepnya kepada kondisi ketidaktertiban (*disorder*). Mereka melihat hukum atau masyarakat bukan sebagai sesuatu yang sistematis,

*"Some sociological theorists - including many realists, critical legal scholar, conflict theorists, symbolic interactionists, ethnomethodologists and deconstructionists - do not see law in systematic terms at all and do not address themselves to the task of constructing systems. Increasingly, sociological theorists, especially microsociologists, do not see law in systematic terms and more or less explicitly say so, often for the same reasons as the present writer ; because societies are unsystematic and disordered, law, as and Integral part of that society, cannot escape being unsystematic and disordered too"*¹⁵²

Misalnya saja teori konflik selalu melihat bahwa masyarakat berada pada situasi ketegangan yang berlangsung simultan karena pluralitas struktur yang ada di dalamnya. Struktur yang bersifat pluralistik itu pada dasarnya memberikan sumbangan dan peluang yang dapat menimbulkan situasi disintegrasi - disharmonisasi dan lain-lain bagi pemikiran teori konflik situasi teratur itu merupakan situasi yang datangnya dipaksakan, karena intervensi kekuasaan di

¹⁵¹ David S. Caudilland & Steven Jay Gold, *Radical Philosophy of Law; Contemporary Challenges to Mainstream Legal Theory and Practice*, Humanities Press, New Jersey, 1995. hlm. 179-199.

¹⁵² Charles Sampford, *Op.Cit.*, hal. 103.

luar masyarakat yang memiliki kekuatan-kekuatan tertentu. Konflik pada tataran ini haruslah disikapi sebagai sesuatu yang memiliki fungsi untuk pemeliharaan ikatan-ikatan sosial dalam masyarakat, penciptaan dinamisasi hubungan antar kelompok, dan tentu saja lebih memacu peningkatan peran individu, dan fungsi komunikasi.

Satjipto Rahardjo memberikan komentar terhadap pemikiran Sampford sebagai berikut,

"...Sampford bertolak dari basis sosial dari hukum yang penuh dengan hubungan yang bersifat a-simetris. Inilah ciri-ciri khas dari sekalian hubungan sosial; hubungan-hubungan sosial itu dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak. Dengan demikian apa yang dipermukaan tampak sebagai tertib, teratur, jelas, pasti, sebenarnya penuh dengan ketidakpastian. Ketidakteraturan dan ketidakpastian disebabkan hubungan-hubungan dalam masyarakat bertumpu pada hubungan antar kekuatan (*power relations*). Hubungan kekuatan ini tidak selalu tercermin dalam hubungan formal dalam masyarakat. Maka terdapat kesenjangan antara hubungan formal dan hubungan nyata yang didasarkan pada kekuatan. Inilah yang menyebabkan ketidakteraturan itu".¹⁵³

Di atas basis sosial yang demikian itu hukum berdiri atau berada. Menurut Sampford adalah tidak mungkin untuk menerima adanya suatu sistem hukum di tengah-tengah masyarakat yang tidak teratur. Sejak hukum itu berdiri dan berada di tengah-tengah jaringan hubungan yang demikian itu pula yang diambil oper oleh sejumlah besar aparatur/ birokrat hukum dalam hubungannya satu sama lain dan dalam hubungan mereka dengan warga negara.

Keadaan demikian itulah yang menyebabkan Sampford mengatakan, bahwa hukum itu sesungguhnya penuh dengan ketidakteraturan. Maka teori hukum tidak perlu berupa teori tentang sistem hukum (*theories of legal system*), melainkan teori tentang ketidakteraturan hukum (*theories of legal disorder*). Sampford bertanya, bagaimana mungkin keadaan yang dalam kenyataannya penuh ketidakteraturan itu dalam positivisme dilihat sebagai sesuatu yang penuh dengan keteraturan? dengan demikian maka sebetulnya, keteraturan itu bukan sesuatu yang nyata dalam kenyataan ada, melainkan sesuatu yang oleh para positivists "ingin dilihat ada".¹⁵⁴ Teori tentang ketidakteraturan hukum Sampford membawa pemahaman kepada teori yang lain dari hukum, yaitu Teori Kekacauan (*Chaos theory*) atau teori hukum yang kacau (*chaos theory of law*).

¹⁵³ Satjipto Rahardjo, Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi, Makalah Seminar Nasional Menggugat Pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi. Semarang, Op.,Cit, hlm. 15-17.

¹⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Ibid.* hal. 16-17.

2.4.4. Beberapa Hal tentang Teori Hukum yang Chaos dari Charles Sampford

Ada beberapa gagasan penting yang patut dikemukakan dari apa yang dikembangkan oleh Charles Sampford berkaitan dengan Teori *Chaos* dalam, hukum, yaitu antara lain adalah:

a. Relasi Kekuasaan

Charles Sampford menjelaskan tentang relasi kekuasaan yang rumit yang menimbulkan situasi di mana masyarakat tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang bersifat sistemik atau mekanistik, di dalam masyarakat menurut Charles Sampford dengan mengutip pandangan Denis Wrong, penuh dengan relasi kekuasaan yang timpang di mana satu kekuatan saling berbenturan dengan kekuatan lain sehingga menjadikan masyarakat itu tidak simetris (a-simetris), bagaimana kekuatan-kekuatan formal dan kekuatan informal berbenturan, yang digambarkan oleh Sampford dengan istilah "*Power Mixes*".¹⁵⁵ Sampford menjelaskan,

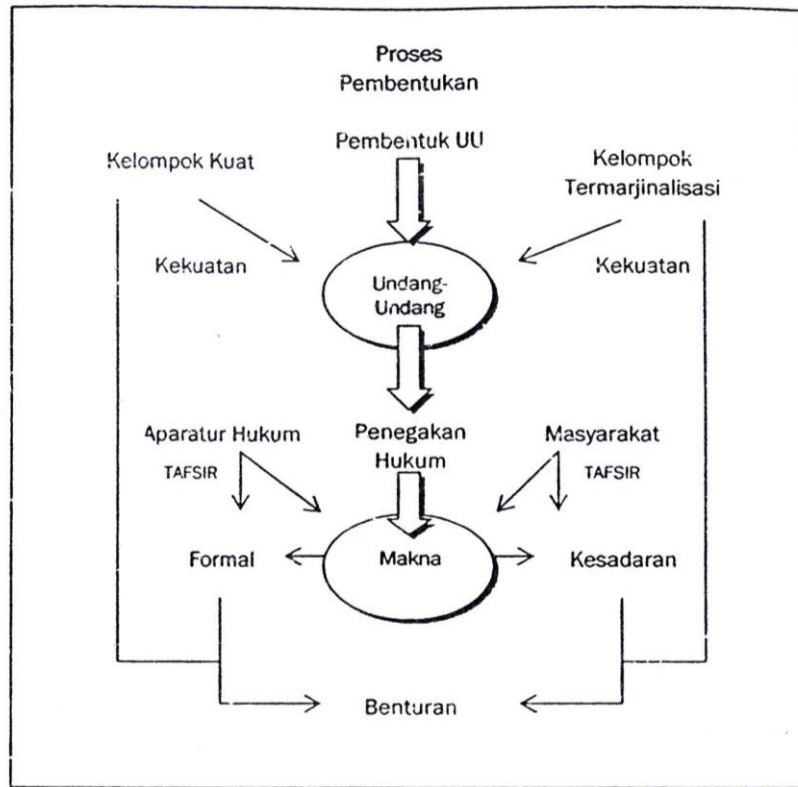
*"Where a power-holder exercises a combination of power relations, different power subjects will be affected for different reasons. Some might obey a command out of fear, others out of respect for the competence or personal qualities of the leader, other out of belief that such a person's commands ought to be obeyed. Thus the greater the number and specially the heterogeneity, of people sought to be affected, the greater the difficulty encountered by a power holder possessing only one form of power."*¹⁵⁶

Dengan demikian tidak dapat dikatakan bahwa relasi masyarakat itu senantiasa berada dalam kondisi yang teratur. Penggunaan-penggunaan kekuatan dalam masyarakat yang akibatnya menimbulkan benturan-benturan yang menghasilkan kondisi yang *chaos* tersebut. Hal ini akan lebih jelas melihat dalam konsep teks, bahwa kekuatan yang satu dengan kekuatan yang lain saling berbenturan dalam proses penafsiran. Misalnya proses pembentukan Undang-Undang memperlihatkan bagaimana relasi kekuasaan berlangsung, kelompok yang lebih kuat akan menggunakan cara-cara yang dapat mereka lakukan dengan kelompok yang lebih lemah, untuk hal itu dapat digambarkan sebagai berikut;

¹⁵⁵ Denis J. Brion, *The Chaotic indeterminacy of Tort Law : Between Formalism and Nihilism* dalam *Radical Philosophy of Law*, 1995 : 179 - 199, yang kemudian disitir oleh Satjipto Rahadjo (footnote) dalam Pidato Emeritus guru besarnya, berjudul *Teaching Order Finding Disorder*, Op.,Cit. hlm. 16. 251 Charles Sampford. *Dis-Order Of Law*,...Op.Cit, hlm. 164-165.

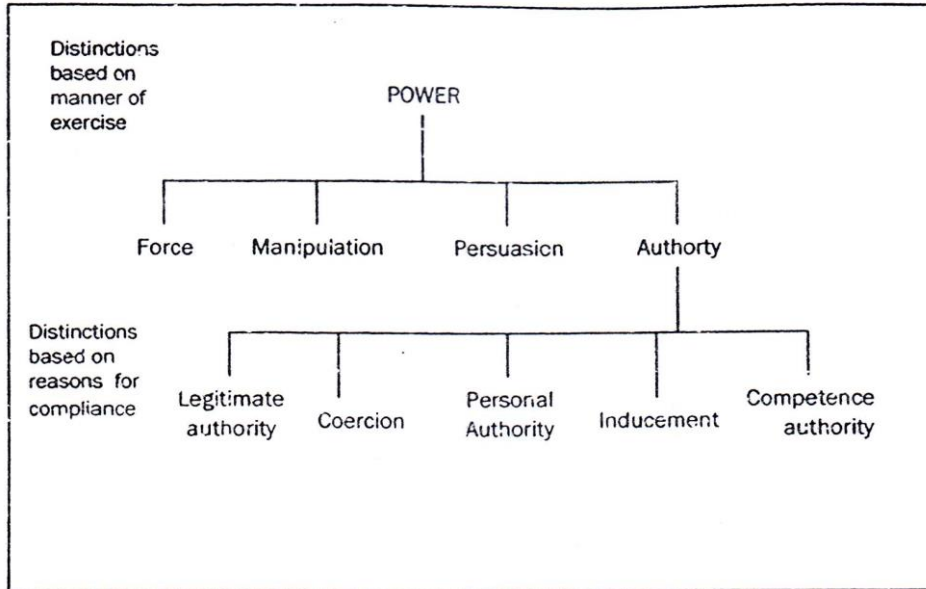
¹⁵⁶ Charles Sampford, *Ibid*, hlm. 164-165.

Ragaan. 1.III.A.4.
Relasi Kekuasaan



Sampford menjelaskan pula tentang tipologi dari kekuasaan yang diambil dari Dennis Wrong sebagai berikut:

Ragaan 2.III.A.4
Tipologi Kekuasaan



b. Legal Melee

Istilah atau terminologi yang banyak digunakan oleh Sampford dalam menjelaskan realitas hukum yang chaos adalah apa yang disebutnya dengan "melee". Istilah ini digunakan oleh Sampford untuk mengembangkan teori hukum yang chaos. Sampford menjelaskan bahwa *legal melee* berasal dari *social melee*, artinya hukum itu kompleks dan cair cenderung bersifat a-simetris itu berasal dari masyarakat yang kompleks dan cair pula, hukum merupakan bagian yang bersifat mikro dari masyarakat. Masyarakat dibangun berdasarkan beragam relasi, mulai dari relasi otoritas, yaitu bagaimana aparatur formal memperlihatkan kewenangan tertentu melalui simbol-simbol, meskipun kebanyakan dari mereka menggunakan simbol yang formal.

Relasi efek, atau kita kenal dengan relasi kausalitas memperlihatkan bahwa efek yang muncul dari aturan misalnya lebih bersifat misteri daripada kepastian. Dalam relasi efek ini umumnya berkaitan dengan prediksi dari pengaruh hukum terhadap masyarakat, bahwa apa yang diperintahkan aturan pada dasarnya tidak mesti demikian pada kenyataannya. Relasi efek pada dasarnya menolak gagasan mengenai reaksi antisipasi yang linier.



c. Komunikasi Hukum

Sampford menjelaskan cukup rinci tentang apa yang disebutnya sebagai proses komunikasi hukum atau kita kenal dengan relasi hukum yang bersifat a-simetris. Umumnya dalam tipe atau gagasan kaum positivisme, pemegang kekuasaan atau otoritas berupaya untuk mempengaruhi subjek, dengan harapan bahwa subjek itu berperilaku sesuai dengan apa yang diperintahkan aturan. Namun kenyataannya teks undang-undang atau bahasa yang tertuang dalam aturan tertentu memberikan lingkup yang cukup luas dan banyak bagi persepsi yang beragam. Kita menyadari bahwa bahasa yang dibuat oleh pembentuk aturan umumnya sangat sulit dipahami oleh orang kebanyakan, bahkan dalam hal tertentu hal ini tidak memberikan pesan apapun. Jika masyarakat berupaya untuk membaca teks maka proses interaksi akan terjadi dan muncul pemahaman yang berbeda. Pejabat yang memiliki otoritas sah selalu berupaya untuk menjadikannya sebagai tindakan khusus dan alasan untuk bertindak, tetapi mungkin saja warga memandang tindakan yang berbeda dan alasan yang dimaksudkannya atau dapat memandangnya sebagai musuh secara umum dan intervensi yang tidak dapat dimengerti.¹⁵⁷

Dalam komunikasi yang demikian itu maka mis-interpretasi potensial terjadi. Hal mana dapat dilihat bagaimana dinamika yang kompleks di ruang sidang menjadi studi yang subur bagi kaum etnometodologis. Dengan mengambil pandangan Carracciolo terlihat bahwa "perbedaan idiologis antara pembentuk undang-undang (legislator) dengan hakim dapat mengarah kepada kemacetan komunikasi."¹⁵⁸

Meskipun pembuat hukum berusaha untuk mempengaruhi tindakan lain melalui penulisan aturan yang mereka inginkan sebagai alasan bertindak bagi warga dan pejabat, teks itu akan menjadi rantai relasi yang diinterpretasikan secara konstan dan digunakan untuk menghasilkan aturan yang berbeda bagi pelaku. Namun perlu dipahami bahwa masing-masing subjek kekuasaan akan bertindak dalam konteks mereka sendiri dan menginterpretasikan teks dalam cara mereka sendiri dari sudut pandang mereka untuk menghasilkan aturan atau alasan yang lain bagi tindakan mereka.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Charles Sampford, *Ibid*, hlm.234

¹⁵⁸ Charles Sampford, *Ibid*, hlm. 235

¹⁵⁹ Charles Sampford, *Ibid*.

Komunikasi yang dijelaskan oleh Charles Sampford memperlihatkan bahwa adanya relasi antara hukum, individu dan masyarakat, bagaimana hubungan timbal balik tercipta, tidak dapat dipungkiri bahwa seseorang atau individu akan bertindak melalui relasi sosial dimana dia sendiri menjadi bagiannya, sehingga tidak mustahil apabila terjadi semacam rekonstruksi dari perintah-perintah normatif terhadap individu tertentu, yang kemudian dirinya akan mengatur reaksinya (kaitannya dengan relasi sosial) untuk mempermudah tindakan mereka pribadi, oleh karena itu aturan yang ada dalam pikiran individu akan sating kontradiktif satu sama lain, dan dapat dimodifikasi, diterima atau ditolak. Dalam hal demikian individu dapat merubah relasi sosial lebih efektif.

Menurut Sampford, "jika suatu aturan berasal dari manipulasi, otoritas yang sah atau relasi-pengaruh nilai ditolak sebagai sesuatu yang tidak konsisten dengan nilai yang lebih kuat, maka relasi sosial dapat rusak. Jika suatu aturan berasal dari relasi persuasi atau otoritas kompeten dan ditolak, relasi akan melemah. Jika suatu aturan berasal dari relasi yang memaksa atau relasi motivasi, jenis refleksi internal ini tidak dapat menggantikan ancaman/tawaran atau alasan yang diberikan dan tidak dapat menggantikan relasi sosial (meskipun efektivitas relasi dan alasan yang di dapat melemah jika individu merevisi nilainya, untuk memberi ancaman atau setidaknya tekanan dan dorongan yang kurang menarik). Jika hukum berasal dari relasi campuran di mana tekanan menjadi bagiannya, ia akan memindahkan bagian relasi yang tidak memaksa dan dapat memperlemah relasi tanpa mengubahnya secara lengkap.¹⁶⁰

Perlu ditekankan bahwa urutan-urutan sebagaimana dijelaskan di atas bersifat parsial, dan keduanya bersifat internal serta unik bagi individu, hal ini paling tidak karena dua alasan. Pertama, alasan (tujuan dari relasinya) yang diatur merupakan bagian yang unik, yang berada dalam pikirannya. Kedua, isi dari aturan tersebut sedikit berbeda dan akan lebih bervariasi sebagai proses rekonstruksi rasional yang menempatkannya dalam sebuah lingkungan intelektual yang unik, lokasi, konteks, aktivitas dan minat pada individu itu mengakibatkan ia mempunyai alasan dari sejumlah relasi sosial yang unik.

¹⁶⁰ Charles Sampford, *Ibid*, hlm. 241

Roger Cotterell memberikan peringatan, bahwa hukum sebaiknya tidak dibentuk dan dipandang sebagai sesuatu di luar masyarakat yang memberi beberapa pengaruh khusus kepadanya.¹⁶¹ Karena bukan sesuatu yang tabu atau dilarang apabila kita melihat hukum sebagai bagian dari proses komunikasi atau interaksi anggota masyarakat satu sama lain. Gagasan ini paling tidak dapat menjelaskan ulang secara efektif pencapaian tertentu, karena setiap hasil yang dicapai dalam masyarakat merupakan hasil dari sejumlah besar relasi sosial yang mempengaruhi individu, paling tidak dapat dijelaskan di bawah ini:

1. Resolusi sengketa yang melibatkan pejabat yang berkaitan dengan sengketa melalui pemaksaan-perintah oleh relasi otoritas yang tercampur pihak-pihak yang telah ada sebelumnya, dan melalui pengaruh antisipasi pada perintah tersebut terhadap mereka yang bertindak demi ketakutan akan kehilangan haknya dalam pengadilan;
2. Petunjuk dicapai oleh beberapa individu dengan membawa nilai-nilai baru yang memperkuat nilai-nilai yang telah ada melalui relasi pada otoritas yang sah dan relasi kompeten dimana anggota dari institusi hukum adalah para pemegang kekuasaan, dengan cara memperkuat nilai-nilai mereka melalui pemaksaan kekuasaan pada para pengikut, dan melalui pembedaan ancaman di mana pelaksanaan kekuasaan telah diberikan;
3. Pengaruh pada hukuman yang dihasilkan oleh pejabat hukum yang menerapkan kekuasaan secara fisik;
4. Pemeliharaan kedamaian sosial dihasilkan melalui beberapa relasi motivasi, paksaan kekuasaan dan reaksi yang diantisipasi oleh pejabat hukum yang memaksa pembatasan efektif pada penggunaan kekuasaan oleh individu;
5. Partisipasi melalui kedudukan dalam lingkungan kehidupan sosial dan ekonomi dengan melibatkan kesempatan dan pembatasan bagi individu dalam wilayah kehidupan yang didukung oleh tindakan pejabat;

¹⁶¹ Roger Cotterell, *The Sociologi of Law: An Introduction*, Butterworths, London, 1984, hlm. 70

2.5.1. Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Keberadaan BUMN mempunyai kaitan erat dengan berkembangnya diskursus Keynesian ekonomi, yang pengaruhnya sangat kuat dalam dasawarsa 50-an sampai dengan 70-an. Kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi dan bisnis diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar¹⁶² (*market failure*) dan untuk memacu pembangunan serta pertumbuhan ekonomi. Alasan ini diperkuat dengan pandangan bahwa swasta tidak mempunyai cukup dana dalam investasi besar, yang umumnya berupa prasarana, dan tidak bersedia mengambil risiko atau kurang berminat menanamkan modalnya pada investasi yang tidak memberikan prospek keuntungan yang memadai.

Sifat usaha yang harus dijalani - perpaduan antara kepentingan komersial sebagai layaknya suatu badan usaha dan kepentingan pemerintah untuk urusan sosial - politik - telah menjadikan perilaku BUMN lain dari perilaku organisasi bisnis swasta. Sebagaimana disoroti oleh Harian (1989) dalam *State-Owned Enterprises in a Mixed Economy: Micro Versus Macro Economic Objectives*, di dalam organisasi BUMN terdapat konflik yang mendasar antara aspek kepentingan mikro ekonomi yakni usaha yang ditujukan kepada produktif efisiensi dan pencapaian keuntungan usaha dan kriteria makro ekonomi termasuk di dalamnya antara lain penyediaan fasilitas prasarana, pembangunan industri strategis, penyediaan tenaga kerja, penyeimbangan pembangunan regional dan distribusi pendapatan, dan kewajiban penyediaan layanan sosial.¹⁶³ Konflik antara tujuan mikro dan makro adalah identik dengan perbedaan persepsi antara kepentingan pemerintah untuk melakukan kontrol yang ketat yang bukan saja dalam bentuk kebijakan tetapi juga dalam bentuk intervensi ke dalam manajemen BUMN dan kepentingan perusahaan tentang kebutuhan mutlak terhadap tingkat otonomi dan otoritas yang memadai dalam pengambilan keputusan. Dua perbedaan kepentingan ini akan memberikan keunggulan kepada pemerintah, pemegang otorisasi sebagai (*authoritative owner*), dengan mengorbankan kepentingan perusahaan sebagai organisasi komersial.

Permasalahannya, lembaga pemerintah adalah organisasi yang bersifat multidimensional, terdiri dari banyak organ di mana satu dan yang lainnya mempunyai fungsi dan tujuan yang

¹⁶² Kegagalan pasar terjadi bila keputusan optimal sektor swasta (yang bersumber dari perilaku maksimalisasi kemanfaatan individu agen ekonomi) tidak memberikan hasil optimal kepada masyarakat luas (lihat Islam, 1992:69).

¹⁶³ Diskusi mengenai konflik mikro dan makroekonomi dalam manajemen BUMN juga dapat dilihat dalam karya Floyd (1984), Jolly (1983) dan Bos (1986).

berbeda. Sehingga, kontrol pemerintah ini dapat memberikan warna yang berbeda terhadap BUMN sesuai dengan misi dan tujuan dari masing-masing organisasi pemerintah dimaksud. Celakanya kalau di antara organ pemerintah yang melakukan pengawasan BUMN itu mempunyai pandangan, visi, misi serta tujuan yang berbeda dan bahkan bertentangan. Oleh karenanya, makin banyak organ pemerintah yang ikut dalam fungsi pengawasan BUMN makin sempit otonomi yang diperoleh manajemen dalam pengambilan keputusan, tetapi tingkat ketergantungan BUMN kepada pemerintah akan semakin tinggi (Kreacic, 1988). Akibat yang lebih buruk yaitu terjadi kerancuan manajerial tentang aparat atau instansi mana yang harus diikuti (Levy, 1987:77).

Dari pendekatan manajemen, pengawasan yang berlebihan dan bersifat proliferasi dapat menimbulkan sekurang-kurangnya tiga dampak negatif. *Pertama*, ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*) antara prinsipal (pemerintah) dan agen (manajemen BUMN)¹⁶⁴ dapat mendorong timbulnya moral hazard, sikap mental oportunistik yang mengutamakan kepentingan individu di atas kepentingan organisasi (Williamson, 1985:47; Rees, 1985:4-5). Sikap mental ini timbul karena individu adalah *rational utility maximizers* (Boston, 1991:5). *Kedua*, kerancuan manajerial memberikan peluang kepada BUMN untuk menutupi kegagalan manajemen di balik kontrol dan intervensi pemerintah. *Ketiga*, tingkat ketergantungan BUMN, baik dalam bentuk subsidi maupun fasilitas lainnya, kepada pemerintah.

Dalam hubungannya dengan unsur ketiga, Kreacic (1988:270) dalam premis yang disebut *Negative Public Enterprises Performance Loop* (putaran negatif kinerja BUMN) menggambarkan bahwa terjadi ketergantungan timbal-balik (*mutual dependence*) antara pemerintah dengan BUMN, yang cenderung membawa implikasi negatif dalam bentuk menurunnya kinerja (lihat Gambar 1). Kinerja yang tidak mengembirakan akan mendorong inisiatif pemerintah untuk melakukan intervensi ke dalam manajemen. Ini berarti mengurangi otonomi perusahaan. Manajer menjadi terikat untuk selalu patuh dengan prosedur dan aturan administrasi birokrasi, daripada komitmen bisnis. Mereka cenderung menjadi pasif, kurang inisiatif, tidak berani mengambil risiko dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan walaupun boros. Dalam melaksanakan pekerjaan yang tidak rutin manajer dan pelaksana BUMN cenderung untuk meminta izin kepada pengambilan

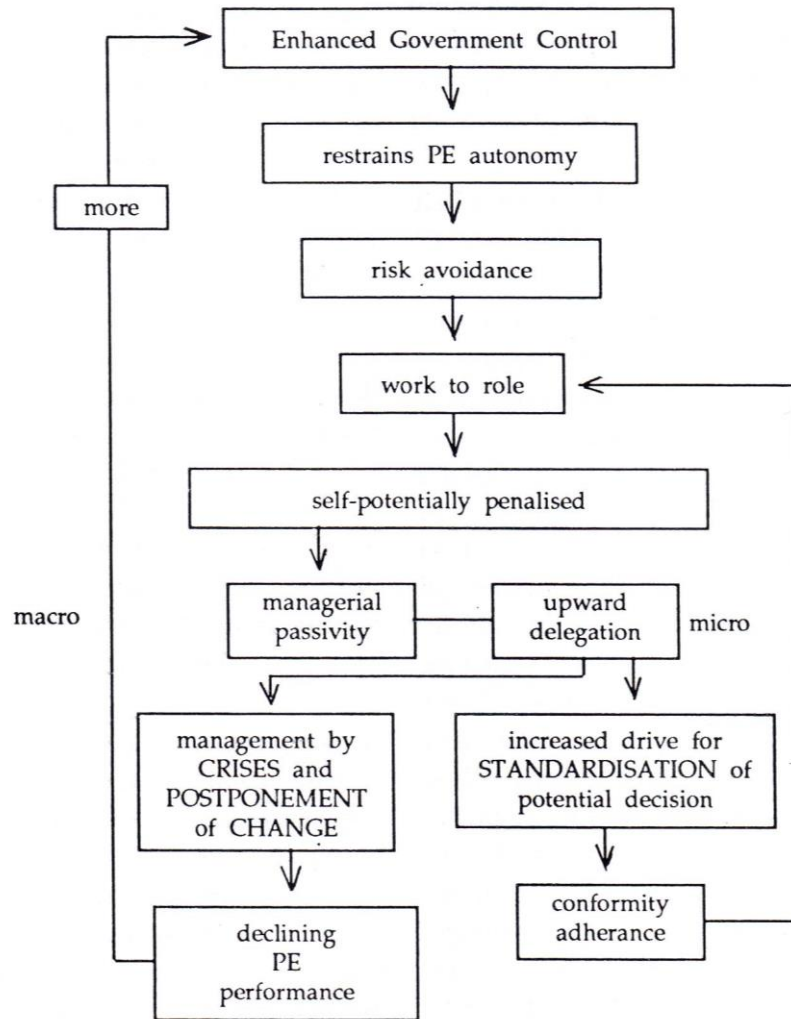
¹⁶⁴*Information asymmetry* adalah keunggulan informasi yang dimiliki oleh agen atas prinsipal mengenai kondisi organisasi, baik dalam bentuk pengetahuan ataupun operasional.

keputusan puncak (ini disebut *upward delegation*) dengan tujuan menghindari kesalahan dan risiko. Akibatnya terjadi prosedur pengambilan keputusan yang panjang, berbelit-belit, serta memakan waktu dan biaya.

Di pihak lain, pada tingkat birokrasi terjadi kecenderungan untuk memelihara ketergantungan BUMN kepada pemerintah sebagai dukungan keperluan perluasan kontrol pemerintah. Akibatnya, kegiatan BUMN secara berkesinambungan berada di bawah bayang-bayang cengkaman birokrasi dengan proses pengambilan kebijaksanaan yang panjang, konsumsi waktu dan kertas kerja yang berlebihan serta orientasi yang mengacu pada pelaksanaan kewajiban pelayanan umum daripada responsif terhadap keinginan pasar. Tiga eksese negatif di atas akan mengakibatkan biaya agensi (*agency cost*) atau biaya transaksi (*transaction cost*)¹⁶⁵, yang lebih lanjut mendorong terjadinya inefisiensi dan melemahnya daya saing perusahaan serta menurunnya kinerja perusahaan. Akhirnya, kinerja BUMN yang menurun mendorong pengawasan pemerintah yang lebih ketat, dan seterusnya.

¹⁶⁵ Biaya agensi adalah biaya yang timbul akibat hubungan prinsipal dan agen, atau biaya transaksi yang timbul karena agen melaksanakan kewajibannya untuk kepentingan prinsipal.

Gambar 1
Negative Public Enterprises Performance Loop



Sumber : Kreacic (1988:270) 'The Effect of Government Control on Public Enterprise Performance: The Negative Public Enterprise Performance Loop'

Apabila ini terjadi, bukan sumbangan BUMN kepada penerimaan pemerintah yang akan menjadi realisasi, tetapi aliran dana dari pemerintah kepada BUMN dalam bentuk subsidi.

Sementara, subsidi dapat mendorong perilaku manajemen menjadi kurang sadar biaya, *cost unconscious* (Nove, 1971). Lingkaran setan kontrol birokrasi dan inefisiensi (Gambar 1 di atas) cenderung berkelanjutan.



Dewasa ini, perubahan besar-besaran telah terjadi di tubuh BUMN, baik dari segi manajerial maupun institusinya. Dengan beralih mempersiapkan BUMN memasuki pasar global, serta meningkatkan kinerja BUMN, pemerintah telah melakukan berbagai upaya yang terkadang nampak kurang mengindahkan ketentuan yang ada. Pembinaan BUMN melalui Merger sesama BUMN seperti dilakukan pada PT.Perkebunan (PTP), nampak masih dapat diterima, akan tetapi merubah status BUMN baik dari segi bentuk badan usaha seperti perubahan dari Perjan dan Perum menjadi Persero, maupun perubahan status kepemilikannya melalui privatisasi, nampaknya perlu dipertimbangkan, meskipun keberadaan UU No.19 Tahun 2003 mengamanatkan demikian.

Di samping restrukturisasi dan privatisasi, UU No.19 Tahun 2003, akan menghilangkan satu bentuk badan usaha sehingga nantinya tinggal dua bentuk saja, yaitu dari tiga bentuk badan usaha yang telah disesuaikan dengan misi dan fungsi yang harus diemban oleh masing-masing badan usaha tersebut. Perjan mempunyai misi usaha *public service*, yaitu pengabdian dan pelayanan pada masyarakat. Perum mempunyai misi penyelenggaraan *public utilities*, melayani kepentingan umum yang bergerak dalam bidang jasa-jasa vital meliputi produksi, distribusi, dan konsumsi. Sementara Persero segala usahanya ditujukan untuk memupuk keuntungan, atau badan usaha yang berfungsi sebagai *provit maker*, UU No.19 Tahun 2003 bahkan membedakan antara PT.PERSERO dan PT.PERSERO Tbk., sehingga membuka seluas-luasnya bagi masuknya modal swasta.

Dapat dilihat dan dirasakan bahwa peranan negara dan BUMN secara *de jure* berkurang, sedangkan peranan swasta semakin besar dan meluas. Peta perekonomian Indonesia nampaknya mulai bergeser, kalau tadinya campur tangan pemerintah demikian kuatnya, sekarang mulai dikendorkan dengan jalan memberikan peluang dan keleluasaan bagi sektor swasta. Realitas ini juga dapat dipahami sebagai suatu upaya dari pemerintah untuk menciptakan sistem ekonomi pasar. Artinya, bahwa jalanya roda perekonomian, termasuk di dalamnya pengendalian harga, ditentukan sendiri oleh situasi pasar waktu itu. Berkenaan dengan hal ini, sudah seharusnya suatu jenis produksi tidak hanya dikuasai oleh sekelompok kecil orang, tetapi kesempatan berusaha seyogyanya diberikan pada lebih banyak orang sebagai kompetitor, sehingga dapat melahirkan kompetisi yang sehat diantara mereka. Melalui cara ini maka ekonomi pasar yang dibentuk akan

dapat terwujud dan berjalan dengan baik, sesuai dengan jiwa ekonomi Pancasila sebagaimana diisyaratkan oleh pasal 33 UUD 1945.

Berkaitan dengan itu, berpijak pada pasal 33 ayat (2) UUD 1945, yang memberikan hak penguasaan penuh pada BUMN terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, secara fungsional bertujuan untuk menyeimbangkan kekuatan pasar yang dikuasai oleh pengusaha swasta. Pada keadaan tertentu, memungkinkan bagi BUMN untuk diberikan ijin mengelola di luar cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak. Untuk itu peraturan perundangan memberikan tiga bentuk badan usaha sebagai wadah, yaitu Perjan, Perum, dan Persero, sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak diraih.

Bentuk-bentuk BUMN tidak dapat dilepaskan dari sistem ekonommi dan sistem hukum yang dikembangkan oleh suatu negara yang bersangkutan. Dalam sejarah dapat dilihat adanya dua sistem yang hampir bertolak belakang, dan dua sistem ini akhirnya berkembang sehingga melahirkan berbagai variasi. Sistem pertama dikenal dengan sistem *kapitalis*, suatu sistem yang liberal dan memberikan kesempatan besar pada individual dan swasta untuk bergerak dalam kehidupan ekonomi tanpa campur tangan pemerintah¹⁶⁶. Sistem ini berkembang di Amerika Serikat dan Eropa Barat, meskipun sebenarnya sistem ini tidak sepenuhnya dapat dijalankan, apalagi dalam perkembangan politik international dewasa ini.¹⁶⁷

Sistem kedua adalah sistem sosialis, atau juga dikenal dengan istilah *centrally planned economy*. Di sini negara campur tangan pada hampir semua kegiatan perekonomian, melalui pengaturan secara sentral. Sistem ini berkembang di negara Eropa Timur, yang dalam perkembangannya juga melahirkan berbagai variasi.¹⁶⁸ Hal ini dikarenakan begitu sulitnya untuk mempraktikkan sistem ini secara penuh.

¹⁶⁶Ibrahim, 1997, **Prospek BUMN dan Kepentingan Umum**, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal.103.

¹⁶⁷T.Mulya Lubis, 1992, **Hukum dan Ekonomi**, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Hal.59.

¹⁶⁸**Ibid.**; Istilah *centally planned economy* biasanya digunakan sebagai lawan dari sistem yang mengutamakan *private enterprise*, dan juga yang *mixed economy*; Untuk selanjutnya baca

Diantara kedua sistem tersebut di atas, berkembang sistem campuran yang disebut dengan *mixed economy*, yaitu:

*The great majority as mixed economy. This has been defined as indicating in wich the role of government as owner and regulator has become sufficiently large to cast doubt on the validity of capitalist and free enterprise as appropriate objections but not sufficiently large to justify the socialist.*¹⁶⁹

Dalam sistem ini di samping memberikan kebebasan pada swasta untuk bergerak dalam bidang ekonomi, tetapi tidak semuanya dapat diserahkan pada swasta. Ada beberapa hal di mana hanya negara yang boleh menguasai dan mengelolanya, dalam hal ini terutama menyangkut hajat hidup orang banyak, dan hal-hal yang menyangkut komoditi strategis.

Oleh banyak ahli, Indonesia dikatakan sebagai negara yang menganut sistem *mixed economy*.¹⁷⁰ Bagi Indonesia, apapun nama sistem yang dianut, jelas dapat dicermati bahwa negara cukup banyak terlibat dalam usaha-usaha ekonomi. Semua itu dapat dilihat dari keberadaan departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Ada beberapa konsep tentang BUMN yang dapat ditemukan dalam beberapa literatur, yang pada dasarnya tergantung dari sistem ekonomi dan sistem hukum dari negara yang bersangkutan. Di Uganda, Palestina, dan Chili, BUMN disebut sebagai *development corporation*, sedangkan di Yugoslavia disebut sebagai *public enterprise*.¹⁷¹

Secara tradisional bentuk BUMN ini merupakan departemen pemerintah atau biro dalam suatu struktur departemen pemerintah, yang pada perkembangannya menjadi *public corporations* maupun *mixed economy*.

Menurut Friedman, ada tiga bentuk BUMN, yaitu:

United Nations, **Organization and Administration of Public Enterprises**, selected papers, New York, 1968, hal.2.

¹⁶⁹Friedman, 1972, **Law in a Changing Society**, New York, Columbia University Pres, hal.338

¹⁷⁰Baca Rudhi Prasetya dan Neil Hamilton, *The Regulation of Indonesian State Enterprise*, di dalam **Malaya Law Review**, Volume 12, No.2, Desember 1974, hal.303.

¹⁷¹T.Mulya Lubis, **Op.,Cit.**, hal.61

1. *Departemen government enterprise*

BUMN ini merupakan bagian yang integral dari suatu departemen pemerintah yang bergerak dalam bidang *public utilities*, seperti jalan raya, Pos, Telkom, Lintrik. Di sini ada hubungan yang sub ordinat, meskipun belakangan ini sudah banyak yang menikmati otonomi yang lebih luas.

2. *Statutory Public Corporation*

BUMN ini sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya saja dalam hal manajemen lebih otonomi. Ruang geraknya tetap pada *public utilities*. BUMN ini harus dikelola berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, dan harus bertanggung jawab pada parlemen melalui menteri yang membawahnya.

3. *Commercial Companies*

BUMN ini merupakan kepunyaan negara, baik seluruhnya maupun sebagian saja. Jadi bisa merupakan suatu perusahaan campuran atau patungan antara pemerintah dengan swasta (baik swasta nasional maupun swasta asing), dan kenyataannya juga tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum perdata dan hukum dagang.¹⁷²

Bilamana *Commercial Companies* ini berkembang dan menguasai banyak aktivitas ekonomi suatu negara (mengingat *commercial companies* dapat bergerak di bidang non *public utilities*, dan dimungkinkan bekerja sama dengan swasta) bahaya yang segera timbul adalah terjadinya *unfair competition*.¹⁷³ Apabila tidak ada pembatasan yang tegas, maka sektor swasta akan semakin terdesak dan akan jatuh ke tangan negara.

Dalam kerangka inilah hendaknya secara tegas mulai digariskan suatu skala prioritas, suatu penentuan daerah mana yang hanya boleh dimasuki oleh negara, dan daerah mana yang diserahkan kepada pihak swasta.

Perekonomian Indonesia sebagai bagian dari perekonomian global, penuh dengan pelbagai konflik struktural, institusional, regional, kultural, legal, teknikal dan profesional. Konflik struktural

¹⁷² Friedman, Op., Cit., hal.340 - 342

¹⁷³ United Nation, *Organization and Administration of Public Enterprises*, selected papers, New York, 1968.hal.51

dan institusional ialah kerancuan dalam menilai wadah sebagai hal yang lebih penting ketimbang isi, substansi atau jiwa dan semangat dari wadah tersebut.¹⁷⁴ Kebanyakan orang akan mencari tahu siapa yang mengelola suatu jenis usaha, ketimbang bagaimana usaha itu dikelola dan dijalankan.

2. 5.2. Pengaturan BUMN di Indonesia

a. Landasan Konstitusional BUMN di Indonesia

Pada bagian ini merupakan pembahasan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang merupakan landasan konstitusional BUMN di Indonesia. Pasal 33 ayat (2) menjelaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tidak merinci makna masing-masing kata. Yang dijelaskan adalah kalau tidak dikuasai oleh negara, maka akan dikuasai oleh orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Demikian pula untuk ayat (3) bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bagi sebahagian masyarakat awam, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah semua kegiatan produksi barang dan jasa untuk menjalankan roda pemerintahan yang jika tidak ada, maka pemerintahan itu akan terhambat. Namun jika diredungkan, dapat dikatakan bahwa semua produksi barang dan jasa itu penting bagi negara.

Kata “penting” dapat diartikan bahwa jika produk barang dan jasa tersebut tidak ada maka akan terasa ketiadaannya oleh semua orang.

Suatu cabang produksi itu penting bagi negara atau tidak pada tahap pertama yang menilai adalah warga masyarakat. Namun hal ini tergantung pada kedudukan warga negara tersebut dapat menentukan atau tidak. Selanjutnya adalah dunia keilmuan (perguruan tinggi dan lembaga penelitian). Tahap ketiga adalah kelompok masyarakat (organisasi massa,

¹⁷⁴Christianto Wibisono, **BUMN : Masalah dan Prospeknya**, dalam Majalah Manajemen & Usahawan, No.5 Th.XX, Mei 1991

organisasi politik dan lembaga keagamaan). Dan tahap terakhir adalah pemerintah sendiri atau majelis tertinggi di Indonesia. Pada akhirnya yang dinilai penting tidaknya suatu cabang produksi itu bagi negara adalah perimbangan kekuatan suara dalam masyarakat.

Pengertian menguasai hajat hidup orang banyak adalah semua cabang produksi barang dan jasa yang hasilnya dipakai oleh semua orang, atau hampir semua orang, seperti sandang, pangan, pemukiman, pendidikan, kesehatan dan pemberian kesempatan kerja, walaupun dari waktu ke waktu ada pergeseran status barang dari tidak menguasai hajat hidup orang menjadi menguasai hajat hidup orang banyak. Sehingga yang dapat dijadikan pendekatan pertama adalah indeks inflasi (indeks harga konsumen) artinya barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dipilih oleh konsumen.

Pengertian dikuasai oleh negara berarti suatu iklim atau kebijaksanaan ekonomi yang memungkinkan negara c.q. pemerintah untuk ikut berusaha atau menentukan dalam proses produksi. Iktu menentukan tidak selalu memiliki sendiri. Suatu cabang produksi dapat dimiliki oleh swasta tetapi pemerintah mempunyai wewenang untuk ikut menentukan atau bahkan sepenuhnya menentukan jalannya proses produksi.

Penguasaan oleh negara dapat mengambil berbagai gradasi. Yang paling ketat adalah bentuk usaha yang dimiliki, dikelola dan sepenuhnya diatur oleh negara (bentuk usaha BUMN dengan varian Perjan, Perum dan Persero). Sedangkan yang paling longgar adalah bentuk usaha yang dimiliki swasta tetapi negara mempunyai wewenang untuk ikut mempengaruhi jalannya produksi.

b. Peraturan Perundangan yang Mengatur BUMN

Sebelum terbitnya Instruksi Presiden nomor 17 tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969, pada prinsipnya di Indonesia hanya dikenal satu macam perusahaan negara yang kesemuanya ditundukkan di bawah satu undang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU Prp) nomor 19 tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 59 tahun 1960). UU Prp nomor 19 tahun 1960 dianggap tidak efisien, karena diantara perusahaan negara yang ada ditundukkan di bawah satu undang-

undang itu, mempunyai latar belakang dan bidang tugas yang beraneka ragam. Ada perusahaan negara yang semula berasal dari perusahaan yang sudah ada sejak zaman Belanda yang tunduk pada ICW dan IBW (*Indische Comtabiliteitwet*, Stb. 1927 nomor 149) yang bersifat sebagai bagian dari badan pemerintah (Dinas). Badan ini mempunyai tugas sangat pokok dan penting di bidang pelayanan umum (*public service*). Dan ada lagi perusahaan eksnasionalisasi perusahaan Belanda yang pada umumnya bergerak dibidang perdagangan yang bersifat mencari keuntungan. Padahal perusahaan negara seharusnya mampu menyelenggarakan fungsi pemupukan dana untuk sumber keuangan negara dan dituntut pula harus mampu menjalankan fungsi *public utilities* dan *public service* (pasal 44 UU Prp. Nomor 19 tahun 1960).

Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, maka perusahaan negara yang telah ada sebelumnya yang tunduk pada UU Prp. Nomor 19 tahun 1960, dikonversi menjadi salah satu diantara tiga badan usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969. Namun tidak semua badan usaha negara dikonversi menjadi salah satu dari tiga bentuk badan usaha tersebut, karena pada berlakunya UU Prp. Nomor 19 tahun 1960. Ada badan usaha negara yang disebabkan oleh sifat dan fungsinya, dianggap khusus maka tidak ditundukkan pada Prp. Nomor 19 tahun 1960, melainkan diatur secara tersendiri, yaitu :

1. Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (Pertamina) diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1967.
2. Sejumlah bank milik negara yaitu :
 - a. BI diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 1967
 - b. BNI – 46 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 1968
 - c. BDN diatur dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 1968
 - d. BBD diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 1968
 - e. BRI diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 1968.
 - f. Bank Exim diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 1968

Dan setelah terbitnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1992, bank-bank negara ini telah dikonversi menjadi Persero, yaitu :

- a. BNI dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1992
- b. BDN dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1992
- c. BRI dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1992
- d. Bank Exim dengan Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 1992
- e. BBD dengan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 1992
- f. BTN dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1992
- g. Bapindo dengan Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 1992

3. Perusahaan Daerah yang penguasaannya di bawah pemerintah daerah setempat dan ditundukkan pada undang-undang nomor 5 tahun 1962 yang berlaku hingga sekarang.

Setelah itu kemudian diundangkanlah UU No.9 tahun 1969 tentang Penetapan Perpu No.1 tahun 1969 tentang Bentuk Bentuk Usaha Negara menjadi Undang Undang.

Melalui UU No.9 tahun 1969, Pasal 1, dinyatakan bahwa Kecuali dengan atau berdasarkan Undang Undang ditetapkan lain, usaha usaha Negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam Perusahaan Jawatan, disingkat PERJAN; Perusahaan Umum, disingkat PERUM; Perusahaan Perseroan, disingkat PERSERO.

Lebih jauh terhadap ketiga bentuk Perusahaan Negara tersebut diatur dalam Pasal 2 :

- (1) PERJAN adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan yang termaktub dalam *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl.1927: 419 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah)
- (2) PERUM adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan ketentuan yang termaktub dalam Undang Undang No.19 Prp. Tahun 1960.
- (3) PERSERO adalah Perusahaan Negara dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan ketentuan Kitab Undang Undang Hukum Dagang (Stbl.1847:23 sebagaimana yang telah beberapa kali ditambah dan diubah), baik yang saham sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki Negara.

Undang-Undang ini berlaku selama 34 tahun, seiring diundangkannya Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pada tanggal 19 Juni 2003. Berdasarkan

Pasal 9, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya ada 2 (dua) bentuk, yaitu PERSERO dan PERUM. Pendefinisian kedua bentuk BUMN tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 1

- Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya utamanya mengejar keuntungan

- Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan

Bentuk-bentuk badan usaha milik negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 yang menjelaskan bahwa usaha-usaha negara berbentuk perusahaan. Dengan demikian perusahaan adalah usaha negara yang modal seluruhnya atau sebagian di miliki oleh Negara. Undang-undang ini kemudian disempurnakan dengan lahirnya Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN);

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 membedakan tiga bentuk perusahaan yaitu perusahaan jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), sedang Undang-Undang No.19 Tahun 2003, menyatakan bahwa BUMN hanya ada dua bentuk, yaitu PERUM dan PERSERO

2.5.3. Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Ada beberapa konsep tentang BUMN yang dapat ditemukan dalam beberapa literatur, yang pada dasarnya tergantung dari sistem ekonomi dan sistem hukum dari negara yang bersangkutan. Di Uganda, Palestina, dan Chili, BUMN disebut sebagai *development corporation*, sedangkan di Yugoslavia disebut sebagai *public enterprise*.¹⁷⁵

¹⁷⁵T.Mulya Lubis, *Op.,Cit.*, hal.61

Secara tradisional bentuk BUMN ini merupakan departemen pemerintah atau biro dalam suatu struktur departemen pemerintah, yang pada perkembangannya menjadi *public corporations* maupun *mixed economy*. Menurut Friedman, ada tiga bentuk BUMN, yaitu:

1. *Departemen government enterprise*

BUMN ini merupakan bagian yang integral dari suatu departemen pemerintah yang bergerak dalam bidang *public utilities*, seperti jalan raya, Pos, Telkom, Lintrik. Di sini ada hubungan yang subordinated, meskipun belakangan ini sudah banyak yang menikmati otonomi yang lebih luas.

2. *Statutory public corporation*

BUMN ini sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya saja dalam hal manajemen lebih otonomi. Ruang gerakannya tetap pada *public utilities*. BUMN ini harus dikelola berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, dan harus bertanggung jawab pada parlemen melalui menteri yang membawahinya.

3. *Commercial companies*

BUMN ini merupakan kepunyaan negara, baik seluruhnya maupun sebagian saja. Jadi bisa merupakan suatu perusahaan campuran atau patungan antara pemerintah dengan swasta (baik swasta nasional maupun swasta asing), dan kenyataannya juga tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum perdata dan hukum dagang.¹⁷⁶

Bilamana *Commercial Companies* ini berkembang dan menguasai banyak aktivitas ekonomi suatu negara (mengingat *commercial companies* dapat bergerak di bidang non *public utilities*, dan dimungkinkan bekerja sama dengan swasta) bahaya yang segera timbul adalah terjadinya *unfair competition*.¹⁷⁷ Apabila tidak ada pembatasan yang tegas, maka sektor swasta akan semakin terdesak dan akan jatuh ke tangan negara.

¹⁷⁶ Friedman, *Op., Cit.*, hal.340 - 342

¹⁷⁷ United Nation, *Loc., Cit.*

Dalam kerangka inilah hendaknya secara tegas mulai digariskan suatu skala prioritas, suatu penentuan daerah mana yang hanya boleh dimasuki oleh negara, dan daerah mana yang diserahkan kepada pihak swasta.

Hampir di semua negara, dikenal adanya perusahaan dengan modal milik negara yang ditanamkan di dalamnya dan ini sudah merupakan suatu gejala yang universal. Umumnya perusahaan demikian ini dinamakan "Perusahaan Negara" yang sekarang dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara atau yang dalam kepustakaan dinamakan pula sebagai "*government enterprise*" atau "*public enterprise*".¹⁷⁸

Bentuk perusahaan yang disebut dengan Perusahaan Negara tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang Indonesia melainkan diatur dalam berbagai peraturan khusus.¹⁷⁹

2.5.4. Latar Belakang Berdirinya BUMN di Indonesia

Berdasarkan dasar hukum bagi berlakunya Perusahaan Negara di Indonesia, maka Perusahaan Negara dapat dibagi dalam :

1) Perusahaan Negara sebelum tahun 1960.

Sebelum tahun 1960 Perusahaan-perusahaan Negara di Indonesia diatur oleh peraturan-peraturan yang berbeda-beda. Keanekaragaman tersebut menyebabkan pula adanya bentuk Perusahaan Negara yang berlainan, yaitu:

a) Perusahaan-perusahaan IBW (*Indonesische Bedriven Wet* = Undang-Undang Perusahaan Indonesia). Perusahaan-perusahaan ini diatur oleh Undang-Undang Perusahaan Indonesia atau IBW, atau Perusahaan-perusahaan yang berstatus IBW dan karena itu disebut Perusahaan-perusahaan IBW. Perusahaan IBW ini permodalannya berupa pinjaman dari anggaran belanja negara, dan untuk Perusahaan tersebut harus membayar bunga kepada

¹⁷⁸ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.88. Istilah BUMN dalam pemerintahan sekarang adalah *State Owned Enterprises*, sebagaimana dipakai oleh Kantor Menteri Negara Investasi dan Pendayagunaan BUMN.

¹⁷⁹ C.S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Bisnis) Bagian 1*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal. 88.

negara, dan harus membuat pembukuan yang lengkap berikut neraca rugi-laba. Perusahaan IBW ini berada dalam wewenang dan kekuasaan departemen yang bersangkutan, sehingga dalam hubungan hukum, Perusahaan IBW berada di dalam wilayah hukum publik, walaupun bila berhubungan dengan pihak ketiga Perusahaan ini harus bertindak dalam lapangan hukum perdata. Jadi sebenarnya Perusahaan IBW ini sama dengan *departmental government enterprise*.¹⁸⁰

Beberapa contoh dari Perusahaan IBW ini antara lain:

- Perusahaan Garam dan Soda
- Percetakan Negara
- Jawatan Pos, Telegram dan Telepon
- Pelabuhan Surabaya
- Tambang Timah Bangka.

b) Perusahaan-perusahaan *ICW* (*Indonesische Compatibilities Wet* = Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia). Perusahaan-perusahaan ini dijalankan dalam rangka Undang-Undang perbendaharaan Indonesia atau ICW (diundangkan dalam Stb. 1925 No. 448) dan karena itu disebut Perusahaan-perusahaan ICW. Perusahaan ICW ini juga merupakan badan hukum publik yang merupakan bagian integral dari departemen pemerintahan. Dengan demikian perusahaan ini juga merupakan *departmental government enterprise*.

Baik perusahaan ICW (maupun IBW) mempunyai fungsi sebagai suatu lembaga pemerintahan yang berada di bawah departemen yang bersangkutan, maka bisa dibuktikan bahwa mereka tidak mencari keuntungan. Hal ini akan menjadi jelas apabila dilihat bahwa Perusahaan Negara ini didirikan untuk pelayanan sosial dari pemerintah.

Beberapa contoh dari Perusahaan ICW ini antara lain:

- Perusahaan Piringan Hitam (Departemen Penerangan)
- Penerbitan Balai Pustaka (Departemen P & K)
- Pabrik Alat Peralatan (Departemen Pertahanan)

¹⁸⁰ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hal. 66.

Bandingkan juga dengan C.S.T. Kansil dalam *Hukum Perusahaan Indonesia Bagian 1* hal. 89-91.

- Perusahaan Air Minum Negara (Departemen PUTL)

- DAMRI (Departemen Perhubungan Darat)

c) Perusahaan-perusahaan berdasarkan undang-undang tertentu. Perusahaan-perusahaan ini dijalankan oleh suatu Badan yang ditunjuk oleh Pemerintah berdasarkan suatu undang-undang tersendiri.

Perusahaan berdasarkan Undang-Undang tertentu meliputi :

- Perusahaan-perusahaan yang didirikan oleh Bank Industri Negara (BIN)
- Perusahaan-perusahaan asing yang diambil alih pemerintah Republik Indonesia (nasionalisasi)

d) Perusahaan-perusahaan Negara berdasarkan khususnya Hukum Dagang. Perusahaan-perusahaan ini berada di hukum Perdata lapangan Hukum Dagang Indonesia, dan sebagian besar berbentuk Perseroan terbatas, yang saham-sahamnya (modal) dimiliki oleh Departemen-Departemen (Pemerintah) yang menguasai Perusahaan Negara yang bersangkutan.

e) Usaha-usaha dengan modal Pemerintah dalam bentuk Yayasan. Usaha-usaha ini modalnya berasal dari Pemerintah dan dijalankan dalam bentuk suatu Yayasan.

Penyelenggaraan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan Yayasan diatur dalam akta penentuan Yayasan dan Anggaran Dasarnya. Yayasan dengan modal pemerintah ini dibentuk dengan Keputusan Menteri yang bersangkutan.

2) Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960

Lahirnya UU No. 19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (PN), pada mulanya berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dapatlah dianggap sebagai suatu tonggak bersejarah (*milestone*) dalam perkembangan PN-PN di Indonesia. Undang-Undang inilah yang mempertegas dan mensahkan keterlibatan negara

melalui PN-PN dalam aktivitas ekonomi.

Sebagai dasar konstitusional tetap dipergunakan Pasal 33 UUD 1945 (yang sama isinya dengan Pasal 38 UUDSRI) karna sejak tanggal 5 Juli 1959 Presiden telah memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Akan tetapi pertimbangan lain yang agaknya beralasan adalah perlunya diadakan suatu sinkronisasi dalam segala kegiatan ekonomi, baik negara maupun swasta, dalam kerangka ekonomi terpimpin.¹⁸¹

Dalam Pasal I UU No. 19 Prp. Tahun 1960 ini dirumuskan bahwa "perusahaan negara adalah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia kecuali jika ditentukan lain dengan berdasarkan undang-undang". Dan PN yang didirikan dengan suatu peraturan pemerintah dan memperoleh status sebagai badan hukum.

Lebih tegas dijelaskan bahwa "tujuan PN adalah untuk turut membangun ekonomi nasional dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual". Dari sini jelas terlihat bahwa PN ini merupakan organ ekonomi negara yang bersifat *public service*, walaupun juga harus memupuk keuntungan dari pendapatan. Hanya saja pendapatan ini harus sepenuhnya dipergunakan untuk kepentingan rakyat banyak. Sehubungan dengan hal ini amatlah menarik isi Pasal 18 UU ini yang mengatur pembagian keuntungan bersih sebesar 55% bagi dana pembangunan semesta, dan selebihnya ditujukan bagi kemajuan perusahaan dan kesejahteraan para pegawai.

Secara yuridis tampak bahwa PN yang dibentuk berdasarkan UU ini amat menguntungkan rakyat banyak, dan ada kesan bahwa segala tujuan dikerahkan kepada usaha memakmurkan rakyat. Dalam kerangka ini pula pengawasan serta kontrol terhadap PN-PN ini diatur cukup ketat. PN tidak saja diawasi oleh Menteri yang bersangkutan dan Badan Pimpinan Umum, tetapi juga oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Jawatan Akuntan

¹⁸¹ Ibid. hlm. 68

Negara.¹⁸²

Selama perjalanan PN yang didirikan berdasarkan UU no. 19 Prp tahun 1960 ini sampai dengan dikeluarkannya Perpu No.9 tahun 1960, memang tidak terlihat adanya pembatasan atas kegiatan PN. PN dapat saja menanamkan modalnya dalam segala lapangan dengan dalih untuk kepentingan rakyat banyak. Tidak ada *negative list*, sehingga sebetulnya secara operasional tidak ada perbedaan antara PN dengan perusahaan yang bukan PN. Dan hal ini dapat dibuktikan dengan semua peraturan-peraturan pemerintah tentang pendirian PN yang memberikan kemungkinan yang amat luas untuk beroperasi.

Dalam kenyataan seperti ini perbedaan antara PN dengan yang bukan PN hanyalah pada permodalan dan fasilitas yang diperoleh PN dari negara, sedangkan perusahaan yang bukan PN tidak memiliki fasilitas tersebut. Dan bila hal ini ditelaah lebih lanjut maka kekhawatiran terhadap persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*) bukanlah tidak beralasan. Cepat atau lambat persaingan yang tidak sehat ini akan muncul ke permukaan.

3) Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969.

Pada mulanya UU No. 9 tahun 1969 ini adalah suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 1969 tentang Bertuk-Bentuk Usaha Negara. Dan Perpu ini merupakan kebijakan baru pemerintah tentang PN di Indonesia, karena PN yang berdasarkan UU No.19 Prp. Tahun 1960 dirasakan tidak efisien, sehingga dipandang perlu untuk menertibkannya kembali. Pertimbangan ini tidak saja merupakan pertimbangan yang praktis, tetapi justru merupakan pertimbangan ideologis.¹⁸³

Secara umum pemerintah ingin menciptakan suatu iklim yang lebih bebas dan lebih menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi. Dengan demikian diharapkan pemerintah

¹⁸² Pasal 25 Undang-Undang No.19 Prp. Tahun 1960 Bahkan karena ketatnya, Prof. Soekardono dalam bukunya *Hukum Dagang Indonesia (jilid 1 bagian kedua)* menyatakan bahwa kontrol yang diberikan ini adalah terlalu keras.

¹⁸³ T. Mulya Lubis, *op.cit*, hal.74; Secara jelas Tap. NoXXIII/MPRS/1966 menggambarkan sikap ideologis ini melalui Pasal 40 yang berbunyi "Dalam menjalankan peranan di bidang ekonomi maka pemerintah harus lebih menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dalam rangka ini sangat perlu diselenggarakan de-birokratisasi dari sistem pengawasan dan dekonsentrasi dalam manajemen perusahaan-perusahaan negara".

tidak akan terlalu turut campur tangan dalam kegiatan ekonomi, sehingga ada rangsangan bagi modal asing untuk menanamkan modalnya di sini. Kebijakan untuk memberikan kebebasan bagi masuknya modal asing dan bagi bertumbuhnya suatu kompetisi telah pula diteruskan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui Tap. No.IV/MPR/1973, dan diuraikan pula secara panjang lebar dalam Repelita 11 Bab 5 tentang Pengembangan Dunia Usaha.

Sejalan dengan pengembangan dunia usaha inilah sebetulnya yang mendasari pemerintah melalui Perpu No. 1 Tahun 1969 membuat kebijaksanaan baru tentang PN di Indonesia atas 3 bentuk untuk terciptanya suatu suasana yang lebih bebas dari campur tangan langsung pihak pemerintah, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan perseroan (Persero).

Sebetulnya *policy* baru ini telah disesuaikan jauh sebelumnya ketika keluar Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967 yang pada pokoknya meminta diadakan persiapan-persiapan untuk pengadilan bentuk PN menjadi salah satu dari ketiga bentuk di atas. Instruksi itu agaknya ditujukan tidak saja kepada PN semata, tetapi juga ditujukan kepada Lembaga, Yayasan dan Perusahaan Daerah.

Dengan kebijaksanaan baru pemerintah berdasarkan UU No.9 Tahun 1969 itu maka secara yuridis tidak ada perubahan apa-apa, IBW masih tetap diberlakukan, juga UU No.19 Tahun 1960 yang mengatur mengenai Perusahaan Negara (PN) secara lebih detail. Malahan kesan yang tumbuh adalah semakin kerasnya kemauan pemerintah untuk lebih terlibat dalam kehidupan perekonomian. Diadakannya bentuk Persero yang lebih fleksibel dalam bergerak, di lain pihak justru membuat kabur batas antara PN dengan perusahaan yang bukan PN. Apalagi karena Persero dimungkinkan mengadakan *joint venture* dengan pihak swasta, apakah itu domestik maupun asing.

Melalui bentuk Persero ini negara melakukan campur tangannya di dalam kehidupan ekonomi. Dan kiranya ini bisa dibuktikan melalui jumlah Persero sekarang, maupun melalui anggaran dasarnya yang hampir tidak ada batasan ruang gerak. Ini ditambah lagi karena memang tidak ada *negative list*, jadi Persero dapat bergerak di bidang apa saja. Dan

kecenderungan ini mulai terasa tidak saja pada tingkat pusat tetapi juga pada tingkat daerah. Lambat laun PN-PN ini berubah menjadi perusahaan besar yang menguasai kehidupan ekonomi; dan secara perlahan membunuh kompetisi. Akan terjadi suatu *unfair competition* di sini, dan karena PN memiliki banyak fasilitas dan kekuasaan maka usaha-usaha swasta terpaksa mati.

Sebagaimana yang terlihat, Perusahaan Negara-Perusahaan Negara memang begitu luas kekuasaannya, karena mekanisme kontrol tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan. Adalah bukan merupakan sesuatu yang sulit untuk membuktikan adanya fasilitas khusus bagi Perusahaan Negara, terutama karena orang-orang yang duduk dalam Perusahaan Negara – Perusahaan Negara juga orang-orang yang berasal dari satu jawatan. Secara kultur para personal ini sukar untuk dipisahkan apakah dia pejabat atau pegawai Perusahaan Negara. Sulit untuk membuat dikotomi, apalagi dalam masyarakat seperti Indonesia dimana hubungan sosial begitu berpengaruh.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Perusahaan Negara sekarang ini lebih dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri menurut Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara, adalah: "badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN, yaitu:

- 1) BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan Pemerintah daerah;
- 2) BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan BUMN lainnya;
- 3) BUMN yang merupakan Badan Usaha Patungan dengan Swasta Nasional/Asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%".

BUMN yang juga berarti perusahaan negara adalah juga perusahaan yang cara kerjanya harus tunduk pada prinsip-prinsip perusahaan. Sebagai perusahaan, pertumbuhan merupakan suatu unsur yang penting bagi perjalanan suatu perusahaan. Perkembangan dan pertumbuhan perusahaan negara dalam mencapai target tetap dengan pengawasan seperlunya oleh pemerintah agar perusahaan negara tersebut tidak menyimpang dari fungsi utamanya. Oleh karena itu

perusahaan negara juga memerlukan keterbatasan dalam melakukan kegiatan usaha. Perlunya kebebasan dalam penyelenggaraan perusahaan negara harus dilihat dalam kerangka perusahaan negara sebagai perusahaan yang dikuasai untuk menggunakan alat-alat produksi negara, agar dapat menggunakan alat-alat produksi tersebut secara rasional, sehingga dapat dihindari atau dicegah adanya pemborosan-pemborosan.

Pengawasan secara efektif harus tetap dilakukan secara kontinu oleh pemerintah, tetapi harus disadari bahwa adanya campur tangan yang berlebihan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan perusahaan negara ini hanya menjadikan perusahaan tersebut sebagai dinas yang birokratis dan statis. Campur tangan pemerintah hendaknya dibatasi dalam hal penetapan target yang harus dicapai oleh perusahaan negara dan pemerintah tetap pada fungsi utamanya sebagai regulator.

2.5.5. Landasan Hukum Keberadaan BUMN di Indonesia

BUMN harus mempunyai tempat yang wajar dalam perekonomian di Indonesia, tampaknya tidak menjadi masalah lagi. Alasannya bukan saja karena BUMN disinggung dalam Pasal 33 UUD 1945, melainkan juga karena sebagai negara berkembang maka Indonesia harus memainkan peranan yang aktif di dalam perekonomian. Di samping alasan konstitusional, jelas eksistensi BUMN mempunyai alasan ekonomis yang sangat kuat. Untuk membenahi landasan hukum BUMN dan melancarkan usaha pengawasan serta pengaturannya dari Pelita satu ke Pelita yang lainnya, pemerintah telah mengeluarkan undang-undang, peraturan pemerintah dan produk-produk hukum lainnya menurut keperluan keadaan. Setelah Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara dikeluarkan, diharapkan bahwa pembinaan BUMN dapat lebih terkoordinasi. Meskipun demikian dalam kenyataannya koordinasi yang diharapkan tidak dapat dilaksanakan.¹⁸⁴

Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 17 tahun 1967 tentang Pengarahan dan

¹⁸⁴ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal. 17. Dari segi yuridis sebenarnya perangkat hukum yang tersedia sudah cukup untuk dapat melaksanakan koordinasi yang baik antar departemen. Pelaksanaan yang tidak dapat berjalan dengan mulus ini lebih disebabkan karena belum adanya birokrasi yang profesional dan diabaikannya prinsip *clean governance*.

Penyederhanaan Perusahaan Negara Kedalam Tiga Bentuk Badan Usaha dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara (sebelumnya berbentuk Perpu No. 1 tahun 1969), status hukum BUMN ditata dalam tiga bentuk, yaitu:

1) Perusahaan Jawatan (Perjan)

Perjan ini sebetulnya adalah kepanjangan dari suatu departemen pemerintah, dan merupakan organ dari departemen yang bersangkutan. Kepada Perjan ini diberlakukan IBW (sebagaimana telah diubah dan ditambah), dan ini berarti Perjan tergantung kepada anggaran belanja negara. Ruang lingkupnya adalah pekerjaan-pekerjaan *public service*, dan karena Perjan ini merupakan bagian dari departemen pemerintah, maka Perjan ini mempunyai hubungan hukum publik. Karena Perjan ini merupakan suatu bagian dari departemen, maka Perjan ini pada prakteknya memperoleh pula fasilitas-fasilitas departemen.¹⁸⁵

2) Perusahaan Umum (Perum)

Perum ini sebetulnya juga hampir sama dengan Perjan, tetapi lebih otonom. Juga bergerak di bidang pelayanan sosial (*public utilities*), tetapi hubungannya dengan suatu departemen tidak terlalu *subordinated*. Ini terutama karena Perum tetap tunduk kepada UU No. 19 Prp. Tahun 1960, yang memungkinkan adanya suatu ruang gerak yang cukup luas, malah dapat pula mengadakan *joins venture* dengan swasta, baik domestik maupun asing. Di sini jelas terlihat suatu pola hubungan yang meskipun cukup bersifat pelayanan sosial tetapi juga bersifat *business like*, dan bahkan dapat pula menjadi *profit making*.

3) Perusahaan Perseroan (Persero)

Persero adalah suatu Perusahaan yang betul-betul memupuk keuntungan seperti perusahaan-perusahaan swasta yang lain. Malah dalam Persero ini dimungkinkan pula ada

¹⁸⁵ T. Mulya Lubis, *op.cit*, ha1.76. Kemudahan yang didapatkan oleh Perjan berupa perolehan fasilitas dari departemen ini dapat dianggap juga sebagai suatu kerugian, karena dari pemberian fasilitas inilah akhirnya terjadi suatu permintaan *balas jasa* atas fasilitas yang telah diberikan tersebut yang bukan untuk kepentingan negara.

modal swasta, disamping juga ada Persero yang sepenuhnya dimiliki oleh negara. Terhadap Persero diberlakukan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KURD).

Secara yuridis tidak ada perbedaan antara Persero dengan Perseroan Terbatas biasa. Keduanya sama-sama berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) seperti diatur dalam KUHD. Persero dengan demikian dapat saja bergerak di segala lapangan dengan ketentuan hukum yang sama. Walaupun ada suatu keterbatasan maka ini hanya terhadap benda-benda yang strategis. Konsekuensi yuridis dari dikeluarkannya UU No.9 tahun 1969 maka BUMN yang sudah ada sebelumnya, yaitu Perusahaan Negara (PN) dan Perseroan Terbatas Milik Negara (PT lama) harus dialihkan dan disesuaikan bentuknya.

Beberapa hal yang membuat rumitnya pengembangan BUMN antara lain juga karena aspek-aspek hukum BUMN yang ditemui dalam pengelolaan BUMN tersebut. Hal ini secara singkat dapat dilihat dari setiap konsideran peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk mengatur dan menertibkan atau menyempurnakan perusahaan negara, baik itu pada penerbitan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967, dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983. Dari Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tersebut bahkan tampak bahwa pembinaan dan pengawasan Perjan, Perum, dan Persero pengaturannya sangat elementer, seolah-olah materi yang diaturnya tidak atau kurang dipahami sebelumnya. Beberapa butir penunjang pengelolaan perusahaan negara sebagaimana diatur dalam IBW, ICW, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 secara terpisah diatur beberapa ketentuan yang kurang sating menunjang seperti antara lain dalam pasal anggaran perusahaan, pembubaran perusahaan, laporan perusahaan. Sementara itu terdapat pula pengaturan yang sifatnya khusus seperti dalam pasal penetapan penggunaan laba, pemberian jasa produksi, pemberian fasilitas perpajakan, dan sebagainya.¹⁸⁶

Kepegawaian dalam perusahaan negara diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang

¹⁸⁶ Sumantoro, *Laporan Akhir Penelitian Aspek-Aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1987/1988, hal. 150.

Nomor 19 Tahun 1990 yang pelaksanaannya diterbitkan dalam peraturan pemerintah. Peraturan tersebut sampai sekarang belum terbit. Konsep semula yang menganggap bahwa perusahaan negara adalah milik negara, maka pengaturan menurut ketentuan organisasi pemerintah diatur pula tentang sarana pegawai perusahaan yang banyak berasal dari pegawai negeri atau dari ABRI. Dalam perkembangannya, proses pengaturan kepegawaian ini oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, juga Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tidak diatur. Satu-satunya pedoman adalah ketentuan yang menyatakan bahwa pegawai Perjan adalah pegawai negeri, Pegawai Perum adalah pegawai perusahaan, sedangkan pegawai Persero adalah pegawai swasta. Ketentuan tersebut belum terjawab oleh Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1990. Mengingat fungsi pegawai/karyawan itu merupakan faktor produksi yang dapat menentukan maju mundurnya perusahaan, maka perlu ditingkatkan pengaturan yang bersifat memberikan perlindungan karyawan, seperti pengaturan tentang upah/gaji, dan pengaturan tentang jaminan sosial. Dengan demikian diharapkan efektifitas maupun produktivitas pada perusahaan BUMN menimbulkan beberapa konsekuensi serta permasalahan tersendiri, antara lain permasalahan koordinasi antara aparat pengawas pemeriksa, kemudian mengenai tata cara pengawasan/pemeriksaan, sehingga tidak dirasakan sebagai penghambat pelaksanaan perusahaan, melainkan justru mendorongnya.

Ditemukan juga perbedaan jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian Perjan, yaitu diatur oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Pasal 2 IBW Stbl. Tahun 1927 Nomor 419. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, Perjan didirikan dengan Peraturan Pemerintah, tetapi menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Stbl. Tahun 1927 Nomor 419, ditunjuk dengan Undang-Undang. Perbedaan ini perlu dikaji untuk disinkronkan, sehingga dapat diciptakan suatu kepastian hukum mengenai jenis pendirian Perjan. Apalagi dengan terbitnya peraturan tentang perubahan status hukum Perjan ke Perum; yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan Kereta Api menjadi Perusahaan Umum Kereta Api, juga melalui

Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1990 tentang Perjanjian Pegadaian berubah statusnya menjadi Perum, Pegadaian, maka menjadi pertanyaan bagaimana perubahan status hukum di masa yang akan datang. Peraturan perubahan status hukum merupakan salah satu bentuk upaya pembenahan BUMN yang dasar hukumnya adalah instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988 yang dijabarkan melalui SK. Menteri Keuangan Nomor 740 dan 741. Oleh karena itu dengan mengingat rancunya peraturan di atas serta diterbitkannya peraturan baru untuk kebutuhan hukum yang berkembang, perlu dipikirkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi.

Dengan timbulnya berbagai angin pemikiran baru seperti deregulasi dan debirokratisasi serta privatisasi, masing-masing membawa konsekuensi bagi pelaksanaan misi pembangunan BUMN. Terbitnya berbagai paket deregulasi di Indonesia cukup deras seperti Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984, Inpres Nomor 4 Tahun 1985, Paket 6 Mei 1985, Paket 25 Oktober 1986, Paket 15 Januari 1987, Paket 10 Juni 1987, Paket 24 Desember 1987, deregulasi 30 Maret 1988, Paktri 1991, serta Pakjun 1991 dan lain-lain, kesemuanya mempengaruhi terhadap gerak langkah BUMN, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Kebijakan deregulasi memang mempunyai dasar kuat, mengingat sebelumnya birokrasi mencampuri kehidupan dunia usaha terlalu jauh. Campur tangan tersebut dalam banyak hal tidak perlu dan tidak berdasar, akibatnya hanya menimbulkan biaya tinggi. Deregulasi dibutuhkan agar perekonomian kita dapat lebih efisien, yang bertujuan untuk mendapatkan kemudahan. Sebenarnya dengan terbitnya kebijakan baru tentang deregulasi diharapkan dapat lebih memberikan ruang gerak dan peran serta kepada swasta sehingga dapat dikatakan turut campurnya pemerintah telah berkurang. Atau dapat dikatakan telah terjadi pergeseran ke pihak swasta. Oleh karena itu apabila dilakukan dengan kurang hati-hati, dikhawatirkan dapat menjerumuskan perekonomian nasional ke arah ekonomi liberal yang merugikan negara, termasuk BUMN, dan tentunya akan merugikan masyarakat banyak. Dengan demikian deregulasi wajar saja dilakukan, khususnya yang relevan dengan restrukturisasi maupun privatisasi BUMN, namun tidak menjauh dari cita-cita sistem perekonomian Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Bagaimanapun amanat

Undang-Undang Dasar 1945 yang menekan pada BUMN, koperasi dan perusahaan swasta yang merupakan para pelaku ekonomi dalam mencapai kesejahteraan rakyat harus mengupayakan hubungan yang harmonis, jalin-menjalin satu sama lain dengan memperhatikan tugas sektoral dan pembidangan yang merupakan bagian masing-masing, dengan berpedoman pada asas kekeluargaan.

2.5.6. Maksud dan Tujuan Didirikannya BUMN

Dalam operasionalnya agar usaha BUMN lebih terfokus maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN, maka usaha penertiban dan penyempurnaan, penguasaan, pengurusan serta pengendalian BUMN telah lebih ditingkatkan. Maksud dan tujuan BUMN sebagaimana diatur dalam PP tersebut adalah:

- 1) Memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- 2) Memupuk keuntungan atau pendapatan.
- 3) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- 4) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- 5) Menyelenggarakan kegiatan-usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu.
- 6) Turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya kepada golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
- 7) Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pencapaian maksud dan tujuan didirikannya BUMN ini adalah adanya suatu pertumbuhan BUMN. Pertumbuhan merupakan unsur yang penting dalam perjalanan hidup suatu perusahaan, apabila tetap ingin survive. Untuk memungkinkan perusahaan negara dapat tumbuh diperlukan adanya tambahan dana, baik yang berasal dari

sumber intern maupun yang dari sumber ekstern. Sumber dana intern yang terutama digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja dalam rangka pertumbuhan perusahaan, adalah berasal dari pendapatan bersih yang dihasilkan dalam operasi perusahaan tersebut. Sumber dana ekstern yang juga diperlukan untuk membiayai pertumbuhan perusahaan negara, terutama adalah hutang, baik dari dalam negeri maupun yang berasal dari luar negeri.

Baik pemenuhan kebutuhan dana dengan sumber intern maupun sumber ekstern, BUMN harus bekerja dengan efektif dan efisien, berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan sehingga memungkinkan BUMN dapat memperoleh pendapatan bersih yang nantinya dapat digunakan untuk membayar hutangnya. Prinsip ekonomi perusahaan dilaksanakan dengan kerja penuh dan dengan pemakaian modal secara efisien. Dengan demikian perlu diusahakan agar semua tenaga pimpinan dan pelaksana dalam BUMN memiliki kesadaran biaya dan disiplin anggaran yang tinggi.

Kemampuan untuk dapat menghasilkan pendapatan bersih merupakan salah satu faktor utama bagi pengembangan BUMN. Pendapatan bersih yang harus dicapai oleh masing-masing BUMN tidak sama, mengingat bahwa tingkat dan luasnya kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang dihasilkan oleh setiap BUMN adalah berbeda. Bahkan dalam hal-hal tertentu berdasarkan kebijakan pemerintah, suatu BUMN dapat bekerja dengan merugi demi untuk kepentingan rakyat banyak, dan kerugian tersebut ditutup dengan subsidi pemerintah. Tetapi kemudian pemerintah harus mengusahakan agar BUMN tersebut dapat bekerja dengan tidak merugi lagi, sehingga tidak akan memberatkan beban anggaran negara, meskipun hal tersebut harus dilakukan tahap demi tahap. Tetapi yang harus diingat adalah bahwa tujuan didirikannya BUMN adalah untuk kepentingan masyarakat banyak.

2.5.7. Peran & fungsi BUMN di Indonesia

Kegiatan BUMN erat berkaitan dengan berbagai tujuan yang perlu dicapai BUMN, seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983. PP No. 3/1983 ini meliputi ketiga BUMN, yaitu Perjan, Perum, dan Persero yang pada pokoknya memiliki kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang maupun bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu.
6. Turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
7. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program dan kebijaksanaan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dalam PP No. 3/ 1983 dan beberapa arahan yang ditetapkan yaitu tentang tujuan pembentukan BUMN, antara lain sebagai berikut :

1. Menyumbang perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara,
2. Mampu berjalan baik dan memupuk keuntungan,
3. Bermanfaat bagi umum terutama dalam memenuhi hajat hidup orang banyak,
4. Melaksanakan kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta dan koperasi serta bersifat melengkapi terutama dalam menyediakan kebutuhan masyarakat luas,
5. aktif memberi bimbingan kepada usaha ekonomi lemah dan koperasi
6. aktif menunjang pelaksanaan program pemerataan.

Berdasarkan uraian diatas mengenai tujuan pembentukan BUMN dapat disimpulkan bahwa fungsi dan tugas yang lazim sebagai badan usaha bisnis yang mencari keuntungan tetap wajib dijalankan. Namun berbagai tugas pelaksanaan program pemerintah juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas yang diembannya. Walaupun di bidang-bidang usaha tertentu, seperti bentuk-bentuk kegiatan yang masuk kategori menguasai hajat

hidup orang banyak dan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh BUMN, namun tidak berarti mereka memiliki ruang gerak yang lebih longgar dibanding sektor swasta dalam memanfaatkan kelonggaran serta kelebihan tersebut.

Segala bentuk kemudahan dan fasilitas yang pernah ada justru seringkali menjadikan BUMN yang bersangkutan kurang efisien, kurang perhatian terhadap upaya-upaya yang pengelolaan usaha secara profesional, sehingga tidak jarang hanya merupakan perpanjangan tangan suatu departemen yang kurang menguntungkan bagi operasi suatu lembaga usaha bisnis.

Fungsi dan tugas BUMN di Indonesia cukup unik karena di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintah (agen pembangunan) di pihak lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.

Ciri-ciri pokok dari ketiga bentuk usaha negara ini dapat dilihat dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967. Ciri-ciri yang ditetapkan di dalam Lampiran Instruksi dan ditambah dari sumber lain¹⁸⁷ adalah sebagai berikut :

a. Perjan

1. Makna usaha, tujuan perusahaan : Public service artinya pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Status hukum : bukan badan hukum
3. Hubungan organisatoris dengan pemerintah: sebagai bagian dari departemen/direktorat jenderal (tidak otonom).
4. Perjan mempunyai hukum publik.
5. Hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat sistem bantuan, harus selalu didasarkan atas hubungan *zakelijk*.
6. Pemilikan/ penguasaan pemerintah: sepenuhnya dan langsung seperti terhadap bagian departemen/ direktorat jenderal.
7. Pengurusan oleh pemerintah : pimpinan adalah kepala jawatan yang diangkat oleh pemerintah.

¹⁸⁷ Pandji Anoraga. *Op. Cit.*, hal. 3

8. Pengawasan oleh pemerintah: langsung dan secara hirarkis fungsional, pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca disahkan oleh materi.
9. Kekayaan/ permodalan: dari pemerintah melalui anggaran belanja tahunan. Dan seperti halnya dengan badan/ lembaga pemerintah lainnya, mempunyai dan memperoleh segala fasilitas negara.
10. Status kepegawaian : pegawai negeri.
11. Ruang lingkup kegiatan usaha : pada umumnya public utility yang bersifat vital dan strategis.

b. Perum

1. Makna usaha, tujuan perusahaan: *public utility* artinya melayani kepentingan umum dan profit seimbang/ kondisional.
2. Status hukum : Badan hukum berdasarkan UU 19 prp tahun 1960 dan PP/ pendirian.
3. Hubungan organisatoris : berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah (otonom). Organisasi, tugas, wewenang, tanggungjawab, dan pengawasan diatur secara khusus yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu.
4. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri, mendapat kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk kedalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan perusahaan lainnya, dapat dituntut dan menuntut dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata.
5. Pemilikan/ penguasaan oleh pemerintah : sepenuhnya dan tidak langsung yaitu melalui penanaman kekayaan negara yang dipisahkan.
6. Pengurusan oleh pemerintah: pimpinan adalah suatu direksi yang diangkat oleh pemerintah.
7. Pengawasan oleh pemerintah : melalui pejabat atau badan hukum yang berfungsi seperti komisaris. Pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca disahkan menteri.
8. Kekayaan/ permodalan : dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Perum. Modal tidak terbagi dalam saham.

9. Status kepegawaian : pegawai perusahaan negara berdasarkan undang-undang sendiri.

10. Ruang lingkup kegiatan usaha : pada umumnya usaha-usaha penting berupa *public utility/ service*.

c. Persero

1. Makna usaha, tujuan perusahaan : profit strategi titik berat atau memupuk keuntungan.

2. Status hukum : badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas.

3. Hubungan organisatoris dengan pemerintah : berdiri sendiri sebagai suatu kesatuan organisasi yang terpisah (otonom).

4. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata.

5. Pemilikan/ penguasaan oleh pemerintah : dapat sepenuhnya atau sebagian yaitu melalui pemilikan saham secara keseluruhan atau sebagian.

6. Pengurusan oleh pemerintah : pimpinan adalah suatu direksi, diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham.

7. Pengawasan oleh pemerintah : melalui dewan komisaris yang diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham.

8. Kekayaan/ permodalan : dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Persero. Untuk keseluruhan atau sebagian modal perseroan terbagi dalam saham-saham.

9. Status kepegawaian : pegawai perusahaan swasta biasa.

10. Ruang lingkup kegiatan usaha : seperti pada perusahaan swasta biasa.

Perkembangan ekonomi dunia telah menumbuhkan persaingan pasar yang makin ketat, yang sejalan dengan kecenderungan globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan. Indonesia sebagai peserta aktif dalam berbagai forum regional maupun multilateral sudah sepakat untuk turut serta dalam era perdagangan bebas, melalui keikutsertaan dalam berbagai kesepakatan yang dicapai di berbagai forum yakni *General Agreement on Tariff and Trade, General Agreement on Trade in Service, ASEAN Free Trade Area, ASEAN Framework Agreement on Service* dan kesepakatan perdagangan bebas APEC.

Sesuai dengan kecenderungan perdagangan bebas dan era globalisasi tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengkonversi perusahaan negara yang dianggap sesuai untuk dibentuk menjadi PERSERO. Kebijakan ini juga didukung dengan diterbitkannya PP Nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO). Di dalam PP Nomor 12 tahun 1998 ini, PERSERO diberi peluang seluas-luasnya untuk mengembangkan usahanya sehingga PERSERO tersebut dapat menjadi badan usaha yang lebih maju dan mandiri.

BUMN PERSERO selama ini tunduk pada peraturan yang sifatnya membatasi gerak sehingga tidak dapat kompetitif, dan selama ini BUMN PERSERO diperlakukan sebagai instansi pemerintah, padahal BUMN PERSERO itu swasta, hanya modalnya saja dari negara.

Oleh karena itu BUMN PERSERO perlu tunduk pada peraturan mengenai PT yang bersifat luwes.

Dengan berlakunya PP Nomor 12 tahun 1998, maka PP Nomor 12 tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan, PP Nomor 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan PERJAN, PERUM dan PERSERO dan PP nomor 55 tahun 1990 tentang perusahaan Perseroan yang menjual sahamnya kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal, dicabut dan tidak berlaku lagi.

PP Nomor 12 tahun 1998 disusun sepenuhnya berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, hanya saja PP Nomor 12 tahun 1998 memberi pengaturan-pengaturan khusus yang berkaitan dengan karakter PERSERO sebagai Perseroan Terbatas yang sahamnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh Negara.

Organ Persero terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris.

Dalam PP nomor 3 tahun 1983 dikenal adanya Menteri Teknis yang berwenang melakukan pembinaan bidang usaha BUMN, sekaligus sebagai Kuasa Pemegang Saham. Seiring dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, maka mekanisme kerja kehidupan Perseroan Terbatas, maka mekanisme kerja kehidupan Perseroan termasuk pembinaannya didasarkan pada ketentuan Undang-Undang tersebut. Hal ini berlaku pula bagi PERSERO yang pada dasarnya berbentuk hukum Perseroan Terbatas.

Mekanisme kerja PERSERO dilakukan oleh 3 organ perseroan, yakni Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi. Sementara itu, Menteri Keuangan berkedudukan sebagai Rapat Umum Pemegang Saham bila seluruh saham PERSERO dimiliki oleh negara.

Sedangkan Menteri Teknis sesuai fungsi pemerintah dan berdasarkan pembagian tugas yang berlaku, mempunyai kewenangan penentuan kebijakan pengaturan usaha dan produk yang dihasilkan baik barang maupun jasa, yang berlaku umum baik bagi BUMN (dalam hal ini PERSERO) maupun swasta. Dengan demikian maka fungsi pembinaan BUMN sebagai bagian dari mekanisme kerja kehidupan Perseroan dilakukan oleh Menteri Keuangan dalam hal yang bersangkutan bertindak selaku Rapat Umum Pemegang Saham atau oleh Rapat Umum Pemegang Saham dalam hal Menteri Keuangan berkedudukan sebagai pemegang saham. Dalam perkembangannya, kedudukan Menteri Keuangan ini digantikan oleh Menteri Negara BUMN, seiring dengan dengan dibentuknya Kementerian Negara BUMN

2.5.8. BUMN sebagai *Public Utilities*

2.5.8.1. Penguasaan *Public Utilities* oleh Negara

Tujuan pemerintah negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia oleh tumpah darah Indonesia dan menjaga ketertiban dunia (tujuan keamanan dan ketertiban), memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (tujuan kesejahteraan umum). Tujuan nasional adalah asasi dalam usaha-usaha pemuasan kebutuhan nasional, dengan sendirinya menentukan fungsi kekuasaan pemerintah negara.

Menurut sifatnya, fungsi kekuasaan pemerintah negara dapat dibedakan dalam tiga kategori yaitu : fungsi perfektif, fungsi direktif dan fungsi korektif¹⁸⁸. Fungsi perfektif dalam hukum dan perundang-undangan. Kekuasaan seperti ini mempunyai efek paedagogis, yang menentukan pola kelakuan yang boleh atau tidak boleh dijalankan agar manusia benar-benar memanusiakan dirinya melalui masyarakat. Segi perfektif ini mengajarkan berbagai kebijakan (keutamaan). Fungsi direktif berarti pemerintah dapat menentukan bahwa kepentingan umum yang lebih diutamakan. Untuk itu pemerintah memerlukan kekuasaan (termasuk hukum). Fungsi korektif berarti bahwa demi hukum

¹⁸⁸ Tom Gunadi. 1985. *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Angkasa. Bandung. Hal. 127.

dan keadilan serta keamanan dan ketertiban dengan mana kehidupan bersama dapat berlangsung, segala pelanggaran harus dikoreksi.

Penjelasan autentik atas Pasal 33 UUD 1945 yang antara lain mengatakan bahwa produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Maka dalam cabang-cabang produksi tertentu, kekuasaan pemerintah menjadi lebih positif bila pusat mengambil tanggungjawab pengaturan langsung atau penguasaan penuh. Tapi dalam banyak hal lain, mungkin saja pimpinan atau penilikan suatu perusahaan *public utilities* tertentu diserahkan kepada anggota masyarakat. Hal ini sesuai dengan sifat perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, yang pada dasarnya bukanlah etatisme.

2.5.8.2. Kekuasaan Negara dalam Pengelolaan dan Pembinaan BUMN

Dalam fungsi direktif negara, dikenal apa yang disebut dengan nasionalisasi atas *public utilities*. Hal ini perlu diperinci karena nasionalisasi atas *public utilities* merupakan konsep dasar pemikiran untuk mengelola dan membina perusahaan-perusahaan negara.

Perlu diperjelas dahulu alasan-alasan nasionalisasi atas *public utilities* itu sendiri.

Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya menyatakan alasan-alasan ini dengan jelas, namun dapat diperinci sebagai berikut :

(1) Motif Sosial dan Filosofis :

- a. Adalah semangat dasar dari ekonomi usaha bersama yang berdasar atas asas kekeluargaan untuk menghapus ketimpangan yang ekstrim dalam hal pendapatan dan kekuasaan.
- b. Perusahaan-perusahaan *public utilities* yang pada umumnya sangat padat modal akan merupakan konsentrasi kekayaan, dan karena itu juga konsentrasi kekuasaan ekonomi dan politik.

(2) Alasan Politis

Sesuai dengan motif sosial dan filosofis, dengan meletakkan perusahaan-perusahaan *public utilities* dibawah kekuasaan pemerintah, konsentrasi kekayaan dan

kekuasaan bisa disebar, atau juga dimana perlu mencegah timbulnya monopoli oleh suatu golongan masyarakat atas pelayanan dan pengadaan barang dan jasa yang memberi kemungkinan pengerukan keuntungan yang tidak adil dari potensinya; dan untuk menghindari kekuatan monopoli itu sendiri yang dapat mengakibatkan kepentingan umum dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik menjadi dirugikan atau bahkan dibahayakan.

(3) Penting bagi Negara :

- a. Strategik, menyangkut keamanan negara secara langsung, sehingga negara perlu mengambil tanggungjawab langsung untuk pengaturan dan pengawasan serta penyediaannya sendiri, misalnya : produksi tenaga atom, produksi senjata dan amunisi.
- b. Finansial, untuk memperoleh sumber keuangan bagi kas negara dengan penguasaan suatu cabang produksi.

(4) Menguasai hajat hidup orang banyak, yang merupakan :

- a. kepentingan umum,
- b. kebutuhan vital

(5) Sumber kemakmuran rakyat

BUMN yang bergerak dalam cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah badan usaha yang mengelola sumber – sumber daya yang ditujukan bagi kehidupan dan kesejahteraan rakyat banyak. Apabila cabang usaha tersebut diserahkan kepada swasta maka dikhawatirkan akan tidak ditujukan untuk kesejahteraan rakyat akan tetapi untuk mengejar keuntungan bisnis semata – mata.

Terkait dengan Cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, KPPU mengeluarkan suatu pedoman yang diatur dalam Peraturan Komisi No. 3/1999 mengenai Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU No. 5/1999 yang berisi, "Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting

bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”.

Pedoman tersebut menjelaskan maksud barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi, (1) Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai Negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (2) Distribusi, yang diarahkan kepada barang atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar, dan (3) Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang atau jasa dalam bidang pertahanan, moneter dan fiskal yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Peranan negara yang besar dalam perekonomian Indonesia, dianggap sebagai hal yang wajar atau bahkan “memang sudah seharusnya” karena Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 secara meyakinkan mengamankan hal itu. Meskipun penguasaan oleh negara tampaknya cukup kuat dasar-dasar konstitusionalnya, namun dalam ketentuan UUD 1945 tersebut, tetap tercantum secara jelas pembatasan-pembatasannya, yaitu bahwa : penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang produksi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak dan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi dan kekayaan alam tertentu bukanlah demi “penguasaan” itu sendiri, melainkan karena penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal. Dalam kenyataan, jaminan perlindungan kepentingan orang banyak, dan peningkatan kemakmuran rakyat secara maksimal itulah yang sering dipertanyakan pemenuhannya. Ini ditunjukkan oleh pelayanan yang tidak efisien dari aneka usaha negara dan kurang adilnya distribusi pendapatan dan kekayaan nasional. Pengakuan adanya *inefisiensi* usaha-usaha negara dan birokrasi pemerintah telah mendorong pengambilan

macam-macam kebijaksanaan yang mengarah pada swastanisasi atau privatisasi¹⁸⁹ karena dianggap merupakan langkah tepat yang diharapkan mampu bekerja lebih efisien.

Penyerahan berbagai usaha swasta dengan tetap mengandalkan pengendaliannya oleh pemerintah, sampai tingkat tertentu akan menghasilkan peningkatan efisiensi yang diinginkan. Hanya saja proses swastanisasi tetap tidak seyogyanya diterapkan pada semua bidang tanpa memperhatikan pertimbangan-pertimbangan kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak.

2.5.9. Eksistensi BUMN dalam Sistem perekonomian di Indonesia

BUMN diharapkan dapat berperan baik sebagai perusahaan biasa yang dituntut menghasilkan laba yang sebesar-besarnya seperti perusahaan swasta, maupun sebagai bagian aparatur negara yang dibebani tugas oleh pemerintah. Dengan demikian peran BUMN sebagai wahana pembangunan (*agent of development*) lebih menonjol daripada peranan sebagai perusahaan (*business entity*). Ada beberapa sebab mengapa BUMN lebih banyak berperan sebagai wahana pembangunan daripada sebagai perusahaan, yaitu:¹⁹⁰

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

Pelaksanaan proyek itu kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada suatu BUMN yang sudah ada atau kepada suatu BUMN yang khusus didirikan untuk pelaksanaan proyek tersebut.

a. Kerjasama BUMN Dengan Pelaku Ekonomi yang Lain

¹⁸⁹ Kebijakan swastanisasi dan privatisasi melalui Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 1985.

¹⁹⁰ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.6. Perkembangan yang terjadi sekarang ini justru yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu BUMN lebih banyak berperan sebagai *business entity* yang seringkali bahkan melupakan kepentingan masyarakat banyak. Misalnya dengan terjadinya kenaikan tarif dasar listrik, kenaikan harga bahan bakar minyak (ditunda), kenaikan tarif telekomunikasi, dan sebagainya yang penetapannya secara sepihak dan melupakan kepentingan masyarakat banyak.

Eksistensi BUMN dalam tata perekonomian Indonesia seringkali masih diwarnai keraguan dalam penilaian mengenal peranan dan kontribusinya. Disatu pihak diletakkan harapan yang cukup besar mengenai apa yang dapat dilakukan oleh BUMN, dengan memberikan pelopor dan pembina pengusaha swasta, maupun sebagai pelaksana kebijaksanaan dalam pembangunan ekonomi. Di lain pihak masih sering didengar penilaian yang bernada minor bahwa BUMN tidak efisien, kurang memuaskan dan sebagainya.

Di Indonesia eksistensi BUMN dalam melakukan peranannya kini tidak lagi sebatas pada pengelolaan sumber daya dan produksi barang-barang yang melingkupi hajat hidup orang banyak tetapi juga dalam berbagai kegiatan produksi dan pelayanan yang dilakukan oleh swasta. Untuk menjaga stabilitas ekonomi, maka hak monopoli atas sumber daya dan kegiatan ekonomi tertentu berada di tangan negara. Di dalam UUD 1945, secara normatif hak pengelolaan secara monopoli dipegang pemerintah untuk kemanfaatan rakyat banyak. Tetapi dalam kenyataan secara teoritis positif pengelolaan tersebut seringkali tidak menghasilkan kemanfaatan yang optimal bagi masyarakat karena banyak BUMN yang bekerja tidak efisien sehingga barang-barang yang dihasilkan lebih mahal dan kurang memadai. Disinilah persoalan paling utama secara teoritis (positif dan normatif) muncul ke permukaan dalam bentuk *ambivalen*. Negara melakukan peranannya secara normatif tetapi kurang berhasil memainkan peranan secara positif sehingga tujuan normatif pun gagal untuk dicapai.

b. Pemberdayaan BUMN Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja BUMN

Kecenderungan yang ada sekarang adalah bahwa sektor pemerintah semacam BUMN yang dahulu begitu dominan dan selama puluhan tahun nyaris tidak tergoyahkan kedudukannya di puncak piramida struktur ekonomi nasional, sekarang tampaknya harus membagi dan berjalan berdampingan dengan pelaku ekonomi yang lain sebagai partner. Fenomena perkembangan sektor swasta ini agaknya dapat dirumuskan dalam suatu paradigma, bahwa peran sektor pemerintah secara *de jure* mulai berkurang sementara pecan swasta makin menguat.

Sedangkan peranan BUMN diharapkan memberikan kontribusi dalam bidang-bidang

- 1) Sebagai sumber penerimaan negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada negara selaku pemilik;
- 2) Untuk memproduksi berbagai barang dan jasa kebutuhan masyarakat sesuai dengan rencana-rencana yang tertuang dalam Pelita;
- 3) Sebagai sumber pendapatan devisa bagi negara;
- 4) Pembukaan lapangan kerja;
- 5) Usaha-usaha untuk membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi;
- 6) Pengembangan wilayah di luar Jawa dengan berbagai proyek di bidang perkebunan dan industri;
- 7) Hal-hal lain, misalnya alih teknologi.

2.6. Kinerja BUMN di Indonesia

2.6.1. Kebijakan Peningkatan Kinerja BUMN di Beberapa Negara

Isu inefisiensi BUMN terjadi hampir di seluruh belahan dunia. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, peran BUMN di dalam ekonomi dan kedudukannya sebagai *upstream industries* dapat berpengaruh kepada terjadinya inefisiensi ekonomi nasional. Oleh karenanya perbaikan kinerja BUMN, termasuk perbaikan tingkat efisiensi, dipandang sebagai mutlak. Dengan mengacu kepada kompetisi dan kekuatan pasar, berbagai metode telah dikembangkan untuk memperbaiki inefisiensi BUMN dan inefisiensi ekonomi secara keseluruhan. Metode-metode dimaksud meliputi antara lain: privatisasi, liberalisasi, komersialisasi, deregulasi dan reformasi administrasi.

Privatisasi baik melalui penjualan sebagian saham (*partial privatization*) atau penjualan seluruh aset perusahaan (*full privatization*) adalah merupakan aksi yang ditujukan untuk mengurangi atau menghilangkan kontrol pemerintah di dalam kegiatan bisnis, dan menggantikannya dengan peran swasta. Partisipasi swasta akan mampu membangkitkan kekuatan pasar dan persaingan, sehingga tercipta kegiatan bisnis dan ekonomi yang semakin efisien. Liberalisasi adalah membuka

¹⁹¹ Ibid. hal. 5

kesempatan kepada pihak swasta untuk memasuki pasar atau dunia bisnis yang tadinya secara eksklusif hanya dikuasai oleh sektor publik. Komersialisasi merupakan suatu konsepsi yang tidak membedakan fungsi BUMN apakah dalam bentuk Perjan (*department agency*), Perum (*public corporation* atau *statutory authority*) dan Persero (*government companies*), tetapi semuanya diberlakukan sebagai badan usaha yang bersifat komersial dan mencari keuntungan serta beroperasi dalam lingkungan kompetisi. Deregulasi lebih menekankan pada pengurangan aturan-aturan birokrasi yang mengekang fleksibilitas BUMN dan mendorong tumbuhnya persaingan. Terakhir, reformasi administrasi memberikan penekanan pada landasan hukum keberadaan BUMN dan penyederhanaan hubungannya dengan Pemerintah. BUMN ditempatkan pada proporsi yang secara administrasi terpisah dari pemerintah (*"arm's length" relationship*). Dengan kata lain kontrol langsung pemerintah dalam manajemen dikurangi melalui aturan administrasi, seperti dengan perubahan status hukum BUMN. Contoh lain adalah mempersyaratkan BUMN untuk menyusun rencana korporasi (*corporate plan*) sebagai sarana untuk menjembatani kepentingan pemerintah dan BUMN. Keikutsertaan pemerintah dalam pengawasan disalurkan melalui pembahasan rencana korporasi serta evaluasi hasil atas dasar kriteria yang jelas dan disepakati bersama oleh pemerintah dan BUMN. Semua metode tersebut mengacu kepada penanggulangan inefisiensi manajemen BUMN menuju pada kemampuan untuk memasuki pasar yang bersaing.

Dalam perkembangan selanjutnya metode-metode di atas ditampung dalam dua konsepsi utama, privatisasi (*privatization*) dan korporatisasi (*corporatization*). Kedua metode utama itu sama-sama bertujuan memperbaiki kinerja organisasi bisnis, peningkatan produktivitas dan efisiensi ekonomi, dengan tetap mempergunakan kekuatan pasar dan persaingan sebagai alat pendekatan. Adapun perbedaan yang mendasar adalah mengenai status pemilikan aset. Pada privatisasi dibarengi dengan pengalihan kontrol dan aset dari negara kepada swasta. Sedangkan ide dasar korporatisasi adalah menyerap ciri-ciri perusahaan swasta — seperti fungsi komersialisasi, fleksibilitas manajemen, sifat inovatif dan keberanian mengambil risiko ke dalam manajemen BUMN dengan tanpa pengalihan aset. Mengapa tidak ditetapkan secara mutlak privatisasi, dan mesti korporatisasi?

2.6.2. Keunggulan dan Kelemahan Privatisasi

Isu privatisasi dengan cepat merasuk ke seluruh pelosok dunia setelah negara adi kuasa Inggris, di bawah Thatcher, dan Amerika, di bawah Reagan, memprakarsai aplikasi swastanisasi atau privatisasi. Gagasan privatisasi ini dipromosikan sebagai yang terbaik untuk meningkatkan efisiensi dan pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam praktek konsep privatisasi tidak selalu membawa dampak positif, tetapi mengandung unsur kelemahan yang mendasar yang dapat mengakibatkan gagalnya tujuan perbaikan tingkat efisiensi ekonomi dan bahkan sebaliknya dapat mengakibatkan distorsi.

Keunggulan utama dari privatisasi, baik penjualan sebagian saham atau penjualan perusahaan secara menyeluruh adalah lebih menjamin transparansi perusahaan. Privatisasi memberikan peluang kepada para pemegang saham dan *investor* lainnya untuk ikut mengawasi perusahaan serta memproteksi perusahaan dari kegiatan politisasi (*politicization*) sehingga lebih menjamin lingkungan yang kondusif untuk terciptanya kompetisi. Dengan kata lain privatisasi akan menumbuhkan jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) kepada manajemen perusahaan dalam rangka menciptakan *performance* yang baik; kalau tidak, pasar akan menghukumnya yaitu dengan tidak terjualnya produk yang dihasilkan.

Tetapi, pertanyaan mendasar muncul. Apakah penjualan aset BUMN menjamin tumbuhnya lingkungan kompetisi, dan kepada siapa aset negara itu akan dijual? Pertanyaan ini akan lebih mengena terutama dalam kondisi ekonomi swasta berada di tangan sekelompok kecil terbatas.

Penjualan aset perusahaan negara dapat berakibat pengalihan monopoli dari negara ke swasta (Mardjana, 1994:85). Ini akan merugikan konsumen. Perusahaan monopoli dengan prinsip "cost-plus"nya itu (biaya ditambah persentase keuntungan yang diinginkan) akan dimungkinkan untuk mengambil keuntungan yang berlebihan, walaupun dalam kondisi terjadinya *cost inefficiency*.

Dengan demikian, tujuan untuk mendorong persaingan tidak tercapai, bahkan mungkin terjadi distorsi ekonomi yang dapat mempengaruhi perilaku perusahaan menjadi tidak efisien. Walaupun secara finansial perusahaan itu memperoleh laba (apa yang disebut keuntungan monopolis), secara nasional ini tentu dapat melemahkan daya saing produksi negara bersangkutan di pasaran dunia. Di samping itu, privatisasi akan mengorbankan sumber penerimaan negara di masa mendatang, dan

sebaliknya, BUMN akan menjadi sumber keuangan pemerintah apabila dikelola secara efisien.

Dengan berbagai kelemahan konsep swastanisasi itu, maka konsep baru muncul yaitu korporatisasi (*corporatization*). Korporatisasi secara politis dipandang lebih netral dibandingkan penjualan aset, karena dalam korporatisasi tidak terjadi pengalihan aset. Namun demikian, prinsip kompetisi dan kekuatan pasar sebagai sarana dalam meningkatkan kinerja keuangan dan efisiensi perusahaan tetap menjadi landasan berpijak dalam aplikasinya.

a. Bentuk-Bentuk BUMN yang ada selama ini :

Dari aspek historis, lebih lanjut akan diuraikan secara singkat perkembangan BUMN, periode, ciri dan peranan dalam sejarah perekonomian di Indonesia, yaitu sebagai berikut :

¹⁹²

1) Generasi Pertama BUMN tahun 1945 sampai dengan 1958

Pada periode sebelum kemerdekaan, pemerintah Hindia Belanda melakukan usaha untuk kepentingan pemerintah Belanda, diatur dalam IBW, ICW, dan berbagai peraturan lainnya. Setelah kemerdekaan pengelolaannya beralih kepada Negara Republik Indonesia. Diawali pembentukan PN dengan modal seadanya, merupakan rangkaian kelanjutan *public utilities*, seperti PJKA, PTT, Damri. Setelah pengakuan kedaulatan, didirikan BNI, BRI, Peln, Garuda, Djakarta Lloyd, Semen Gresik, Pupuk Sriwijaya. Bersamaan dengan itu, Pemerintah melakukan program Benteng untuk membangun usahawan golongan pribumi untuk mengimbangi usahawan keturunan Cina.

Pada periode ini, PN dipakai untuk mengembangkan usaha *public utilities* yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan industri vital strategis. Dengan ciri-ciri bersifat strategis dan modal pemerintah. Penguasaan oleh negara dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan negara dan kesejahteraan masyarakat, dengan melakukan usaha-usaha ekonomi dalam bidang-bidang hajat hidup orang banyak.

¹⁹² Ibrahim, *BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.110. Bandingkan juga dengan Kansil dalam *Hukum Perusahaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal 88-97.

2) Generasi Kedua BUMN tahun 1959 sampai dengan 1974

Pemerintah mengambil alih semua perusahaan Belanda berdasarkan Undang-Undang No.85 tahun 1958. Dengan pengambil-alihan semua perusahaan Belanda, peranan negara sangat dominan atau disebut sebagai periode *etatisme*. Sejak pemerintahan orde baru, perekonomian masih didominasi oleh BUMN yang berjumlah 644 buah.¹⁹³

Sistem ekonomi *etatisme* mulai mengarah ke arah pasar bebas dengan Undang-Undang No. I tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No.6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Melalui kedua undang-undang tersebut, para investor asing dan nasional diundang berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi. Seperti beberapa sektor industri yang semula milik Belanda, yang dinasionalisasi diproses kembali dan memberikan kesempatan kepada Belanda untuk menanam modal di Indonesia. Mulai saat ini peranan BUMN mulai tersaingi oleh swasta.

3) Generasi Ketiga BUMN tahun 1974 sampai dengan 1982

Naiknya harga minyak tahun 1973 membuat pemerintah melakukan ekspansi besar-besaran dengan mendirikan BUMN. Kondisi ini hanya berjalan satu dasawarsa seiring dengan merosotnya harga minyak pada tahun 1983. Dalam kondisi yang demikian, pemerintah terpaksa melakukan pengetatan anggaran negara dan menggunakan istilah kancangank ikat pinggang. Langkah berikutnya pemerintah melakukan kebijakan-kebijakan, yang salah satunya adalah *tax reform* (UU No.6 tahun 1983, UU No.7 tahun 1983, UU No.8 tahun 1983, dan UU No. 12 tahun 1985).

Pada dekade tahun 1980-an, sisa-sisa sektor *public utilities* yang dicanangkan untuk BUMN pun mengalami transformasi menuju swastanisasi. Prinsipnya adalah bila efisiensi terjamin oleh swasta, mengapa harus ditangani oleh BUMN. Jika BUMN tidak terkontrol, bisa terjadi korupsi, kolusi, dan inefisiensi yang sulit dikoreksi, mengingat posisi BUMN sebagai bagian terkait dengan birokrat, teknokrat, dan politisi. Sektor

¹⁹³ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hal.99.

public utilities hendaknya tidak diperlakukan sebagai sektor penghasilan negara, melainkan harus merupakan wahana pemerataan prasarana sosial. Apabila pemerintah ingin menjalankan maksimalisasi profit di sektor *public utilities*, hal ini akan dapat merupakan suatu kesalahan besar yang menyebabkan keresahan masyarakat. Mereka tidak menikmati hasil pembangunan dan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

4) Generasi Keempat BUMN tahun 1982 sampai dengan 1990

Gelombang globalisasi, deregulasi-debirokratisasi, dan swastanisasi melahirkan BUMN generasi keempat, yang sebenarnya status hukumnya masih kabur, misalnya Bank Duta status murni swasta atau *quasi* BUMN. Keterkaitan yang tidak jelas dengan pejabat dan status pribadi swasta. Perusahaan yang didirikan oleh YDP (Yayasan Dana Pensiun) yang bernaung di bawah BUMN, secara formal berstatus swasta, tetapi bisnisnya terkait dengan *captive market* BUMN yang menjadi induk YDP, yaitu karyawan BUMN yang bersangkutan. Hampir seluruh BUMN yang potensial dan mempunyai dana surplus, mendirikan YDP dan anak perusahaan terkait, sehingga merupakan konglomerat sektor tersendiri.

Problem lain yang muncul adalah tentang kepentingan umum. Sebagai contoh adalah masalah telekomunikasi yang termasuk kriteria kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak. Hal ini berlaku konsensus secara universal di seluruh dunia tanpa mengenal batas ideologi dan sistem politik, artinya negara liberal pun mengakui bahwa air minum, listrik, gas, kereta api, transport dalam kota, dan telepon adalah *natural monopoly*, yang harus diatur dan dikelola secara cermat demi kepentingan umum. Namun dalam perkembangannya, masalah kepentingan umum makin tidak jelas wujud dan bentuknya dalam era ekonomi global. Sebagai contoh tiga BUMN yang sudah *go public*, yaitu PT. Telkom, PT. Tambang Timah, dan PT. Indosat, dana yang dihasilkan malahan untuk membayar hutang luar negeri.

5) Generasi kelima BUMN tahun 1990 sampai dengan tahun 2000.

Generasi BUMN yang kelima ini ditandai dengan dimunculkannya program pemberdayaan BUMN yang diawali dengan langkah awal berupa restrukturisasi.

Restrukturisasi ini merupakan langkah awal kepada tahap-tahap berikutnya yang semakin mengantarkan BUMN ini menjauh dari sektor *public utilities*. Artinya bahwa tampaknya pertimbangan sektor kepentingan umum dan *public service* bukan menjadi pertimbangan yang utama. Sejalan dengan arus reformasi yang terjadi baru-baru ini, BUMN pun ikut serta dalam melaksanakan program reformasi BUMN berupa restrukturisasi, profitisasi, dan privatisasi.

Dalam perjalanannya, BUMN-BUMN yang dikuasai pemerintah, baik yang melalui proses nasionalisasi maupun yang bukan, ada yang menunjukkan kinerja yang baik dan ada yang tidak baik. Karena kinerja dalam hal ini sering diidentikkan dengan posisi keuangannya, sehingga sering terjadi bias pengertian terhadap kinerja BUMN bila dilihat dari fungsi awalnya. Dengan pengertian di atas penilaian bahwa BUMN yang kinerjanya jelek adalah gagal dalam menjalankan misinya, ini perlu dikoreksi lagi, karena didalamnya terdapat misi pemerintah yang menjadikan BUMN sebagai agen pembangunan. Namun hal ini tidak berarti sebaliknya bahwa setiap terjadi kinerja yang jelek disebabkan oleh adanya misi agen pembangunan, karena pada dasarnya berbagai studi dapat saja dilakukan penilaian apakah terjadi ketidakefisienan dalam melakukan usaha atau tidak.¹⁹⁴

b. Pengelompokan Aset dan Kinerja BUMN

Di Indonesia penilaian kinerja BUMN ditetapkan berdasarkan penilaian terhadap beberapa aspek yaitu aspek keuangan, aspek operasional, aspek administrasi Keputusan Menteri Keuangan No. 198/KMK.0-16/1998 tanggal 24 Maret 1998 tentang penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara, Pasal 3 ayat (2).¹⁹⁵ Dalam Pasal 3 ayat (1)

¹⁹⁴ Pandji Anoraga, *op.cit*, hal.77. Tulisan mengenai generasi kelima BUMN ini merupakan tambahan dari generasi sebagaimana telah ditulis oleh Ibrahim, *op.cit*, hal.110. Dengan demikian pendapat Pandji Anoraga yang dikutip tersebut masih ada korelasinya dengan kondisi BUMN yang ada sekarang ini.

¹⁹⁵ Penilaian tingkat kesehatan BUMN sesuai keputusan ini hanya diterapkan bagi BUMN

bahkan telah mencantumkan sistem penilaian tingkat kesehatan BUMN yang digolongkan menjadi:

1) Sehat, yang terdiri dari :

AAA apabila total skor (TS) lebih besar dari 95

AA apabila $80 < TS \leq 95$

A apabila $65 < TS \leq 80$

2) Kurang Sehat, yang terdiri dari:

BBB apabila $50 < TS \leq 65$

BB apabila $40 < TS \leq 50$

B apabila $30 < TS \leq 40$

3) Tidak Sehat, yang terdiri dari:

CCC apabila $20 < TS \leq 30$

CC apabila $10 < TS \leq 20$

C apabila $TS \leq 10$

Dengan dasar penilaian kesehatan tersebut BUMN dinilai kinerjanya, dan pemerintah kemudian memutuskan tindakan untuk melakukan efisiensi yang dianggap tepat ataupun lebih luas lagi melakukan restrukturisasi.

Dilihat dari segi pendekatan sektor, BUMN disinergikan dalam 10 sektor industri, yaitu jasa keuangan, agroindustri dan konsumen, energi, pariwisata, telekomunikasi dan media, industri strategis, logistik, pertambangan, konstruksi dan bahan bangunan, dan industri kayu dan kertas. Pengelompokan tersebut dan nilai assetnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.¹⁹⁶

apabila hasil pemeriksaan akuntan terhadap perhitungan keuangan tahunan perusahaan yang bersangkutan dinyatakan dengan kualifikasi "Wajar Tanpa Pengecualian" atau "Wajar Dengan Pengecualian" dari akuntan publik atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

¹⁹⁶ Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan pembina BUMN, *Reformasi BUMN yang Berorientasi Pada penciptaan Nilai melalui Pendekatan Kesisteman*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hal.70.

Tabel 1
Pengelompokan Asset BUMN ke Dalam 10 Sektor Industri

No	Sektor BUMN	Penjualan 1998	Asset 1998	Jum. BUMN
1	Jasa Keuangan	61,1	271,5	19
2	Agroindustri & Konsumer	20,2	26,3	33
3	Energi	14,3	70,0	3
4	Pariwisata	13,9	13,0	10
5	Telekom dan media	8,8	28,8	4
6	Industri Strategis	8,4	14,7	13
7	Logistik	8,1	20,3	32
8	Pertambangan	3,9	5,8	4
9	Konstruksi & Bahan Bangunan	3,4	13,0	18
10	Kehutanan, Kertas & Kayu	1,9	3	8
	Jumlah	144,0	466,6	144

Catatan:

- Sekitar 60% asset merupakan *non-performing asset* sebagai akibat dari krisis ekonomi.
- Jumlah BUMN tidak termasuk *holding* minoritas, seperti Freeport, dan lainlain.

Berbagai usaha yang telah dilakukan dalam rangka peningkatan pendapatan dan penekanan biaya serta pembenahan manajemen, telah memberikan hasil peningkatan kinerja BUMN tahun 1998 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal yang sama juga terjadi pada semester pertama tahun 1999.¹⁹⁷ Usaha efisiensi tampaknya cukup membawa hasil yang diharapkan.

Keinginan untuk mengefisienkan pada hakikatnya didasari oleh yang lebih baik dan lebih efisien. Mengefisienkan bukanlah hal yang tidak mungkin. Untuk itu dibutuhkan prakondisi yang kondusif dan mendorong upaya perbaikan serta penyempurnaan operasional di tingkat perusahaan.

Sebuah BUMN merupakan bagian atau sub-sistem yang lebih besar. Jelas disini bahwa sukses suatu BUMN tertentu, tidak hanya ditentukan oleh aktivitas mikro di perusahaan tersebut, tetapi juga oleh kondisi di lingkungannya. Keberhasilan suatu BUMN tergantung dari interaksinya dengan sub-sistem lainnya serta pada kekuatan-kekuatan yang berada di luar pengaruh dari pengelolaan BUMN tersebut. Lingkungan perusahaan juga harus diperhatikan demi untuk menunjang kegiatan perusahaan. Dari interaksi yang terjadi antara perusahaan dengan

¹⁹⁷ Ibid, hal. 28

lingkungan perusahaan tersebut, ada suatu dampak yang secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi keberhasilan dari pencapaian tujuan perusahaan tersebut. Efisiensi tidak harus selalu mengorbankan lingkungan perusahaan.

Perusahaan negara yang merugi harus bekerja keras untuk meningkatkan potensinya sambil melakukan efisiensi. Kalau memang kekurangan modal, diharapkan supaya menarik modal dari BUMN lain, swasta yang telah berkembang, atau malah dari sektor koperasi maju.

Walaupun hal yang terakhir ini tampaknya sangat sulit diwujudkan pada saat ini. Pengalaman di negara lain menunjukkan bahwa BUMN menjadi makin baik, sejalan dengan pergeseran dari ketergantungan kepada instansi pemerintah ke arah pengelolaan yang lebih profesional dibarengi dengan pemberian otonomi yang lebih besar kepada dewan pengawas atau Dewan Komisaris. Dengan demikian dapat diterapkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan dalam memberikan pengarahan dan pengendalian.

Bantuan penyertaan modal pemerintah untuk menyehatkan BUMN yang merugi (pada umumnya terjadi pada sektor pelayanan publik) seringkali disebabkan investasi yang terlalu besar, akibatnya untuk membayar pinjaman investasi tersebut jumlahnya cukup besar dan tidak seimbang dengan keuntungan yang diperoleh. Upaya mengefisienkan BUMN sebenarnya dapat ditempuh pada beberapa tingkatan yaitu mulai dari penyederhanaan dalam interaksi yang terkait, perbaikan/penyempurnaan intern di masing-masing. BUMN, dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang mengelola dan bekerja di BUMN.¹⁹⁸

Sebenarnya dari segi tujuan awal yang telah ditentukan, BUMN telah mencapai kinerja yang cukup signifikan. Namun ternyata tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang sangat tinggi.

Dalam satu dasawarsa atau lebih, laba dari modal yang ditanamkan di BUMN adalah sangat rendah dibandingkan dengan laba dari modal yang ditanamkan di perusahaan swasta sejenis.

BUMN telah menghasilkan barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi dan beban tersebut pada akhirnya harus dipikul oleh konsumen atau oleh pembayar pajak, yang tidak lain adalah

¹⁹⁸ Pandji Anoraga, BUMN, *Swasta dan Koperasi : Tita Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.56. Penciptaan mengenai peranan masing-masing pihak dalam interaksi tersebut diharapkan memberikan kesempatan bagi para pengelola BUMN untuk dapat mengoptimalkan kegiatannya. Hal ini sejalan dengan jiwa Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988.

masyarakat Indonesia.¹⁹⁹

2.7. KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI BUMN DI INDONESIA

2.7.1. Pengertian dan Konsep Restrukturisasi

Pengertian restrukturisasi perusahaan menurut Pasal 1 butir 13 Kepmen, Keuangan No.740/KMK.00/1989 adalah tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas

perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan kepemilikan saham.

Restrukturisasi pada dasarnya netral, sama sekali tidak berkonotasi negatif. Perusahaan yang

sedang melaksanakan restrukturisasi tidak selalu berarti perusahaan itu sedang menghadapi

kesulitan keuangan yang berat. Restrukturisasi itu sendiri sebenarnya adalah proses untuk

secara terencana mengubah pola perusahaan dalam melaksanakan kegiatannya, agar dapat

mencapai tujuannya dengan baik.²⁰⁰ Perubahan dipandang perlu dilakukan karena lingkungan

telah berubah, sementara kondisi internal perusahaan belum disesuaikan. Perubahan yang

akan dilaksanakan dapat meliputi manajemen umum usaha, organisasi perusahaan termasuk

sumber daya manusia, maupun sumber daya keuangan dan teknologi. Yang jelas perubahan

ini juga akan membawa juga perubahan sosial dari para pelaku BUMN.

Pakar manajemen, I Ketut Mardjana mendefinisikan restrukturisasi sebagai upaya

pembenahan kembali BUMN, diprogramkan untuk menjadikan BUMN lebih antisipatif

terhadap perubahan lingkungan bisnis.²⁰¹

Sedangkan menurut The Contemporary English Indonesia Dictionary,

restructure/restructuring berarti mengatur kembali/menyusun kembali.²⁰²

¹⁹⁹ Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN, *Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara*, Jakarta, 1998, hal.2. Dengan demikian sebenarnya manfaat dari keberadaan BUMN itu sendiri belum tercapai karena ternyata keberadaan BUMN bukannya memberikan manfaat yang banyak kepada masyarakat, tetapi justru malah memberikan beban dan memberatkan kehidupan masyarakat. Paradigma seperti ini harus segera dihapuskan.

²⁰⁰ Placidus Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan", Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal. 1.

²⁰¹ I Ketut Mardjana, "Peran Strategis BUMN sebagai Lokomotif Dalam Membuka Kesempatan Usaha dan Menunjang Pembangunan Ekonomi Nasional", Makalah dalam Seminar Bulan Mutu Nasional dan Reformasi Industri serta Peluang Industri. Jakarta, 1998, hal.5.

²⁰² Peter Salim, *The Contemporary English - Indonesia Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1996, hal.1646.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), restrukturisasi berarti penataan kembali (supaya struktur atau tatanannya baik, dan sebagainya) atau peragaan kembali.²⁰³

Sedangkan Syakhrona dan Felix Jebarus menyatakan bahwa restrukturisasi merupakan pembenahan secara mendasar atas seluruh mata rantai bisnis untuk mencapai daya saing.²⁰⁴

Sebagaimana nilai filosofi hukum pada umumnya dan adagium yang diakui, bahwa hukum (dalam hal ini norma/nilai yang tertuang secara tertulis) selalu mempunyai tujuan untuk melindungi pihak ketiga. Pihak ketiga (siapapun) jangan sampai dirugikan oleh perbuatan hukum dari pihak atau pihak-pihak lain, yaitu dalam hal ini adalah yang melakukan perbuatan hukum menuju pada restrukturisasi perusahaan.²⁰⁵

2.7.2. Tujuan Dilaksanakannya Restrukturisasi BUMN

Secara umum tujuan restrukturisasi ini adalah tercapainya tingkat efisiensi dan efektifitas optimal dari segi mutu pelayanan, peraihan laba, perluasan usaha, kesejahteraan pegawai dan tanggung jawab sosial, sehingga perusahaan berada pada posisi unggul dalam menghadapi persaingan dan menarik bagi penarikan sumber daya eksternal.

Sedangkan sasaran utama program restrukturisasi BUMN ini, yaitu menjamin terjadinya perbaikan yang berkesinambungan dalam pertumbuhan, efisiensi dan keuntungan BUMN untuk menunjang pemulihan keadaan ekonomi, kesejahteraan dan untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada konsumen.²⁰⁶

Setelah hal tersebut tercapai maka sasaran berikutnya adalah:

1. Memperbaiki keuangan negara melalui peningkatan pendapatan dan mengurangi atau

²⁰³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hal.838.

²⁰⁴ Suwito, "Restrukturisasi Perusahaan" Makalah Dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal.2.

²⁰⁵ Sri Redjeki Hartono, "Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan" Makalah dalam seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal.4. Dalam istilah manajemen pihak-pihak yang terkait di dalam perusahaan disebut sebagai *stakeholders*, yaitu bukan hanya pemerintah sebagai pemegang saham tetapi juga masyarakat atau pihak lain yang ikut serta memiliki perusahaan tersebut.

²⁰⁶ Kantor Meneg BUMN, *op.cit*, hal.7.

- menghilangkan transfer dana kepada BUMN;
2. Memperluas kepemilikan perusahaan dan memperkuat pasar modal;
3. Mendistribusikan kekayaan.

Restrukturisasi perusahaan pada dasarnya adalah netral, sama sekali tidak berkonotasi negatif. Perusahaan yang sedang melakukan restrukturisasi tidak selalu berarti perusahaan itu sedang mengalami kesulitan keuangan yang berat. Perjalanan kehidupan suatu perusahaan atau badan usaha dengan bentuk apapun, termasuk BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) selalu mengalami pasang naik dan surut. Perjalanan perusahaan yang sedang mengalami pasang naik tidak jarang melakukan beberapa tindakan untuk dapat melakukan pengembangan lebih lanjut. Sebaliknya suatu perusahaan yang berada dalam keadaan sulit juga mengadakan tindakan untuk menyelamatkan dirinya. Restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan serta untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial.²⁰⁷

Pada dasarnya alasan dan latar belakang, termasuk untuk mengadakan restrukturisasi perusahaan adalah alasan dan pemikiran yang bersifat ekonomis dan manajerial. Berdasarkan alasan ekonomis dan alasan lain yang sifatnya non-yuridis, maka cara restrukturisasi apakah yang akan dipilih, hukum akan menjadi pertimbangan akhir sebagai pengaman, apakah tindakan-tindakan menuju restrukturisasi perusahaan yang dipilih cukup aman atau tidak dari sisi hukum. Aman dalam pengertian sah, tidak melanggar ketentuan undang-undang dan tidak juga melanggar hak dan kepentingan-kepentingan pihak-pihak lain.

Restrukturisasi perusahaan pada dasarnya dapat dilaksanakan dalam situasi positif maupun situasi negatif, yaitu dalam rangka pengembangan perusahaan atau dalam rangka mengatasi kesulitan perusahaan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa restrukturisasi perusahaan merupakan suatu tindakan yang penting dan merupakan kebutuhan dalam dunia usaha, dalam rangka menuju sistem kehidupan perekonomian dan dunia usaha yang sehat.

²⁰⁷ Sri Redjeki Hartono, *op.cit.*, hal.3. Tujuan restrukturisasi BUMN yang dilakukan sekarang ini cenderung kepada usaha untuk menyelamatkan BUMN dari kondisi kehancuran akibat krisis moneter. Selain itu restrukturisasi juga dilakukan sebagai usaha untuk mengembangkan usaha melalui pemberantasan penyakit Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang ada di dalam tubuh sebagian besar BUMN di Indonesia.

2.7.3. Aspek Hukum Restrukturisasi BUMN

a. Restrukturisasi Dan Aspek Hukum Ekonomi

Mengingat luasnya akibat yang timbul dengan dilaksanakannya perbuatan hukum menuju restrukturisasi BUMN, maka perlu diantisipasi berbagai hal. Antisipasi pokok yang dapat dilakukan adalah dari aspek hukum, karena akibat yang timbul dari restrukturisasi perusahaan pada dasarnya dapat bersifat internal maupun eksternal. Perangkat hukum sudah memberikan rambu-rambu awal sampai memberikan solusi sebagai akibat hukum yang timbul. Untuk itu harus dipenuhi berbagai persyaratan baik materil maupun formalitas yang harus dipenuhi.

Disamping itu pelaksanaan restrukturisasi masih membutuhkan beberapa kegiatan lain yang tidak bersumber dari aspek hukum perdata dan hukum dagang saja, tetapi juga memperhatikan aspek hukum administrasi, yaitu tentang perijinan-perijinan yang dibutuhkan pada masing-masing kegiatan. Dengan demikian mengenai restrukturisasi perusahaan ini, aspek hukum ekonomi relatif sangat dominan karena dalam masalah restrukturisasi perusahaan (BUMN), hukum bukanlah semata-mata merupakan masalah hukum mikro tetapi merupakan masalah hukum yang sifatnya makro.²⁰⁸

Berangkat dari hal tersebut, perangkat hukum yang mengatur mengenai kemungkinan menuju pada restrukturisasi perusahaan ada di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambil-alihan Perseroan Terbatas.
- 3) Kep. Menkeu. No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktifitas Badan Usaha Milik Negara.

²⁰⁸ *Ibid.* hal. 17. Harus diakui bahwa pemikiran pertama yang muncul ketika berbicara tentang masalah restrukturisasi adalah aspek ekonomi, khususnya manajemen. Peran hukum di sini adalah lebih banyak memberikan rambu-rambu dan langkah-langkah yuridis yang perlu dilakukan agar restrukturisasi yang dilaksanakan memenuhi asas legalitas sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Kedua peraturan tersebut memberi dan membuka peluang bagi perusahaan untuk melakukan restrukturisasi dalam rangka tetap menjamin eksistensi perusahaan yang bersangkutan, karena eksistensi suatu perusahaan di dalam masyarakat selalu mempunyai sumbangan bagi masyarakat lingkungannya. Perangkat hukum yang tersedia dengan demikian harus mengandung rambu-rambu tertentu agar tidak mementingkan kepentingan-kepentingan pihak lain dalam rangka menuju restrukturisasi BUMN.

b. Ruang Lingkup Restrukturisasi BUMN

BUMN mempunyai fungsi bisnis sebagai unit ekonomi, alat kebijaksanaan pemerintah atau agen pembangunan. Sebagai unit ekonomi, dituntut untuk mencari keuntungan sebagaimana perusahaan swasta umumnya. Sebagai agen pembangunan, dituntut untuk menjalankan misi pemerintah dengan sebaik-baiknya. Berarti setiap BUMN harus menjalankan fungsi tersebut sekaligus, meskipun dengan bobot yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Sifat manapun yang ditekankan, pada setiap BUMN harus selalu berusaha untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas agar dapat menjalankan fungsi secara efektif, lebih-lebih dalam menghadapi persaingan yang semakin tajam dalam era ekonomi global. Disitulah letak dilema dari kekaburannya dalam praktek, bahkan mustahil bisa melaksanakan dua misi secara bersamaan.

Untuk menjalankan dua misi tersebut di atas, BUMN yang ada perlu untuk ditingkatkan kesehatannya. Oleh karena itu pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988, memberikan suatu cara untuk dapat menyehatkan BUMN, yaitu:

1. Efisiensi, adalah kemampuan memperoleh hasil tertentu dengan menggunakan masukan (*input*) serendah-rendahnya.
2. Produktivitas, adalah kemampuan untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya dengan masukan (*input*) tertentu.
3. Konsolidasi, adalah penggabungan dua atau lebih badan usaha menjadi satu badan usaha baru dengan melikuidasi badan usaha lama.
4. Merger, adalah penggabungan dari dua atau lebih badan usaha, dimana salah satu badan usaha tetap dipertahankan, sedangkan badan usaha lainnya dilikuidasi.

5. Kerja sama operasi, adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk bersama-sama melakukan suatu kegiatan usaha guna mencapai tujuan tertentu.
6. Kontrak manajemen, adalah perjanjian antara dua pihak dimana salah satu pihak menyerahkan pengelolaan perusahaannya kepada pihak lain.
7. Pemecahan perusahaan, adalah suatu tindakan membagi satu perusahaan menjadi dua atau lebih perusahaan, sehingga masing-masing perusahaan menjadi badan hukum baru.
8. Perusahaan patungan, adalah perusahaan yang dibentuk oleh dua perusahaan atau lebih.
9. Go public, adalah menjual saham melalui pasar modal
10. Penyertaan langsung, adalah penjualan saham yang tidak melalui pasar modal.
11. Likuidasi, adalah pembubaran perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
12. Restrukturisasi modal, adalah penyusunan kembali perimbangan antara modal sendiri dengan utang.

BUMN sebagai pelaku ekonomi dipihak lain, merupakan salah satu mitra bisnis sekaligus sebagai pesaing yang tangguh. Swastanisasi merupakan kata kunci bagi BUMN nasional dan internasional, sehingga yang menjadi trend sekarang adalah bagaimana melakukan swastanisasi yang baik, menguntungkan negara dan transparan.²⁰⁹ Hal ini diawali dengan langkah dua tokoh utama dalam konteks global yaitu Mikhail Gorbachev dan Margaret Thetcher. Margaret Thetcher membongkar peranan negara kesejahteraan, sehubungan dengan kesejahteraan, sehubungan dengan pekerjaan, perawatan medis, jaminan sosial, dan sebagainya, yang dianggap sebagai tanggungjawab pemerintah. Sedangkan Mikhail Gorbachev membongkar ekonomi kekuasaan dari negara sosialis. Sekaligus berakhirnya perang dingin, fokus pertentangan ideologi politik telah bergeser kepada ideologi ekonomi. Diikuti kemudian dengan kematian sosialisme klasik, karena ekonomi global, teknologi, kegagalan sentralisasi, biaya tinggi negara kesejahteraan sosialis,

²⁰⁹ Keterlibatan swasta nasional/swasta asing, menjadi tidak ada batasan lagi, dengan keluarnya PP No.20 Tahun 1994. Semua bidang usaha yang tertutup bagi perusahaan swasta asing dan tergolong penting menguasai hajat hidup orang banyak, seperti dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 menjadi terbuka, kecuali Pasal 6 ayat (2). Dengan demikian BUMN tidak lagi dapat mencerminkan misinya sebagaimana yang dikehendaki Inpres No. 17 Tahun 1967 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Undang-Undang No. 19/Prp/1960.

perubahan angkatan kerja, dan kepentingan baru individu.²¹⁰

Usaha ekonomi negara, dalam bentuk badan usaha harus melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang sosial-ekonomi, karena pemerintah sebagai pemegang kebijaksanaan dalam kehidupan ekonomi makro. BUMN sebagai badan usaha milik pemerintah, merupakan faktor yang menentukan hubungan antara usaha negara, koperasi dan swasta.

Artinya BUMN harus memegang pimpinan dalam kehidupan perusahaan dan mampu untuk mengarahkan ke mana pengembangan kehidupan perusahaan harus bergerak sesuai dengan tujuan yang digariskan. Walaupun swasta diberikan tempat yang luas, tetapi kegiatan-kegiatan ekonomi tidak boleh diserahkan kepada inisiatif swasta. Untuk itu kedudukan dan peranan usaha negara harus tangguh, baik secara ekonomi, politis, dan ideologis.

Dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah itulah maka perlu untuk dilaksanakan restrukturisasi BUMN. Dalam pelaksanaannya, BUMN juga mempunyai kerangka acuan teknis yang mendasari program restrukturisasi ini yaitu Keputusan Menteri keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara. Di sini dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa restrukturisasi perusahaan meliputi:

- 1) Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan;
- 2) Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga;
- 3) Konsolidasi atau Merger;
- 4) Pemecahan badan usaha;
- 5) Penjualan saham melalui pasar modal;
- 6) Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);
- 7) Pembentukan Perusahaan Patungan

Dengan demikian pengaturan lebih lanjut mengenai restrukturisasi sebagaimana diatur dalam UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan PP No.27 tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, telah diantisipasi

²¹⁰ Ibrahim R, *BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 138

dengan pengaturan di dalam Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989. Dalam aplikasi dan penerapannya nanti tentunya akan ditentukan tentang alternatif terbaik yang akan diambil sebagai pilihan terbaik dalam restrukturisasi BUMN dengan disesuaikan dengan tujuan restrukturisasi itu sendiri.

2.8. Pasal 33 UUD 1945

Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu undang-undang yang mengatur tentang Pengertian Perekonomian, Pemanfaatan SDA, dan Prinsip Perekonomian Nasional, yang bunyinya sebagai berikut:

1. Ayat 1

Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.

2. Ayat 2

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

3. Ayat 3

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

4. Ayat 4

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

5. Ayat 5

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Demikian lah pasal 33 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) Undang-undang Dasar 1945, yang merupakan aturan dasar pemerintah, maupun rakyatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang mengatur berbagai hal, dari hal-hal sederhana hingga berbagai hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran seseorang saja. Selanjutnya dikatakan bahwa “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dengan demikian dapat disimpulkan, secara tegas Pasal 33 UUD 1945 melarang adanya penguasaan sumber daya alam di tangan perorangan atau pihak-pihak tertentu. Dengan kata lain, monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam dianggap bertentangan dengan prinsip Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu monopoli, pengaturan, penyelenggaraan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya berada pada negara. Lebih jauh dapat dipahami, bahwa Pasal 33 UUD 1945 ini menjelaskan bahwasannya perekonomian Indonesia akan ditopang oleh 3 (tiga) pelaku utama, yaitu Koperasi, UMN, dan swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintahan, dan pengakuan terhadap hak milik perorangan.

Penafsiran dari kalimat “dikuasai oleh negara” dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikan, tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan, serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Jiwa Pasal 33 UUD 1945 yang berlandaskan semangat sosial, menempatkan penguasaan terhadap berbagai sumber daya untuk kepentingan publik pada negara. Pengaturan ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol tindak tanduknya, apakah sudah menjalankan pemerintahan yang jujur dan adil, dapat dipercaya (*accountable*) dan transparan (*good governance*).

2.9. Tafsir Pasal 33 UUD 1945

Dalam rumusan UUD 1945 terdapat secara eksplisit ataupun implisit pandangan-pandangan dan nilai-nilai fundamental, UUD 1945 disamping sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). UUD 1945 sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu, konstitusi juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan bagi sistem ekonomi Pancasila, yang lebih dikenal dengan demokrasi ekonomi. konstitusi ekonomi tersebut terlihat pada materi, yang berbunyi:

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

Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.

Tetapi dalam perjalanan waktu, penerapan pasal 33 UUD 1945 ini dilapangan menimbulkan polemik, kontroversi bahkan perlawanan masyarakat. Beberapa Permasalahan dalam Implementasi Pasal 33 UUD 1945, misalnya:

a) Misalnya Masyarakat yang menanggung resiko terbesar dari aktivitas eksploitasi sumberdaya alam, tanpa mendapat perlindungan selayaknya. Misalnya kasus masuknya infestor asing yang mengeruk habis sumberdaya alam Indonesia dengan menerapkan kontrak Karya, seperti kita tau kerjasama pemerintah dengan infestor asing melalui kontrak karya sama sekali tidak mencerminkan jiwa pasal 33 UUD 1945.

b) Perkembangan ekonomi global juga banyak permasalahan yang sering kali muncul menyangkut penjabaran Pasal 33 UUD 1945. Misalnya, permasalahan yang perlu mendapat perhatian, ialah tentang aturan pelaksanaannya yang lahir dalam bentuk undang-undang, yaitu tentang bagaimana peranan negara dalam penguasaan sumber daya alam (ekonomi) yang ada.

c) Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sektor-sektor ekonomi di Indonesia yang seharusnya mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Namun pada prakteknya, berbagai peraturan perundang-undangan lebih mengakomodasi tekanan-tekanan kepentingan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar. Karena memang hukum adalah produk politik". Konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu.

Khusus terhadap permasalahan yang ke 3 (tiga) diatas terkait persoalan-persoalan karakter produk hukum tersebut kemudian muncul pada wilayah hukum di Indonesia di bidang sumber daya alam, seiring dengan keluarnya Undang-Undang, misalnya:

a. Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air,

b. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam,

c. Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Kesesuaian antara ketiga undang-undang tersebut dengan Pasal 33 UUD 1945, merupakan dasar berbagai kalangan masyarakat untuk mengugat validitas keberlakuan ketiga undang-undang tersebut kepada mahkamah Konstitusi ketika secara nyata-nyata merugikan hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan ketentuan pasal 24 UUD 1945, Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada dibawahnya. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangannya sebagaimana telah ditentukan oleh pasal 24 ayat 2, pasal 24C, dan diatur lebih lanjut dalam UU No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24/2003 kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai (1) pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*); (2) penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*); (3) pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*); (4) pelindung hak-hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*); dan (5) pelindung hak-hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi dipaksa untuk memberikan tafsir terhadap pasal 33 UUD 1945 yang memuaskan bagi semua pihak khususnya para pemohon judicial review Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Pasal 33 UUD 1945.

2.9.1. Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 terhadap Pasal 33 UUD 1945

Mahkamah Konstitusi telah kerap kali memutuskan perkara yang menggunakan batu uji Pasal 33 UUD 1945 tersebut yang diantaranya sebagai berikut:

2.9.1.1. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU 063/PUU-II/2004 memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

- a. karakteristik air yang merupakan bagian dari HAM, oleh karenanya negara memiliki peran dalam rangka melindungi, mengormati dan memenuhinya;
- b. negara dapat turut campur didalam melakukan pengaturan terhadap air. Sehingga Pasal 33 ayat (3) harus diletakan di dalam konteks HAM dan merupakan bagian dari Pasal 28H UUD 1945
- c. Bahwa air merupakan sebagai benda *res commune*, sehingga tidak dapat dihitung hanya berdasarkan pertimbangan nilai secara ekonomi. Konsep *res commune*, berimplikasi pada prinsip pemanfaat air harus membayar Iebih murah;
- d. Hak guna pakai air merupakan turunan dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945 dan masuk ke dalam wilayah hukum publik yang berbeda dengan hukum privat yang bersifat kebendaan;
- e. peran swasta masih dapat dilakukan di dalam pengelolaan sumber daya air, selama peran negara masih ditunjukkan dengan merumuskan *kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan* untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- f. Berdasarkan pokok pertimbangan di atas, maka substansi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air tidak bertentangan dengan UUD 1945.

2.9.1.2. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU :002/PUU-I/2003

memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

a. Konsep “Dikuasai oleh Negara” dalam pasal 33 (3) UUD 1945 merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama.

b. Bahwa jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Walaupun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.

c. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara yang luas yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk merumuskan *kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan* untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan sebagian pokok pertimbangan Mahkamah konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan secara materil mengabulkan gugatan pemohon untuk sebagian.

2.9.1.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU Nomor: 001/PUU-(/2002)

memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

- a. bahwa berdasarkan penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, makna ketentuan tersebut adalah “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara.
- b. Mahkamah berpendapat bahwa untuk menyelamatkan dan melindungi serta mengembangkan lebih lanjut perusahaan negara (BUMN) sebagai aset negara dan bangsa agar lebih sehat yang selama ini telah berjasa memberikan pelayanan kelistrikan kepada masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia, baik yang beraspek komersial maupun non-komersial sebagai wujud penguasaan negara.
- c. sehingga ketentuan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (unbundling system) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial. sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945

Berdasarkan sebagian pertimbangan-pertimbangan yang telah diuraikan di atas, maka MK memutuskan permohonan Para Pemohon dikabulkan sebagian dengan menyatakan Pasal 16, 17 ayat (3), serta 68 UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan karena bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2.9.2. Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 33 UUD 1945

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 adalah tercantum didalam ayat (3) mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau ada yang menyebutnya dengan “hak menguasai negara”. Sebenarnya ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tersebut sama persisnya dengan apa yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat (2) dan

ayat (3) UUDS 1950, sehingga ada anggapan bahwa hal itu merupakan cerminan nasionalisme ekonomi Indonesia.

Bahwa berdasarkan uraian putusan mahkamah konstitusi terhadap Judicial Review Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 terhadap Pasal 33 UUD 1945 tersebut diatas adalah untuk pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).

Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaacf*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan Pasal 33 (3) UUD 1945 mengenai pengertian “hak menguasai Negara” atas cabang-cabang produksi penting dan sumber kekayaan alam, meliputi:

- 1) Mengadakan kebijakan (*beleid*)

(2) tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)

(3) Pengaturan (*regelendaad*)

(4) Pengelolaan (*beheersdaad*)

(5) Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam, dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak saja menilai atas segala sesuatu yang telah terjadi di masa lalu sebagai pertimbangan hukumnya, tetapi juga mencoba untuk membuat pertimbangan sehingga mengeluarkan putusan yang berisi ke masa depan, khususnya dalam mengawal pelaksanaan UU tersebut agar tetap sejalan dengan UUD 1945.

2.10. Sistem Perekonomian Pancasila

2.10.1. Beberapa Pemikiran tentang Sistem Ekonomi Indonesia

a. Sistem Ekonomi Pancasila

Sistem Ekonomi adalah keseluruhan lembaga-lembaga ekonomi yang dilaksanakan atau dipergunakan oleh suatu bangsa atau negara dalam mencapai cita-cita yang telah ditetapkan.²¹¹

Sistem ekonomi terdiri dari asas-asas, kaidah-kaidah yang tersusun secara teratur yang bekerjasama menurut tujuan tertentu, yang terikat dalam satu kesatuan yang satu sama lain saling mengait dan fungsional. Yang membedakan sistem ekonomi justru tidak terletak pada lembaga-lembaga itu sendiri tetapi terletak di belakang lembaga-lembaga tersebut, yaitu faktor mataekonomis atau faktor-faktor non ekonomis.²¹²

Sistem ekonomi di berbagai negara sepanjang sejarah mengenal berbagai bentuk.

Faktor-faktor yang membedakan sistem ekonomi tersebut adalah pandangan hidup suatu

²¹¹ Soetrisno PH, *Sekelumit Tentang Sistem Ekonomi Pancasila ditinjau Dari Segi Sosio Kultural*, dalam Mubyarto dan Budiono (Ed.), 1987, *Ekonomi Pancasila*, Mubyarto dan Budiono (ed.), BPFE, Yogyakarta, hal. 99.

²¹² Soetrisno PH, 100. *Loc.cit.*

bangsa, nilai-nilai yang dijunjung tinggi, kebudayaan suatu bangsa atau masyarakat yang pada umumnya disebut sebagai *Weltanschauung*²¹³. Selain itu, klasifikasinya tergantung pada cara bagaimana sistem itu membuat keputusan-keputusan dasar tentang produksi, distribusi dan atau konsumsi, seperti apakah kekuasaan mengambil keputusan akan dikonsentrasikan di tangan beberapa orang saja atau bahkan satu orang saja, yang demikian menjadi berkuasa mutlak, ataukah didistribusikan diantara banyak orang.

Bentuk-bentuk sistem ekonomi tersebut perlu dijabarkan. Karena untuk menganalisis bagaimana sistem ekonomi di Indonesia diperlukan pembandingan dari sistem ekonomi yang berlaku di negara lain. Atas dasar klasifikasi dari cara bagaimana sistem itu membuat keputusan-keputusan dasar tentang produksi, distribusi dan atau konsumsi, akan ditemui bentuk-bentuk sebagai berikut :

(1) Sistem Kapitalisme

Istilah “kapitalisme” diperkenalkan oleh Karl Marx (1818 – 1883) untuk menunjuk pengaturan ekonomi yang menggantikan sistem feodal pada zaman pertengahan.

Dalam sistem kapitalisme pengambilan keputusan didistribusikan secara luas, maksudnya pengambilan keputusan diserahkan kepada semua individu.

Perekonomian yang dipengaruhi aliran pemikiran ini, dalam mana alat-alat dasar produksi (tanah, tenaga kerja, kapital) dikuasai oleh swasta, maka produksi barang dan jasa secara maksimal akan tercapai bila campur tangan pemerintah ditiadakan

atau dibatasi sesedikit mungkin untuk memberi kesempatan kepada setiap individu untuk menggunakan kekayaan atau tenaga kerjanya sebebaskan-bebasnya untuk keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri. Perekonomian yang diatur demikian biasa disebut perekonomian liberal (*laissez faire*).

(2) Sistem sosialisme

Sistem sosialisme umumnya menghendaki pemilikan alat produksi secara kolektif.

Dalam sistem ini pengambilan keputusan terkonsentrasi pada kelompok yang berkuasa, sedangkan pengaturan ekonomi yang dihasilkannya yaitu *kolektivisme*.

²¹³ Soetrisno PH, 100. *Loc.cit*.

Bentuk kolektivisme yang ekstrim ialah komunisme dengan ekonomi berencana yang disusun, dilaksanakan dan dikontrol oleh kekuasaan pusat.

(3) Sistem Tradisional

Dalam sistem ini pengaturan ekonomi dimapkan menurut pola tradisi, yang biasanya sebagian besar menyangkut kontrol atas tanah sebagai sumber terpenting atau satu-satunya sumber ekonomi. Kontrol berada pada unit-unit kecil yang membagi sumber daya atau hasilnya kepada individu dan keluarga. Pada umumnya, sistem perekonomian campuran adalah perkembangan dari sistem tradisional ini.

Dalam perkembangan sejarah, sistem ekonomi mempunyai variasi amat banyak, walaupun demikian dapat digolongkan dalam dua sistem ekstrim yaitu, sistem liberal – kapitalistis dan sistem sosialis-komunis, beberapa ahli ekonominya menyebutnya sebagai sistem ekonomi “modern”²¹⁴ Sistem ekonomi “modern” yang dimaksud adalah sistem ekonomi yang lebih bersifat “pra-modern-feodalistik” seperti dalam kasus Indonesia dan kebanyakan negara sedang berkembang, dimana alokasi sumber daya tidak didasarkan pada “pasar” atau “perencanaan sentral” tetapi pada kebiasaan-kebiasaan kuno atau pada stratifikasi sosial yang mapan dan bersifat kaku.

Saat ini banyak negara-negara barat tidak lagi menganut sistem ekonomi yang bersifat ekstrim, seperti Inggris, negara-negara Skandinavia, Amerika Serikat sebagaimana diketahui adalah negara-negara pertama di dunia yang menganut sistem kapitalis ala Keynes.²¹⁵ Amerika Serikat sebagai negara kapitalis terbesar di luar negara-negara sosialis-komunis, mempunyai program-program yang berbau sosialis dimana

²¹⁴ Mubyarto. 1987. *Ekonomi Pancasila*. LP3ES. Jakarta. Hal. 25.

²¹⁵ John Maynard Keynes (1883-1946) dengan teori barunya menyebutkan bahwa sistem kapitalis Neoklasik masih dapat dipertahankan, tetapi sifatnya yang terlalu liberal harus dihilangkan, karena sistem ekonomi yang terlalu liberal tanpa campur tangan pemerintah secara langsung bisa membawa kehancuran. Maka sistem yang lebih baik adalah dianjurkan peranan yang besar dari investasi pemerintah (melalui kebijaksanaan tingkat bunga dan perpajakan) tanpa harus menjadi sistem ekonomi sosialis – komunis.

dalam kenyataannya pemerintah mempunyai peranan besar dalam perekonomian, baik dalam sektor industri maupun sektor pertanian.²¹⁶

Dalam kasus Indonesia, sumber ekonomi bangsa, termasuk alat produksi dimiliki oleh individu atau kelompok swasta, disamping sumber-sumber pemerintah lokal. Sistem ekonomi semacam ini digolongkan dalam sistem perekonomian campuran.²¹⁷ Dalam sistem campuran dikenal paling tidak dua sektor ekonomi, yaitu sektor swasta dan sektor negara. Di Indonesia, selain sektor swasta dan sektor negara, dikenal pula sektor koperasi, berdasarkan Pasal 33 UUD 1945.

Di antara bentuk-bentuk ekstrim falsafah dan sistem perekonomian, pandangan Indonesia terhadap sistem ekonomi mempunyai tempat tersendiri. Sistem ekonomi menurut Pancasila sering disebut sosialisme juga, tetapi bukan sosialisme radikal. Kualitas pandangan Pancasila dan UUD 1945 dengan jelas dan tegas menolak individualisme yang sepenuhnya tidak sosial yaitu sistem kemasyarakatan yang terlepas satu sama lain. Tetapi juga menolak anggapan yang hanya melihat masyarakat sebagai satu-satunya kenyataan dan individu sebagai dengan konsekuensinya dalam sistem perekonomian. Dalam pandangan Pancasila dan UUD 1945, individu dan masyarakat berada dalam keselarasan dan keseimbangan :

Pancasila yang bulat dan utuh itu memberi keyakinan kepada rakyat dan bangsa Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai apabila didasarkan atas keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hidup manusia sebagai pribadi, dalam hubungan manusia dengan alam, dalam hubungan bangsa dengan bangsa lain, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya,

²¹⁶ Mubyarto, *loc.cit.*

²¹⁷ Sistem perekonomian campuran maksudnya adalah kekuasaan dan kebebasan berdampingan dalam kadar yang berbeda-beda, hal ini yang menimbulkan berbagai bentuk campuran. Ada campuran yang lebih mendekati sistem liberalistis karena kadar kebebasan yang relatif besar. Ada pula campuran yang lebih mendekati sistem kolektivitas karena peranan kekuasaan pemerintah negara yang relatif besar dalam proses ekonomi.

maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rokhaniah.²¹⁸

Ketentuan-ketentuan dasar konstitusional untuk kehidupan ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 antara lain tercantum dalam Pasal 27, Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Pasal 33 dianggap sebagai pasal terpenting UUD 1945 dalam hubungannya dengan perekonomian Indonesia.

Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 34 UUD 1945 menetapkan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Sedangkan Pasal 33 UUD 1945 dengan penjelasannya berbunyi sebagai berikut :

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

Penjelasan

Dalam pasal 33 tercantum demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat.

Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

²¹⁸ Ketetapan MPR No. II/ MPR/ 1987 Tentang *Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila* (Ekaprasetya Pancakarsa).

Beberapa ahli ekonomi di Indonesia telah merumuskan konsep-konsep yang berkenaan dengan sistem ekonomi menurut Pancasila. Salah satu sorotan ditujukan pada lima ciri sistem ekonomi menurut Pancasila²¹⁹ yaitu :

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral;
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat kearah keadaan pemerataan sosial (egalitarianisme), sesuai dengan asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling kongkrit dari usaha bersama;
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Sebagai pembanding, dibawah ini dirumuskan konsep-konsep mengenai lima ciri khas sistem ekonomi menurut Pancasila²²⁰, yaitu :

- (1) Peranan dominan dari koperasi, bersama dengan perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan swasta. Intinya adalah bahwa semua bentuk badan usaha didasarkan pada asas

²¹⁹ Mubyarto, *Op.Cit.* Hal. 53.

²²⁰ Boediono. 1987. *Ekonomi Pancasila*. BPFE. Yogyakarta. Hal. 10

kekeluargaan dan prinsip harmoni, dan bukan pada asas kepentingan pribadi dan prinsip konflik kepentingan.

(2) Memandang manusia secara utuh

Manusia bukan melulu economic man tetapi juga social and religious man, dan sifat manusia yang terakhir ini bisa dikembangkan setaraf dengan sifat yang pertama sebagai motor penggerak kegiatan duniawi (ekonomi).

(3) Adanya kehendak sosial yang kuat ke arah egalitarianisme atau pemerataan sosial.

(4) Diberikannya prioritas utama pada terciptanya suatu perekonomian nasional yang tangguh. Konsep perekonomian nasional, dan pemberian prioritas utama pada kepentingan nasional untuk mencapai suatu perekonomian yang mandiri, tanggung dan terhormat di arena internasional, dan yang didasarkan atas solidaritas dan harmoni didalam negeri.

(5) Pengendalian pada sistem desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan ekonomi, diimbangi dengan perencanaan yang kuat sebagai pemberi arah bagi perkembangan ekonomi (seperti yang) dicerminkan dalam cita-cita koperasi.

Perekonomian Indonesia hendak dibangun dengan falsafah Pancasila, yang telah dikonfirmasi sebagai falsafah Negara Republik Indonesia, lengkap dengan ketentuan-ketentuan yang diturunkan

daripadanya dalam wujud keseluruhan pernyataan UUD 1945. Sebelum menjelaskan perekonomiannya, perlu dikaji cara pendekatan Pancasila terhadap kehidupan masyarakat.

Panitia Lima²²¹ menunjukkan dua cara pendekatan dasar yang terkandung dalam Pancasila dalam hubungannya dengan kehidupan kemasyarakatan. Pertama adalah cara pendekatan etis yang memberi dasar moral. Kedua adalah cara pendekatan politis, memberi dasar politis kepada keseluruhan sistem sosial, ekonomi dan politik.

Dasar pendekatan etis yang dimaksud adalah sila pertama dan kedua Pancasila yang menyatakan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab. Moral yang diturunkan dari kedua sila ini menduduki tempat tertinggi dalam hirarkhi nilai-nilai yang meliputi seluruh daerah sosial dan kebenaran-kebenaran politis yang terkandung dalam tiga sila lainnya dari Pancasila yang dinyatakan dalam satu rangkaian, sebagai berikut : Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pendekatan politis yang dimaksud adalah pendekatan menurut kebenaran-kebenaran politis dan dengan sendirinya sistem perekonomian

²²¹ Panitia Lima terdiri atas Mohammad Hatta (ketua), Ahmad Subardjo Djojoadisurjo, A.A. Maramis, Sunario dan A.G. Pringgodigdo yang telah menyelesaikan tugasnya memberikan penafsiran tunggal mengenai Pancasila. Panitia Lima, 1997. Uraian Pancasila. Mutiara. Jakarta.

juga berurusan dengan apa yang menurut etika atau moralitas adalah seharusnya atau tidak seharusnya, baik atau tidak baik.

UUD 1945 menyatakan nilai-nilai itu dalam bentuk yang menjadi wewenang hukum dan perundang-undangan, jadi moralitas publik.

Moralitas publik²²² mengikat seluruh warganegara dalam kehidupan kemasyarakatan-nya dan dengan sendirinya juga mengikat kekuasaan publik atau pemerintah negara, misalnya dalam hal kebebasan dan keadilan sebagai nilai-nilai yang sangat erat hubungannya dengan objektif dari keadilan sosial, yaitu kesejahteraan sosial.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa segala patokan, kaidah dan asas-asas dari UUD 1945 dan Pancasila menunjukkan ciri-ciri dasar citra dimensional masyarakat yang dikehendaknya sendiri.

Cita-cita sosial yang terkandung dalam falsafah Pancasila, kemana perkembangan ekonomi Indonesia diarahkan, dan diatas mana pembangunan sistemnya diletakkan, tentunya dapat dikaji dari rumusan yang diturunkan dari dalam Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sebagai satu keseluruhan yang utuh.

²²² Pasal-pasal di dalam 1945 yang merupakan bidang moralitas publik yaitu :

- Kebebasan dan perlindungan yang sama dibawah hukum untuk semua warganegara (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945);
- Kebebasan berbicara, berserikat dan berkumpul (Pasal 28 UUD 1945);
- Kebebasan beragama (Pasal 29 ayat (2) UUD 1945);
- Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945);
- Hak dan kewajiban ikut serta dalam usaha pembelaan negara (Pasal 30 ayat (1) UUD 1945);
- Hak mendapat pengajaran (Pasal 31 ayat (1) UUD 1945);
- Hak akan bagian dalam kemakmuran (Pasal 33 UUD 1945);
- Hak pemeliharaan oleh negara bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar (Pasal 34 UUD 1945);

b. Prinsip-prinsip Demokrasi Ekonomi di Indonesia

Dalam penjelasan autentik Pasal 33 UUD 1945, tercantum “demokrasi ekonomi”. Demokrasi ekonomi merupakan cita-cita sosial, dan dalam hal sistem perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945 haruslah sesuai dengan cita-cita sosial rakyatnya.

Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat pula.
5. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan dan penghidupan yang layak.

6. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat..

7. Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warganegara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.

8. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut :

1. Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
2. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
3. Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Deskripsi ciri-ciri dari Demokrasi Ekonomi tersebut diatas, menunjukkan bahwa sistem ekonomi Indonesia menginginkan titik ideal yang dianggap cocok untuk Indonesia. Dalam kondisi seperti ini, harus ada penempatan peran negara pada posisi sedemikian rupa, sehingga mampu mengendalikan kegiatan-kegiatan ekonomi.

Kegiatan ekonomi yang tidak terkendali yang disebabkan oleh kelompok-kelompok yang berkuasa dan berpengaruh menyebabkan ada kecenderungan menuju etatisme, monopoli dan persaingan (liberal) yang mematikan golongan-golongan ekonomi lemah. Memang hak milik dan kepentingan perorangan diakui dan dijamin, tetapi jika sudah menunjukkan tanda-tanda merugikan kepentingan umum, maka hak dan kepentingan perorangan tersebut harus jelas-jelas dibatasi untuk memberikan tempat lebih tinggi pada kepentingan masyarakat.

Sistem ekonomi menurut Pancasila dan UUD, 1945 memberikan tempat yang tinggi pada peranan perencanaan sentral dan juga memberi keleluasaan dan bekerjanya mekanisme pasar. Hal ini membutuhkan persyaratan yang berat. Salah satu syaratnya adalah perusahaan negara yang diharapkan mampu menempati posisi komando, harus bekerja sangat efisien. Perusahaan negara harus mampu melaksanakan sendiri berbagai program dan proyek yang ingin didorong perkembangannya secara langsung dan membimbing satuan ekonomi individu untuk menirunya. Hal ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan negara pada umumnya diharapkan mampu bekerja lebih baik daripada perusahaan-perusahaan swasta.

2.10.2. Peran BUMN dalam Perekonomian Indonesia

a. Kerjasama BUMN

Di Indonesia berperan tiga pelaku ekonomi yaitu BUMN, swasta dan koperasi. Di dalam tulisan Pontan Arif Harahap²²³ seorang ahli hukum disebutkan bahwa sistem ekonomi koperasi. Di dalam sistem ekonomi koperasi tidak perlu semua usaha atau perusahaan berbentuk organisasi atau perkumpulan koperasi. Perusahaan perorangan (swasta) dapat dan bebas untuk berkembang sesuai atau dalam bingkai batasan pasal 33 UUD 1945. Dalam pada itu penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, bisa dalam bentuk organisasi perusahaan-perusahaan negara (Persero, Perum, Perjan), tetapi bisa juga dalam bentuk-bentuk lain, sepanjang tidak digunakan untuk kemakmuran orang seorang, melainkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Perusahaan-perusahaan negara bisa mengadakan kerja sama dengan perusahaan-perusahaan swasta apabila dirasakan bahwa dengan kerja sama tersebut akan bisa lebih menjamin tujuan-tujuan perusahaan, yaitu efisiensi dan keadilan sosial²²⁴. Sedangkan kerjasama antara pemerintah dan koperasi lebih banyak lagi diberi peluang. Bahkan dengan dibentuknya Departemen Koperasi yang bertugas mengadakan pembinaan koperasi secara langsung, golongan ekonomi lemah yang tergabung dalam perkumpulan-perkumpulan koperasi memperoleh perlindungan dan dorongan yang diperlukan.

Masalah yang dihadapi dalam hubungan antara BUMN, swasta dan koperasi adalah kadang-kadang tidak secara tepat menggambarkan keadaan yang nyata. Kalau koperasi pada umumnya masih dalam keadaan lemah, maka BUMN dan swasta ada yang kuat dan ada yang lemah sekali, sehingga dalam persaingan-persaingan ketat selalu kalah.

Dalam mekanisme pasar seperti di Indonesia persaingan bebas yang terjadi antara pihak-pihak yang kuat dengan pihak yang lemah, pastilah persaingan akan dimenangkan oleh

²²³ Pontan Arif Harahap. Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila. Dalam Sri Edi-Swasono. 1985. Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi. UI Press. Jakarta. Hal. 97-114.

²²⁴ Kerjasama antara BUMN dengan dunia usaha swasta diatur lebih lanjut dalam GBHN, yaitu berupa kerjasama antara pemerintah dengan Kadin (Kamar Dagang dan Industri Indonesia).

pihak yang kuat. Persaingan hanya dapat dilakukan jika pihak-pihak yang bersaing mempunyai daya saing yang kira-kira sama. Karena sektor-sektor yang tidak sama kuat itu, maka pemerintah mempunyai kewajiban sebagai berikut :

1. mengatur agar sektor swasta oligopolistik²²⁵ tidak menjadi terlalu kuat sehingga mematikan yang lemah²²⁶.
2. menciptakan iklim yang mendorong kerja sama antar kelompok-kelompok ekonomi lemah sehingga mereka bersatu dalam koperasi²²⁷.

b. Penguatan BUMN

Bagi Indonesia merosotnya perdagangan luar negeri dan kegiatan-kegiatan ekonomi di dalam negeri membawa akibat penerimaan yang diharapkan itu tidak dapat menutupi kemerosotan penerimaan dari sumber-sumber yang diperkirakan dapat menutupi sebelumnya, seperti dari pajak ekspor, penjualan minyak bumi dan lain-lain. Oleh karena itu pemerintah perlu mengeluarkan dana yang belum dimanfaatkan pada waktu yang lalu, antara lain bidang perpajakan.

Akibat-akibat dari resesi ini menyebabkan pemerintah mengurangi subsidi pada bidang-bidang tertentu yang tujuannya agar dana subsidi tersebut dapat digunakan untuk membiayai pembangunan proyek-proyek pemerintah. Kebijakan ini berpengaruh juga pada perusahaan negara. Subsidi untuk BUMN menurun. Penurunan tersebut mengakibatkan BUMN harus menekan biaya operasi sampai tingkat minimum, sehingga BUMN tidak dapat melaksanakan kegiatannya seperti tujuan semula.

Menyadari makin berkurangnya kemampuan pemerintah dalam menyediakan dana pembangunan, maka diaturlah suatu strategi untuk mengarahkan pembinaan BUMN.

Arah dan strategi yang diambil adalah lebih mendorong profesionalisme dan kultur

²²⁵ Dalam teori ekonomi kelembagaan, swasta lebih baik dibagi dua yaitu swasta oligopolistik dan swasta persaingan bebas.

²²⁶ Mubyarto, op.cit. hal. 185.

²²⁷ Mubyarto. 1980. Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan, YAE. Yogyakarta. Hal. 34.

perusahaan. Untuk itu strategi yang dipilih adalah dengan melakukan perubahan status, yaitu lebih mendorong bekerjanya PERUM dan PERSERO.

Melalui bentuk PERUM dan PERSERO itulah BUMN diupayakan dapat bekerja sama dengan pelaku ekonomi lainnya (perusahaan swasta dan koperasi). Kerjasama antara pihak usaha negara dengan swasta atau koperasi hanya dapat dilakukan oleh Perusahaan Negara Persero, karena fungsi Persero yang berbeda dengan perusahaan negara lainnya (Perjan dan Perum). Sehingga sejak saat itu timbul istilah penswastaan BUMN. Selanjutnya istilah penswastaan BUMN lebih populer dengan istilah swastanisasi atau privatisasi. Pengertian privatisasi BUMN selama ini adalah pengalihan kepemilikan saham perusahaan milik negara sebagian (atau mungkin seluruhnya) dari pemerintah ke swasta atau masyarakat. Pengertian yang lebih luas bisa pula berarti memasyarakatkan usaha yang selama ini dimiliki atau dikuasai oleh negara.

2.10.3. Badan Usaha Milik Negara yang Bidang Usahanya Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Bentuk BUMN Indonesia jika digolongkan berdasarkan pentingnya cabang usaha yang dijalankan, dapat dibagi menjadi dua golongan yaitu:

1. BUMN untuk cabang usaha yang VITAL .
2. BUMN untuk cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.

BUMN yang bergerak dalam cabang usaha yang vital ini berusaha untuk mengelola bidang – bidang usaha pengolahan sumber – sumber alam yang terpendam di dalam perut bumi atau dipermukaan bumi serta yang ada di dalam air maupun udara. Sebagai contoh bentuk badan usaha ini adalah :

Perum-perum pertambangan

Perusahaan Listrik Negara (PLN)

Perum Jasa Marga yang bergerak di bidang pembangunan prasarana jalan, jembatan, lapangan terbang maupun pelabuhan.

Perum Pos, Giro dan Telekomunikasi

Perum Peruri (Percetakan Uang Republik Indonesia) yang bergerak dalam bidang pencetakan uang yang diedarkan di Indonesia.

PT. Persero Pindad (Perusahaan Industri Angkatan Darat) yang bergerak dalam bidang produksi alat –alat persenjataan untuk keperluan Angkatan Darat dan ABRI.

BUMN yang bergerak dalam cabang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah badan usaha yang mengelola sumber – sumber daya yang ditunjukan bagi kehidupan dan kesejahteraan rakyat banyak. Apabila cabang usaha tersebut diserahkan kepada swasta maka dikhawatirkan akan tidak ditunjukan untuk kesejahteraan rakyat akan tetapi untuk mengejar keuntungan bisnis semata – mata. Yang termasuk dalam golongan ini adalah :

Perum Damri

Perum KA

Perum PELNI

Perum Pegadaian ,dll

2.10.4. Keberadaan Badan Layanan Umum (BLU)

Badan Layanan Umum (BLU) (bahasa Inggris: *Public Service Agency*) adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.^[1]

Salah satu agenda reformasi keuangan negara adalah adanya pergeseran sistem penganggaran dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah menjadi lebih jelas dari sekedar membiayai input dan proses menjadi berorientasi pada output. Perubahan ini penting mengingat kebutuhan dana yang makin tinggi tetapi sumber daya pemerintah terbatas.

Penganggaran yang berorientasi pada output merupakan praktik yang dianut oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewirusahaakan pemerintah (enterprising the

government) adalah paradigma yang memberi arah yang tepat bagi sektor keuangan publik untuk mendorong peningkatan pelayanan. Ketentuan tentang penganggaran tersebut telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan mengutamakan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas.

Prinsip-prinsip pokok yang tertuang dalam kedua undang-undang tersebut menjadi dasar instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan BLU. BLU diharapkan dapat menjadi langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Adapun alasan mengapa BLU diperlukan adalah:

- Dapat dilakukan peningkatan pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- Instansi pemerintah dapat memperoleh fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dengan menerapkan praktik bisnis yang sehat;
- Dapat dilakukan pengamanan atas aset negara yang dikelola oleh instansi terkait.

Dasar hukum BLU adalah pasal 68 dan 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

a. Karakteristik BLU

1. Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah (bukan kekayaan negara yang dipisahkan);
2. Menghasilkan barang/jasa yang seluruhnya/sebagian dijual kepada publik;
3. Tidak bertujuan mencari keuntungan;
4. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisien dan produktivitas ala korporasi;
5. Rencana kerja/anggaran dan pertanggungjawaban dikonsolidasikan pada instansi induk;
6. Pendapatan dan sumbangan dapat digunakan langsung;
7. Pegawai dapat terdiri dari PNS dan non-PNS;

8. Bukan sebagai subjek pajak.

b. Tujuan BLU

BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat.

c. Azas Azas BLU adalah sebagai berikut:

1. BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan;
2. BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.
3. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
4. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.
5. BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
6. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja dan BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian negara/lembaga/SKPD/pemerintah daerah.
7. BLU mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktik bisnis yang sehat.

d. Pola Pengelolaan Keuangan BLU

Pola pengelolaan keuangan pada BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Yang dimaksud dengan praktik bisnis yang sehat adalah proses penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang bermutu dan berkesinambungan. Instansi pemerintah yang melakukan

pembinaan terhadap pola pengelolaan keuangan BLU adalah Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Ditjen Perbendaharaan.

e. Persyaratan BLU

Persyaratan Substantif

1. Menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi yang berhubungan dengan:

1. Penyediaan barang atau jasa layanan umum, seperti pelayanan di bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengembangan (litbang);
2. Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum seperti otorita dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet); atau
3. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi atau pelayanan kepada masyarakat, seperti pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah.

2. Bidang layanan umum yang diselenggarakan bersifat operasional yang menghasilkan semi barang/jasa publik (quasi public goods)
3. Dalam kegiatannya tidak mengutamakan keuntungan.

Persyaratan Teknis

1. Kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya; dan
2. Kinerja keuangan satker instansi yang bersangkutan sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.

Persyaratan Administratif

1. Pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.
Pernyataan tersebut disusun sesuai dengan format yang tercantum dalam lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.05/2007 dan bermaterai,

ditandatangani oleh pimpinan satker Instansi Pemerintah yang mengajukan usulan untuk menerapkan PPK-BLU dan disetujui oleh menteri/pimpinan lembaga terkait.

2. Pola tata kelola.

Merupakan peraturan internal satuan kerja Instansi Pemerintah yang menetapkan:

1. organisasi dan tata laksana, yang memuat antara lain struktur organisasi, prosedur kerja, pengelompokan fungsi yang logis, ketersediaan dan pengembangan sumber daya manusia;
2. akuntabilitas, yaitu mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada satuan kerja Instansi Pemerintah bersangkutan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik, meliputi akuntabilitas program, kegiatan, dan keuangan;
3. transparansi, yaitu adanya kejelasan tugas dan kewenangan, dan ketersediaan informasi kepada publik.

3. Rencana strategis bisnis, mencakup:

1. visi, yaitu suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan;
2. misi, yaitu sesuatu yang harus diemban atau dilaksanakan sesuai visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik;
3. program strategis, yaitu program yang berisi proses kegiatan yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau mungkin timbul; dan
4. kesesuaian visi, misi, program, kegiatan, dan pengukuran pencapaian kinerja;
5. indikator kinerja lima tahunan berupa indikator pelayanan, keuangan, administrasi, dan SDM;
6. pengukuran pencapaian kinerja, yaitu pengukuran yang dilakukan dengan menggambarkan apakah hasil kegiatan tahun berjalan dapat tercapai dengan disertai analisis atas faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi tercapainya kinerja tahun berjalan.

f. Laporan keuangan pokok, terdiri atas:

a. Kelengkapan laporan:

- i. Laporan Realisasi Anggaran/Laporan Operasional Keuangan, yaitu laporan yang menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola, serta menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam suatu periode pelaporan yang terdiri atas unsur pendapatan dan belanja;
- ii. Neraca/Prognosa Neraca, yaitu dokumen yang menggambarkan posisi keuangan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu;
- iii. Laporan Arus Kas, yaitu dokumen yang menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi, dan transaksi nonanggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas selama periode tertentu;
- iv. Catatan atas Laporan Keuangan, yaitu dokumen yang berisi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca/Prognosa Neraca, dan Laporan Arus Kas, disertai laporan mengenai kinerja keuangan.

b. Kesesuaian dengan standar akuntansi;

- c. Hubungan antarlaporan keuangan.
- d. Kesesuaian antara keuangan dan indikator kinerja yang ada di rencana strategis;
- e. Analisis laporan keuangan.

g. Standar Pelayanan Minimum (SPM) merupakan ukuran pelayanan yang harus dipenuhi oleh satuan kerja instansi pemerintah untuk menerapkan PK BLU. SPM ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pelayanan kepada masyarakat yang harus mempertimbangkan kualitas layanan, pemerataan, dan kesetaraan layanan biaya serta kemudahan memperoleh layanan. SPM sekurang-kurangnya mengandung unsur:

- a. Jenis kegiatan atau pelayanan yang diberikan oleh satker. Jenis kegiatan merupakan pelayanan yang diberikan oleh satker baik pelayanan ke dalam (satker itu sendiri) maupun pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Jenis kegiatan ini merupakan tugas dan fungsi dari satker yang bersangkutan.
- b. Rencana Pencapaian SPM. Satuan kerja menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan peraturan yang ada.
- c. Indikator pelayanan. SPM menetapkan jenis pelayanan dasar, indikator SPM dan batas waktu pencapaian SPM.
- d. Adanya tanda tangan pimpinan satuan kerja yang bersangkutan dan menteri/pimpinan lembaga.

h. Laporan audit terakhir, merupakan laporan auditor tahun terakhir sebelum satuan kerja instansi pemerintah yang bersangkutan diusulkan untuk menerapkan PK BLU. Dalam hal satuan kerja instansi pemerintah tersebut belum pernah diaudit, satuan kerja instansi pemerintah dimaksud harus membuat pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen yang disusun dengan mengacu pada formulir yang telah ditetapkan.

g. Tata Kelola

Kelembagaan

Pengelolaan Keuangan BLU dapat diterapkan oleh setiap instansi pemerintah yang secara fungsional menyelenggarakan kegiatan yang bersifat operasional. Instansi dimaksud dapat berasal dari dan berkedudukan pada berbagai jenjang eselon atau non eselon pada kementerian/lembaga.

Sehubungan dengan itu, apabila instansi pemerintah yang menerapkan PK-BLU memerlukan perubahan status ataupun struktur kelembagaan, maka perubahan tersebut berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

Pejabat Pengelola

BLU dikelola oleh Pejabat Pengelola BLU yang terdiri atas:

1. Pemimpin BLU

Pemimpin berfungsi sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan BLU yang berkewajiban:

1. menyiapkan rencana strategis bisnis BLU;
2. menyiapkan RBA tahunan;
3. mengusulkan calon pejabat keuangan dan pejabat teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
4. menyampaikan pertanggungjawaban kinerja operasional dan keuangan BLU.

2. Pejabat Keuangan BLU

Pejabat keuangan BLU berfungsi sebagai penanggung jawab keuangan yang berkewajiban :

1. mengkoordinasikan penyusunan RBA;
2. menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran BLU;
3. melakukan pengelolaan pendapatan dan belanja;
4. menyelenggarakan pengelolaan kas;
5. melakukan pengelolaan utang-piutang;
6. menyusun kebijakan pengelolaan barang, aset tetap, dan investasi BLU;
7. menyelenggarakan sistem informasi manajemen keuangan; dan
8. menyelenggarakan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.

3. Pejabat Teknis BLU

Pejabat teknis BLU berfungsi sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing yang berkewajiban:

1. menyusun perencanaan kegiatan teknis di bidangnya;
2. melaksanakan kegiatan teknis sesuai menurut RBA; dan
3. mempertanggungjawabkan kinerja operasional di bidan

BAB III PEMBAHASAN

3.1. Bentuk Campur Tangan Negara Terhadap Dunia Usaha Menurut Sistem Perekonomian Indonesia Dalam Kedudukannya Sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

a. Ontologis Indonesia Sebagai Negara Kesejahteraan

Jika melihat UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tersurat dengan jelas bahwa negara memiliki tanggungjawab dalam pemenuhan keadilan sosial. Pasal 33 Ayat (2) menyatakan bahwa, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Sementara, Pasal 34 menyatakan bahwa negara memelihara fakir miskin dan anak telantar (Ayat 1), mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (Ayat 2), dan bertanggungjawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum (Ayat 3).

Kedua pasal tersebut secara eksplisit menguraikan tanggungjawab dan peran negara dalam hal pemenuhan keadilan sosial dan kesejahteraan, sebagaimana dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).²²⁸ Gagasan tersebut banyak

²²⁸ Kalau mau dirunut, istilah “*welfare state*” itu sendiri digunakan pertama kali pada 1940an dan melekat dalam tradisi filsafat politik inggris semenjak akhir abad ke 19. Dalam tradisi ini negara diandaikan sebagai wujud dari ide “*common good*” (kebaikan bersama) diikuti dengan program-program kesejahteraan yang spesifik yang merupakan wujud dari kepentingan setiap warga negara. Sementara, penggunaan istilah “*welfare state*” pertama kali dipublikasikan oleh William Temple, yang menjabat Uskup Agung New York menerbitkan buku berjudul *Citizen and churchman*, di mana ia membandingkan kekuasaan negara oleh para diktator dengan *welfare state* yang sedang tumbuh di dalam demokrasi. Frasa ini kemudian digunakan politisi bernama Clement Attlee sebagai slogan dalam kampanyenya pada pemilu 1950, yang kemudian berkembang secara luas. Lihat Brian Lund,

dikaitkan dengan pemikiran welfare state yang sedang berkembang di Eropa Barat dan Amerika Serikat, yang dipengaruhi pemikiran ekonom Inggris John Maynard Keynes, yang mendeklarasikan kegagalan model *laissez-faire* dalam *The End of Laissez Faire* (1926). Gagasan pokok welfare state umumnya dirumuskan sebagai suatu negara yang kekuasaannya dikelola secara deliberatif dan digunakan melalui politik dan administrasi dalam upaya memodifikasi peran pasar, setidaknya dalam tiga arah: pertama, dengan menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga dengan mengabaikan nilai kerja maupun kepemilikan mereka menurut pasar; kedua, dengan memperkecil situasi ketidakamanan (*insecurity*) yang demikian besar yang memungkinkan setiap orang beserta keluarganya menghadapi “ketidakpastian sosial” (misalnya sakit, usia lanjut, maupun pengangguran) yang akan membawa krisis bagi individu dan keluarga; ketiga, menjamin setiap warganegara tanpa membedakan status atau kelas sosial untuk mendapatkan pelayanan sosial dengan standar terbaik yang ada.²²⁹ Dalam konsep tersebut fungsi negara adalah untuk mengurus rakyat atau warganya, setidaknya berupaya memenuhi standar kehidupan minimal dari warganya dengan cara mengelola kekayaan alam yang tersedia. Pasal 33 secara khusus memandatkan tugas tersebut pada negara, yang secara umum rumusannya tertuang dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).²³⁰ Gagasan membangun model negara kesejahteraan

2002, *Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?*, London: Sage Publication, hal. 1

²²⁹ Asa Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, dalam Christopher Pierson dan Francis G. Castels (eds.), 2006, *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, hal. 17

²³⁰ Selain Inggris, Jerman juga kerap dirujuk sebagai pelopor pengembangan gagasan “*welfare state*”, terutama di era Bismarck. Reformasi yang dilakukan Bismarck di Jerman pada 1880an memperkenalkan asuransi yang bersifat wajib dalam hal kesehatan, kecelakaan, lanjut usia maupun cacat (difabel), termasuk juga skema tunjangan pensiun,

muncul sebagai antitesa dari ekonomi kolonial yang dinilai memiskinkan rakyat Indonesia dan memeras seluruh kekayaan alam bumi pertiwi untuk kepentingan kaum modal dan negara kolonial. Sebuah gagasan yang tumbuh dari pengalaman dan praktik kolonialisme, bukan dari rumusan teori ekonomi yang dogmatis.

Kalau merujuk pada sejarah perumusan Pasal 33 UUD 1945, terlihat upaya teoretis untuk mengubah struktur ekonomi kolonial menjadi bentuk baru ekonomi nasional, yang berdasarkan prinsip keadilan sosial dan kesejahteraan. Gagasan mengenai ekonomi sebagai suatu bentuk usaha bersama dan didasarkan asas kekeluargaan merupakan antitesa dari ekonomi kolonial yang individualistis dan eksploitatif. Cara berpikir dalam merumuskan suatu kebijakan ekonomi model ini bisa dikategorikan sebagai pendekatan *experience-based economics*, yakni model teori ekonomi yang lahir berdasarkan pengalaman, dibangun sedari dasar menuju tingkat yang lebih tinggi, dan kerap terlihat sebagai kebijakan praktis sebelum kemudian disarikan menjadi teori.²³¹

Dalam tipe teori ekonomi tersebut, acuannya bukanlah seperangkat teori yang dijadikan sandaran untuk membuat suatu kebijakan, melainkan lebih kepada mencontoh atau meniru (*emulating*) apa yang dilakukan negara yang lebih dulu maju, agar bisa mencapai ke taraf yang berhasil dicapai negara yang ingin ditiru,

yang kemudian ditiru Denmark. Kebijakan Bismarck tersebut banyak dirujuk sebagai bentuk negara kesejahteraan, sementara pada sekitar 1906-1914 pemerintahan Liberal di Inggris sedang berusaha menghapus kebijakan-kebijakan "*welfare state*" tersebut. Lihat Asa Briggs, *ibid.*, hal. 19

²³¹ Erik S. Reinert, 2008, *How Rich Countries Got Rich. . . and Why Poor Countries Stay Poor*, London: Constable, hal. 26-27

sambil melihat kemiripan pada apa yang dimiliki, dan potensi apa yang bisa digali untuk bisa mencapai kemajuan negara-negara yang ingin dicontoh.²³²

Juga dalam memilih model ekonomi yang akan dijalankan bercermin juga pada pengalaman kolonialisme, di mana kebijakan ekonomi ala kolonialisme merupakan kebijakan yang eksploitatif dan tidak layak untuk ditiru. Contoh yang paling kentara adalah Pasal 33 Ayat (1) yang bunyinya “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” merupakan wujud semangat anti-liberalisme. Pasal ini jelas menolak pandangan bahwa kegiatan ekonomi adalah usaha individu semata-mata, melainkan suatu bentuk usaha yang bersifat kolektif, dalam semangat kolektif, kebersamaan dalam bentuk kekeluargaan, bukan atas dasar semangat individualisme.²³³ Diskursus dominan saat itu adalah upaya untuk mengubah “ekonomi kolonial” menjadi “ekonomi nasional”. Seperti apa yang dimaksud dengan mengubah “ekonomi kolonial” menjadi “ekonomi nasional” adalah,

masalah ekonomi nasional, karena struktur ekonomi dan susunan masyarakat pada masa ini masih mempunyai sifat feodal dan kolonial sebagai warisan diwaktu-waktu yang lampau. Pada pokoknya perubahan ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional harus didasarkan atas perubahan struktur ekonomi di Indonesia dan perubahan hasil pembagian hasil sosial setjara “functioneel” yang memenuhi syarat2 guna kepentingan masyarakat dan kemakmuran rakyat banjak.²³⁴

²³² Strategi dasar yang membuat negara-negara Eropa menjadi demikian kaya adalah apa yang disebut ekonomi pencerahan sebagai emulasi atau mencontoh/meniru (emulation), dan perangkat ekstensif yang dibangun untuk keperluan peniruan tersebut. *Ibid.* hal. 15

²³³ Saroso Wirohadihardjo, 1956, *Masalah Perdagangan dan Politik Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Djakarta Press NV, hal. 43

²³⁴ *Ibid.*, hal. 24

Semangat ini juga yang mendorong pemikiran bahwa negara harus ikut campur dalam perekonomian, atau yang juga disebut dengan istilah “ekonomi teratur”; sebagaimana dikemukakan Saroso Wirodihardjo, bahwa:

Ekonomi teratur dalam persoalan ekonomi nasional dapat dipertanggungjawabkan karena dalam gambaran yang dilukiskan diatas peranan dan usaha Pemerintah diperlukan untuk merentjanakan dan menjalurkan perkembangan ekonomi dan sosial serta untuk mengikuti dan mengontrol pelaksanaannya.²³⁵

Namun, di sisi lain, Wirodihardjo juga menolak campur tangan pemerintah yang bersifat menyeluruh dan total dalam perekonomian, dengan argumen bahwa ekonomi teratur tidak boleh menjadi “ekonomi peraturan” atau “*economics of regulations*” karena menurutnya, tidak semua hal dalam perekonomian harus diurus oleh pemerintah, melainkan juga memberikan ruang bagi sektor swasta untuk terlibat dalam kegiatan perekonomian.²³⁶

Pemikiran bahwa negara merupakan figur sentral dalam perekonomian didasarkan pada pandangan bahwa hanya jika perekonomian berada di bawah kontrol negara sekalipun tidak sepenuhnya maka kesejahteraan rakyat mungkin akan tercapai, karena jika perekonomian diserahkan sepenuhnya pada kalangan swasta dan individu, maka pemenuhan kesejahteraan rakyat akan sulit tercapai.

Bentuk sempurna dari “ekonomi nasional” dalam pandangan Sujono Hadinoto, Ketua Partai Nasional Indonesia (PNI) waktu itu, adalah model demokrasi-sosialisme. Dalam tulisannya Sujono lebih menguraikan aspek ideologis dalam perencanaan ekonomi Indonesia yang disebutnya demokrasi ekonomi yang berdasarkan pada sistem demokrasi sosialisme. Demokrasi ekonomi, menurut

²³⁵ *Ibid.* hal. 46

²³⁶ *Ibid.* hal. 46-47

Sujono, berarti kesempatan sama bahagia harus ada, sebab dasar demokrasi adalah persamaan kesempatan. Demokrasi sosial berarti pula persamaan hak dan kesempatan belajar harus sama, hak kesempatan merasakan hasil kebudayaan harus sama. Demokrasi dalam lapangan ekonomi berarti “penjelenggaraan perekonomian demikian rupa sehingga kesedjahteraan merata, tidak terbatas pada satu atau beberapa golongan saja”.²³⁷ Bagi Sujono Hadinoto yang harus dilakukan Indonesia adalah:

Kembali kepada demokrasi ekonomi, maka hal itu hanya bisa diwujudkan dengan sistim demokrasi sosialisme. Maka dari itu, politik ekonomi kita mesti dialirkan kesitu, karena tidak ada sistim ekonomi lainnja yang sesuai dengan sendi-sendi djiwa bangsa kita, yang bisa membawa kemakmuran rakyat dan yang memenuhi sjarat demokrasi.²³⁸

Pendapat Sujono Hadinoto tersebut dikemukakan dalam rangka menghadapi Konferensi Meja Bundar (KMB) yang akan dilaksanakan pada Desember 1949. Tulisan tersebut merupakan pandangannya sebagai ketua umum PNI dalam memberikan masukan mengenai hal-hal apa yang sebaiknya dinegosiasikan dalam perundingan tersebut. Tulisan Sujono penting untuk melihat bagaimana pandangan umum saat itu dalam menilai pembangunan ekonomi seperti apa yang sebaiknya dijalankan.

Pandangan serupa itu juga datang dari Mohammad Hatta yang mengajukan ide mengenai demokrasi sosial sebagai wadah begi pemenuhan cita-cita keadilan sosial, atas dasar kolektivisme yang menjadi ciri khas masyarakat Indonesia

²³⁷ Sujono Hadinoto, 1949, *Ekonomi Indonesia: Dari Ekonomi Kolonial ke Ekonomi Nasional*, Jakarta: Grafica, hal. 65

²³⁸ *Ibid.*

khususnya pedesaan.²³⁹ Berdasarkan itu, Hatta mendefinisikan suatu model sosialisme Indonesia dengan dasar model kolektif masyarakat desa Indonesia yang asli, di mana dalam praktiknya tanah dijadikan milik kolektif (desa), bukan dimiliki perseorangan. Dengan model ini maka setiap orang (desa) dalam menggunakan tenaga ekonominya akan terus merasa terikat kepada persetujuan orang banyak (desa).²⁴⁰

Gagasan untuk merumuskan suatu fondasi sebagai pijakan bagi kebijakan dan praktik ekonomi terus bergulir di tengah persoalan menata negara baru yang juga belum selesai karena terhimpit oleh berbagai perjanjian dan persetujuan dengan kolonial Belanda. Baru setelah kesepakatan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) tercapai, gangguan soal perundingan internasional yang melelahkan bisa dihentikan, dan pemerintahan parlementer dapat berkonsentrasi merumuskan kebijakan ekonomi. Kebijakan yang dijalankan yakni Rentjana Urgensi Perekomian (RUP), yang dirumuskan oleh Soemitro Djojohadikusumo, memiliki tujuan untuk mengembangkan industri skala kecil dan menengah, dan direncanakan untuk mengkonsolidasikan usaha-usaha industri perkotaan dan kecil di pedesaan.²⁴¹

RUP dimaksudkan sebagai satu bagian yang integral dari satu kebijakan umum di bidang ekonomi, dengan maksud untuk membimbing berbagai kegiatan pemerintah

²³⁹ Mohammad Hatta, 2000, *Karya Lengkap Bung Hatta: Kemerdekaan dan Demokrasi*, Buku 2, Jakarta: LP3ES, 435

²⁴⁰ Mohammad Hatta, 2001, *Karya Lengkap Bung Hatta: Perdamaian Dunia dan Keadilan Sosial*, Buku 3, Jakarta: LP3ES, 562-563

²⁴¹ Soemitro Djojohadikusumo, 1953, *Persoalan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Indira, hal. 113

dalam sektor industri dan pertanian, dan kemudian menjelma menjadi Program Benteng.²⁴²

Jika dilihat dari tujuannya Program Benteng tidak bertujuan untuk meningkatkan produksi dalam negeri dan menambah pendapatan nasional, karena pembelian barang impor ini dibiayai melalui kredit dari negara, sehingga kegiatan impor merupakan redistribusi dari pendapatan negara. Sedangkan syarat utama untuk mendapat lisensi impor ini adalah pribumi asli walau diikuti oleh persyaratan kecakapan usaha dan modal. Menurut Farchan Bulkin, kesadaran ini muncul karena kemerosoton hasil ekspor, kesulitan untuk mendapatkan devisa yang tinggi sementara negara membutuhkan biaya yang besar untuk menyelenggarakan kegiatan kenegaraan sehingga negara terus menerus berada dalam tingkat inflasi yang tinggi akibat defisit anggaran belanja negara.²⁴³

Politik parlementer yang menjadi kerangka penyangga kebijakan RUP dan Program Benteng diruntuhkan oleh Soekarno karena dinilai terlalu mengarah pada liberalisme, dan digantikan dengan model Ekonomi Terpimpin yang mencoba meniru model kebijakan China dan negara-negara sosialis, yakni ekonomi terencana dengan perencanaan waktu lima tahunan, di bawah payung program politik Demokrasi Terpimpin. Kebijakan Ekonomi Terpimpin diawali dengan

²⁴²Program Benteng bertujuan untuk menumbuhkan kaum pengusaha nasional (pribumi) agar mampu untuk bersaing dalam dunia usaha dengan para pengusaha keturunan Tionghoa dan pengusaha asing lainnya. Dalam hal ini negara memberikan peluang usaha se besar-besarnya kepada para pengusaha pribumi dengan fasilitas kredit. Dengan itu diharapkan akan tercipta satu kelas pengusaha pribumi yang akan meningkatkan produktivitas barang dan modal domestik. Menumbuhkan kelas pengusaha nasional merupakan suatu tugas untuk membangun kembali ekonomi Indonesia. Para pengusaha pribumi yang mendapat lisensi impor ini diharapkan dapat melakukan tugasnya untuk menutup kebutuhan pasar dalam negeri akan barang dan modal di saat produksi dalam negeri menurun. Kebijakan ini memang berwatak rasial dan diskriminatif, terutama terhadap pengusaha Indonesia keturunan Tionghoa. Lihat Yahya A. Muhaimin, 1990, *Bisnis dan Politik, Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.

²⁴³Farchan Bulkin, 1985, *Nasib Publik Dalam Sebuah Republik*, Prisma, Nomor 8

nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda pada tahun 1957, dan digabung dalam koperasi dan perusahaan milik negara.

Ekonomi Terpimpin menjadi landasan kebijakan landreform yang bertujuan mengubah struktur kepemilikan tanah dan mencoba untuk merumuskan suatu kebijakan di mana hak milik atas tanah bagi individu dibatasi atau mengalami pembatasan, dengan tujuan agar terjadi distribusi kepemilikan tanah secara lebih adil. Ide dasar program landreform bertujuan untuk mengatasi keterbelakangan industri nasional Indonesia yang masih bertumpu pada industri tanaman keras untuk pasaran dunia, dengan melakukan perombakan struktur kepemilikan tanah yang bersifat feodal dan eksploitatif.²⁴⁴ Tujuan ideologis program ini adalah untuk mengikis cengkeraman modal asing lewat konsesi kepemilikan tanah yang terbentuk semenjak masa kolonialisme serta mengakhiri penghisapan feodal, karena itu istilah yang dicanangkan Soekarno bagi program politiknya adalah Demokrasi Terpimpin dan Ekonomi Terpimpin sebagai antitesa dan kritik terhadap gagasan dan politik demokrasi liberal.

Jadi ilmu ekonomi di dalam kebijakan Ekonomi Terpimpin diperlakukan sebagai ilmu ekonomi negara yang bukan mempelajari hal-hal yang mengawang dan tidak berpijak pada fakta di dalam kehidupan, melainkan mempelajari soal soal riil, konkret, dan aktual yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, yang tidak berpijak pada dogma-dogma tapi ikut melakukan perubahan sesuai dengan perubahan yang terjadi di dalam masyarakat.²⁴⁵ Namun,

²⁴⁴ A ndi Achdian, 2009, *Tanah Bagi Yang Tak Bertanah: Landreform Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, Bogor: Kekal Press, hal. 57-62

²⁴⁵ Semaun, 1960, *Pengantar Ilmu Ekonomi Terpimpin*, Buku I, Bandung: Penerbit Universitas, hal. 20-21

jatuhnya Soekarno membawa serta juga kejatuhan kebijakan Demokrasi Terpimpin, dan Soeharto mengubah haluan kebijakan ekonomi ke pangkuan dunia internasional.

Setelah kejatuhan Soekarno, pemerintahan yang dipimpin Soeharto melakukan perubahan arah paradigma dan kebijakan ekonomi Indonesia, yakni dari pendekatan *experience-based economics* menjadi teori ekonomi dogmatis, sebagaimana bisa dilihat pada “Simposium Kebangkitan Semangat’ 66: Mendjelajah Tracee Baru” yang diselenggarakan bulan Mei 1966. Dalam

simposium tersebut dirumuskan bahwa salah satu agenda dalam bidang ekonomi adalah “Menyusun kembali sendi-sendi ekonomi dengan prinsip ekonomi” artinya ekonomi akan dijalankan berdasarkan suatu teori ekonomi yang menjadi panduan, dan bukan berdasarkan suatu situasi atau keadaan faktual dengan meniru bagaimana negara maju menjalankan praktik ekonominya. Ide dasar dari rumusan tersebut berpijak pada makalah yang dipresentasikan oleh Dr. Subroto, yang menganjurkan teori bahwa prinsip umum yang berlaku bagi ekonomi adalah bahwa

kemampuan ekonomis (*economic capabilities*) itu ditentukan oleh kekuatan ekonomis (*economic resources*) yang riil, yaitu kekuatan ekonomis potensiil (kekayaan alam kita yang berlimpah, 105 djuta penduduk) yang telah digarap, telah dikerdjakan, telah dibangun.²⁴⁶

Dalam argumen Subroto sangat jelas berupaya membawa Indonesia mengarah kebijakan ekonomi yang berpijak pada teori *comparative advantage* (keunggulan komparatif) sebagaimana dirumuskan ekonom David Ricardo, yakni adanya kekayaan alam dan jumlah penduduk yang besar. Subroto kemudian

²⁴⁶ Subroto, *Menyusun Sendi-Sendi Ekonomi Berdasarkan Prinsip Ekonomi*, Universitas Indonesia, hal. 292-293

menekankan bahwa secara teoretis ada dua soko guru ekonomi yang harus dirujuk yakni bidang moneter dan bidang ekonomi internasional.²⁴⁷ Bagi Subroto, bidang ekonomi internasional memiliki pengaruh yang menentukan terhadap perkembangan ekonomi Indonesia, seperti ekspor, impor, sektor jasa, capital inflow dan outflow, persediaan emas dan cadangan devisa yang semua saling terjalin dengan erat.²⁴⁸ Soal-soal yang sebelumnya tidak dijadikan faktor penting dan menentukan dalam perumusan kebijakan ekonomi yang lebih menekankan pada pembangunan industri untuk memperkuat perekonomian dan peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Rumusan simposium itulah yang kemudian dijadikan pegangan dan landasan dasar pelaksanaan kebijakan ekonomi Orde Baru, yang diawali dengan pembuatan UU No.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, sebagai UU pertama yang dibuat sebagai penanda bagi masuknya Indonesia ke dalam pelukan ekonomi internasional, sebagai wujud dari pelaksanaan soko guru ekonomi kedua yakni ekonomi internasional. Semenjak itu perekonomian Indonesia disandarkan pada keunggulan komparatif sebagaimana diungkapkan Subroto, yakni kekayaan alam yang berlimpah (hutan, tambang, perkebunan) dan tenaga kerja murah dalam jumlah banyak (jumlah penduduk yang berlimpah-ruah) untuk menarik investasi asing secara besar-besaran. Indonesia muncul sebagai negara produsen barang substitusi impor yang kekayaannya disedot, namun tidak terjadi alih teknologi, karena mengandalkan buruh murah sebagai penarik investasi asing untuk barang substitusi impor, dan juga dijadikan pasar bagi produk-produk tersebut.

²⁴⁷ *Ibid.* hal. 293-295

²⁴⁸ *Ibid.*

Richard Robison melihat munculnya negara Orde Baru sebagai konsekuensi dari proses sosial, ekonomi dan konflik politik yang panjang dan berlarut-larut, yang ditandai dengan sejumlah kondisi: pertama, melemahnya kelas-kelas sosial, terutama kegagalan tumbuhnya borjuis nasional, memungkinkan tumbuhnya aparat negara di mana kekuatan politik dan birokrasi diambil dan diintegrasikan oleh militer, partai dan para pejabat negara. Dalam pertarungan perebutan kekuasaan di antara kelompok birokrasi-politik, militerlah yang memperoleh kemenangan; kedua, kegagalan negara dan borjuis nasional untuk menata kembali ekonomi Indonesia dari ekonomi yang berorientasi pada ekspor produk pertanian masa kolonial yang sudah menurun secara drastis, menjadi ekonomi manufaktur yang dikelola negara yang berorientasi pada industrialisasi substitusi impor; ketiga, kegagalan munculnya kekuatan untuk revolusi sosial yang terdiri dari elemen-elemen signifikan seperti buruh, petani dan kaum intelektual, untuk merebut kekuatan politik dari tangan kekuatan konservatif.²⁴⁹ Kondisi-kondisi tersebut yang kemudian memberikan jalan bagi munculnya kekuatan militer dengan dukungan kekuatan konservatif nasional (dalam kaum intelektual, birokrat dan politisi) yang didukung penuh oleh kekuatan internasional, mengambil alih kekuasaan negara tahun 1966, dan mendirikan negara Orde Baru, yang dikonsolidasikan di bawah kekuatan militer, birokrasi dan modal internasional.

Menurut Robison, dominasi tersebut dapat berlangsung bukan hanya dikarenakan kesuksesan militer secara politik dalam membangun struktur korporasi dan aparat represif, atau juga melemahnya kelas-kelas secara sosial, tetapi lebih

²⁴⁹ Richard Robinson, *Power and Economy in Soeharto's Indonesia*, Journal of Contemporary, Manila: Asia Publisher, hal. 36-41

karena negara mampu menguasai posisi-posisi strategis dalam wilayah ekonomi. Sumber-sumber penting dari cadangan minyak, gas, dan mineral (pertambangan) dalam jumlah sangat besar, tidak menjadi keuntungan bagi kelompok borjuis nasional, tetapi menjadi penghasilan negara (dan para aparat pejabatnya) yang ikut mengeksploitasi sumber-sumber tersebut melalui perjanjian pembagian produksi dengan perusahaan-perusahaan asing. Ditambah dengan utang luar negeri dan bantuan luar negeri dalam jumlah yang sangat substansial yang disalurkan langsung kepada pemerintah, bisa dilihat sebuah gambaran yang jelas mengenai munculnya otonomi finansial dari sumber-sumber nasional.²⁵⁰

Kebijakan ekonomi Orde Baru yang membawa Indonesia menjadi bagian dari ekonomi internasional yang sedang berjalan di atas rel “*Washington Consensus*” atau neoliberalisme, mengalami soal dilema teoritis pada saat dihubungkan dengan konstitusi. Proyek *Washington Consensus* berkorelasi asimetris dengan UUD 1945. UUD 1945 di dalam dirinya mengandung hasrat negara kesejahteraan yang komunitarian, sementara *Washington Consensus* dibangun atas politik libertarian yang global, yang kemudian kerap disebut globalisasi.

Gerak globalisasi dengan praktik ekonomi neoliberal mulai efektif dijalankan oleh pemerintahan Ronald Reagan di Amerika Serikat dan Margareth Thatcher di Inggris. Berdasarkan ide-ide filsuf liberal klasik Adam Smith, dan dengan mengacu pada pemikiran filsuf libertarian yang lebih kontemporer yakni

²⁵⁰ *Ibid.*, hal. 42-43

Friedrich Hayek dan Milton Friedman.²⁵¹ Merujuk kepada pemikiran Milton

Friedman dan Friedrich Hayek yang diakui Thatcher sebagai “nabi” ekonomi pasar

proyek neoliberalisme mulai bergerak dan masuk menyelusup sampai ke wilayah-

wilayah masyarakat yang paling kecil, lewat sejumlah kebijakan yang dipaksakan

melalui pemerintah-pemerintah di negara-negara Dunia Ketiga. Pemerintahan

Reagan dan Thatcher membuka jalan bagi lahirnya imperium ekonomi mondial

yang bergerak menerabas berbagai batas-batas negara. Argumen pokok Hayek

adalah bagaimana meminimalkan bahaya tirani, dan bukan semata-mata

mempertahankan kapitalisme atas dasar tidak memaksimalkan utilitas. Bagi Hayek,

memberikan negara kekuasaan mengatur pertukaran ekonomi untuk pemusatan

kekuasaan dan karena kekuasaan cenderung korup maka pengaturan pasar

merupakan langkah pertama menuju apa yang ia sebut “*the road to serfdom*”.

Artinya, apabila negara semakin memiliki kontrol atas kehidupan ekonomi, maka

negara akan semakin bisa (dan berkeinginan) mengatur seluruh aspek kehidupan

manusia. Maka di titik ini, bagi Hayek, kebebasan kapitalisme dibutuhkan untuk

menjaga dan mengelola kebebasan sipil dan politik umat manusia.²⁵² Kaum

libertarian lebih menyukai pasar yang sangat bebas dan menolak regulasi

pemerintah bukan dengan mengatasnamakan efisiensi ekonomi, melainkan atas

²⁵¹Pandangan libertarian sebenarnya merujuk pada pandangan liberal klasik model Herbert Spencer dan Adam Smith, dan menolak pandangan liberal modern seperti John Maynard Keynes. Dalam pandangan liberal klasik maupun libertarian seperti pada Friedrich Hayek dan Robert Nozick, peran negara di dalam kehidupan ekonomi haruslah seminimal mungkin. Umumnya kaum libertarian memperjuangkan kebebasan pasar (*market freedom*), dan menuntut pembatasan-pembatasan untuk menggunakan negara dalam meng atur kehidupan sosial. Kaum libertarian bahkan menolak penerapan skema pajak redistributif untuk mengimplementasikan konsep kesetaraan dalam teori liberal. Lihat Will Kymlicka, 1990, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press, hal. 95.

²⁵²Friedrich A. Hayek, 1960, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul, hal. 121

nama kebebasan manusia. Klaim utama kaum libertarian adalah bahwa setiap orang memiliki hak fundamental atas kebebasan (liberty), yakni hak untuk melakukan apa saja yang diinginkannya terhadap barang-barang yang dimilikinya, dan menghargai hak orang lain untuk melakukan hal yang sama.²⁵³

Doktrin sistemik model libertarian tersebut yang menjadi “roh” dari Washington Consensus.²⁵⁴ Menurut Joseph E. Stiglitz, kebijakan Washington Consensus ditopang oleh tiga pilar pokok, yakni: fiscal austerity, privatization, dan market liberalization, pada awalnya didesain untuk merespons problem paling kentara di negara-negara Amerika Latin dan membuat arti yang sangat penting.²⁵⁵

Salah satu asumsi dasarnya adalah pada saat liberalisasi perdagangan penurunan tarif-tarif dan penghapusan ukuran-ukuran proteksionis lainnya dilakukan dengan cara yang tepat dan kecepatan yang tepat, maka lapangan pekerjaan baru akan tercipta dan pekerjaan-pekerjaan yang tidak efisien akan hilang, maka, di titik ini akan tercapai efisiensi yang signifikan.²⁵⁶ Gagasan Stiglitz, yang banyak dirujuk di Indonesia, kerap disebut dengan pendekatan new-development economics atau yang lebih dikenal dengan Post-Washington Consensus, yang banyak dinilai tidak

²⁵³ Michael J. Sandel, 2009, *Justice: What's the Right Thing To Do*, London: Allen Lane, hal. 59-60

²⁵⁴ Washington Consensus yang neoliberal merupakan sebuah tata aturan dan prinsip yang berorientasi pasar yang dirancang oleh pemerintah Amerika Serikat dan lembaga-lembaga keuangan internasional, yang didominasi dan diimplementasikan oleh mereka dalam bermacam-macam cara terhadap lebih banyak masyarakat yang rentan, seringkali dalam bentuk program penyesuaian struktural (*structural adjustment program*). Lihat Noam Chomsky, 1999, *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, New York: Seven Stories Press, hal. 19-20.

²⁵⁵ Joseph E. Stiglitz, 2002, *Globalization and Its Discontents*, London: Penguin Books, hal. 53. Stiglitz menyebutkan bahwa problem-problem “paling kentara” di negara-negara Amerika Latin adalah: banyaknya uang yang hilang akibat perusahaan-perusahaan pemerintah yang tidak efisien menyumbang banyak defisit; hilangnya uang akibat perusahaan-perusahaan swasta yang tidak efisien yang menekan konsumen untuk membayar biaya yang tinggi; hilangnya uang akibat kebijakan moneter yang menyebabkan inflasi melesat tak terkontrol.

²⁵⁶ *Ibid.*, hal. 53

memberikan gagasan pembaharuan, melainkan lebih menyasati kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh rezim Washington Consensus, karena pendekatan ini masih berakar pada teori ekonomi mainstream yakni mencoba memahami persoalan pembangunan melalui ide globalisasi.²⁵⁷

Dalam konteks ekspansi mondial neoliberal, banyak orang kemudian berbicara mengenai modal sosial (social capital). Filsuf Prancis Pierre Bourdieu adalah orang yang terus-menerus bersuara mengenai keharusan modal sosial sebagai panglima. Tradisi sosialisme memang masih kental di sejumlah negara-negara Eropa kontinental. Tradisi sosialisme di Eropa masih memungkinkan untuk tumbuhnya serikat-serikat buruh yang kuat, dan memiliki kekuatan untuk bernegosiasi dengan kekuatan modal. Perancis, Inggris, dan Jerman merupakan contoh, di mana serikat buruh masih mampu bersaing secara politik dengan kekuatan-kekuatan sosial-politik konservatif, yang menjadi agen-agen gagasan neoliberalisme. Asumsi teoretisnya adalah: pemenuhan terhadap prinsip keadilan sosial merupakan salah satu benteng penahan gurita globalisasineoliberalisme.²⁵⁸

Kemudian muncul paradoks antara gagasan demokrasi dengan free-market. Demokrasi secara umum merujuk pada sebuah bentuk pemerintahan, yang berlawanan dari monarki dan aristokrasi, di mana rakyat sebagai “pengatur”, dan memerlukan sebuah komunitas politik di mana terdapat sejumlah bentuk kesetaraan politik dalam masyarakat.²⁵⁹ Referensi terhadap rujukan ini berkembang secara

²⁵⁷ Jomo K.S. dan Ben Fine, 2006, *The New Development Economics After The Washington Consensus*, New York: Zed Books, hal. 17

²⁵⁸ Pierre Bourdieu, *The Essence of Neoliberalism*, La Monde Diplomatique, Desember 1998.

²⁵⁹ David Held, 2000, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, hal. 1

dalam karyanya *Between Facts and Norms* (1996) menyimpulkan bahwa tujuan dari konsepsi demokrasi adalah mengembalikan orisinalitas akan hak-hak dasar individual untuk memperoleh kebutuhannya sekaligus juga membangun kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*). Pada satu sisi negara harus melayani dan memberikan perlindungan bagi hak-hak individu, namun pada sisi lain hak-hak tersebut haruslah menyediakan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi terciptanya kedaulatan rakyat.

Dalam bahasa Habermas dikatakan, “*then one understand how popular sovereignty and human rights go hand in hand, and hence grasp the co-originality of civic and private autonomy*”.²⁶⁰

Proyek utama pemikiran Habermas adalah berupaya mencari titik temu dalam konsepsinya tentang demokrasi antara hak individu (*individual rights*) dalam memenuhi kebutuhannya dan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*). Namun pada titik ini Habermas pun mendekati proyek pemikirannya ke arah liberalisme, di mana hak individu sebagai hal yang paling utama, menyusul kemudian terciptanya kondisi bagi tumbuhnya kedaulatan rakyat. Jadi Habermas menilai ada nilai positif dalam globalisasi, sekaligus juga dampak buruknya.

Paradoks ini yang juga menjebak alur berpikir Habermas. Dalam melihat konteks globalisasi, Habermas kemudian menyadari munculnya ancaman kekuatan yang mampu melampaui batas-batas negara. Habermas melihat globalisasi ekonomi (sebagai produk dari langkah-langkah besar keberhasilan putaran GATT/WTO), baik sebagai intensifikasi tren jangka panjang, maupun sebuah perubahan seketika yang mengarah kepada sebuah bentuk baru dari kapitalisme transnasional,

²⁶⁰ Jurgen Habermas, 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press, hal. 127

bersama-sama dengan seluruh proses dari akselerasi modernisasi, melahirkan sejumlah gambaran yang menggelisahkan. Perubahan struktural yang sangat cepat menyebabkan distribusi *social cost* menjadi tidak merata. Dalam situasi ini Habermas menilai bahwa pemerintahan-pemerintahan demokratis haruslah memiliki kesempatan, setidaknya di tingkat prinsipil, untuk melakukan counter terhadap konsekuensi-konsekuensi buruk dari globalisasi, dengan melengkapi dirinya lewat kebijakan-kebijakan sosial dan infrastrukturnal.²⁶¹

Habermas melihat bahwa arus globalisasi neoliberalisme bahkan memiliki kecenderungan untuk menjadi ancaman serius bagi negara-negara Eropa dalam hal memberikan perlindungan bagi hak-hak warganegara mereka. Untuk mengantisipasi kecenderungan-kecenderungan negatif tersebut Habermas mengajukan gagasan perlunya sebuah ketetapan normatif yang menyeluruh, sebuah konstitusi bagi negara-negara Eropa (Uni Eropa). Untuk melihat secara lebih luas bahwa negara-negara Eropa mencari sebuah re-regulasi yang lebih pasti dari ekonomi global, untuk mengimbangi konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan di sektor ekonomi, sosial dan kultural.²⁶² Habermas menilai bahwa haruslah terbentuk

“public sphere” di tingkat Eropa, sebuah jaringan kerja di mana setiap warganegara di seluruh negara-negara anggota memiliki kesempatan yang sama untuk ambil bagian dalam mempengaruhi proses komunikasi politik yang fokus. Legitimasi demokratis mensyaratkan kontak yang mutualis antara, pada satu sisi, deliberasi dan pengambilan keputusan yang terinstitusionalisasi dalam parlemen, pengadilan dan lembaga-lembaga administratif, dan pada sisi yang lain, adanya proses

²⁶¹ Jurgen Habermas, 2001, *Why Europe Needs a Constitution*, New Left Review, Nomor 11, September-Oktober, hal. 10-11

²⁶² *Ibid.*, hal. 12

komunikasi massa yang informal dan inklusif.²⁶³ Di titik ini pandangan Habermas juga hampir senada dengan Bourdieu dalam menyikapi globalisasi, sekalipun Bourdieu dengan tegas menyatakan bahwa globalisasi neoliberal adalah sebuah “*programme for destroying collective structures which may impede the pure market logic*”.²⁶⁴

Tidak terlalu berbeda dengan pandangan Habermas, Anthony Giddens melihat globalisasi tidak selalu membawa akibat-akibat positif bagi demokrasi (liberal), namun juga berpotensi menghadirkan ancaman bagi warganegara. Giddens menolak pandangan bahwa regulasi, ketetapan normatif, dan kekuasaan negara harus dicabut sedemikian rupa. Giddens menilai negara masih sangat penting untuk menjaga pasar sosial dari pasar bebas. Globalisasi akan menciptakan penalaran dan dorongan yang kuat tidak hanya pada transfer otoritas ke bawah, tetapi juga transfer otoritas ke atas. Untuk mencapai itu sebuah syarat mutlak yang harus dilakukan oleh negara adalah memperluas peran ruang publik, yang berarti reformasi konstitusional, yang diarahkan pada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar.²⁶⁵ Menurut Giddens, globalisasi ekonomi juga bisa berarti destruktif terhadap kemandirian lokal. Meski bentukbentuk proteksionisme ekonomi dan kultural merupakan hal dinilai Giddens merupakan sesuatu yang “tidak masuk akal dan tidak diinginkan”, dalam proyek politik Jalan Ketiga (*Third Way*) yang ia usung, Giddens masih memberikan peluang untuk membuat globalisasi menjadi positif, yaitu dengan memberikan ruang yang seluasnya bagi perdagangan bebas

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Pierre Bourdieu, *Op.Cit.*

²⁶⁵ Anthony Giddens, 1999, *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta: Gramedia, hal. 83-85

sebagai mesin pembangunan ekonomi, sekaligus mempertahankan inti kepedulian pada keadilan sosial, yakni dengan cara mencari hubungan baru antara individu dengan komunitas, untuk mendefinisikan ulang mengenai hak dan kewajiban.²⁶⁶

Filsuf lainnya, John Rawls, menjabarkan konsep keadilan pada tiga gagasan yang saling berkait, yakni: *liberty* (kebebasan), *equality* (kesetaraan), dan *rewards* (imbalan) bagi tindakan yang memberikan sumbangan untuk keuntungan bersama.²⁶⁷ Dalam karyanya *A Theory of Justice*, Rawls menguraikan prinsip

kebebasan yang mengacu kepada kebebasan yang bersifat setara (*equal liberty*) di mana prinsip hak dan kewajiban menjadi dasar utama bagi kebebasan. Dalam prinsip kesetaraan (*equality*), bukan berarti Rawls menolak adanya ketidaksetaraan dalam masyarakat (misal: kaya-miskin, atasan-bawahan, dsb), melainkan Rawls menerima ketidaksetaraan sosial dan ekonomi dengan dua syarat: ketidaksetaraan itu diperoleh demi keuntungan pihak yang paling tidak diuntungkan di dalam masyarakat, yakni the difference principle, dan merupakan hasil dari kompetisi terbuka dan fair (*fair equality of opportunity*) atas posisi-posisi dan jabatan-jabatan yang ada dalam masyarakat.²⁶⁸

Rawls mengajukan ide dua prinsip keadilan (*two principles of justice*). Prinsip pertama adalah bahwa setiap orang seharusnya memperoleh hak atas kebebasan dasar yang paling luas dan sejalan dengan kebebasan yang sama bagi orang yang lain. Prinsip pertama ini biasanya dikenal sebagai prinsip kebebasan yang sama (*the equal liberty principle*) yang dibutuhkan untuk menjamin

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ John Rawls, 2001, *Constitutional Liberty and the Concept of Justice*, Massachusetts: Harvard University Press, hal. 75

²⁶⁸ John Rawls, 2000, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, hal. 52-53

kebebasan dasar, yakni: kebebasan berpikir, berkehendak, berpendapat, berkumpul, memilih, kebebasan untuk tidak ditangkap sewenang-wenang, hak untuk memiliki jabatan publik dan kepemilikan pribadi. Prinsip kedua terdiri dari dua bagian. Pertama adalah “prinsip perbedaan” (the difference principle) yang memperbolehkan terjadinya ketidasetaraan secara sosial dan ekonomi hanya jika memaksimalkan keuntungan bagi warga negara yang paling tidak diuntungkan. Bagian kedua menuntut “kesetaraan yang fair dalam memperoleh kesempatan” (*fair equality of opportunity*) bagi semua. Kesetaraan ini tidak hanya berarti kesetaraan dalam kesempatan kerja, namun juga dalam kesempatan hidup.²⁶⁹ Dua prinsip tersebut oleh Rawls dijabarkan demikian,

*All social values liberty and opportunity, income and wealth, and the social bases of self-respect are to be distributed equally unless and unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone's advantage.*²⁷⁰

Dalam hal ini ketidaksetaraan dalam beberapa hal harus dapat diterima, seperti perbedaan terhadap perolehan keuntungan dalam hubungan atasanbawahan, di mana prinsip rewards (imbalan) menjadi acuan dalam melihat hubungan ini.

Bagi Rawls selama setiap individu dapat memperoleh keuntungan melalui cara yang fair, maka pada titik ini prinsip keadilan telah berjalan sebagaimana mestinya.

Dengan kata lain, hal prinsipil yang paling bisa diterima dalam konsep keadilan adalah: keadilan sebagai tujuan dari pencapaian kesepakatan bersama antar individu dalam kondisi yang fair.²⁷¹ Bagi Rawls kemudian prinsip demokrasi dapat

²⁶⁹ John Rawls, 2001, *Justice As Fairness: A Restatement*, Massachusetts: Harvard University Press, hal. 42-50

²⁷⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*, *Op.Cit.* hal. 54

²⁷¹ *Ibid.* hal. 59

berjalan dengan baik, jika prinsip pencapaian keadilan yang fair telah berjalan dengan baik. Proyek liberalisme Rawls adalah mencari titik temu antara kebebasan dan kesetaraan. Namun prinsip kebebasan sebagai prinsip utama tidak boleh dikalahkan oleh prinsip kesetaraan.

Pandangan-pandangan di atas menunjukkan dilema dalam mempertemukan persoalan kebebasan individu dan kedaulatan rakyat serta keadilan sosial. Persoalan yang juga menetap dalam diskursus politik di Indonesia, untuk meletakkan UUD 1945 dan Letter of Intent dengan IMF secara berdampingan.

Kalau merujuk pada pemerintahan masa Soekarno, dilema ini tidak muncul, karena kebijakan ekonomi didasarkan pada situasi faktual, yang artinya pijakannya adalah konstitusi, karena konstitusi juga lahir dari semangat antitesa terhadap kolonialisme dan liberalisme. Kebijakan ekonomi Demokrasi Terpimpin, suka atau tidak suka, memiliki pijakannya pada konstitusi, namun kebijakan-kebijakan yang dibuat semenjak Soeharto sampai Susilo Bambang Yudhoyono, kalau ditelisik secara jernih dan serius, banyak bertentangan dengan konstitusi, terutama semenjak reformasi.

UUD 1945 yang disusun atas dasar semangat dan kesadaran membangun suatu model negara sosial-demokrasi, yakni menggabungkan prinsip-prinsip di dalam sosialisme dan demokrasi sekaligus, bertujuan untuk menciptakan suatu tatanan masyarakat berkeadilan sosial, berkemakmuran dan sejahtera secara bersama-sama. Namun, semangat itu akan sangat bertentangan jika disandingkan dengan kebijakan yang diterapkan di era pasca-Soekarno, khususnya di era reformasi. Keputusan untuk menandatangani dan menyepakati LoI dengan IMF secara prinsipil bertentangan dengan UUD 1945, karena artinya negara

menyerahkan mandat dan tanggungjawabnya sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 dan Pasal 34 kepada pasar, karena doktrin neoliberal yang bersemayam di dalam Letter of Intent mengharamkan campur tangan negara yang signifikan di dalam ekonomi sebagaimana diatur Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Di sinilah dilema teoretis muncul, sekaligus juga mengacu kepada pemikiran liberal seperti Habermas maupun Giddens yang melihat bahwa peran negara dalam wilayah tertentu dan dalam kapasitas tertentu diperlukan untuk menjamin kedaulatan sekaligus kebebasan individu dan warga (kolektif). Demikian juga dengan Pierre Bourdieu yang menekankan perlunya menumbuhkan modal sosial untuk menghadapi gempuran neoliberalisme, terutama dampaknya yang merusak pasar tenaga-kerja.

Privatisasi sebagai salah satu program *Washington Consensus* yang dimuat dalam *Letter of Intent*, dijalankan pemerintahan Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono. Semua rezim menilai bahwa resep IMF merupakan resep paling manjur dalam pembenahan ekonomi Indonesia pasca krisis 1997-1998. Artinya, program *palliative economy* yang diidentifikasi Erik Reinert, adalah ekonomi sebagai obat yang tidak menyembuhkan, melainkan hanya berfungsi sebagai penawar rasa sakit. Ia tidak menyembuhkan penyakitnya (kurangnya industri lokal yang kuat di negara-negara berkembang), namun cuma meringankan dampak perdagangan bebas global (berupa bantuan keuangan bagi negara-negara miskin), *palliative economics* ini yang menurut Reinert merupakan pengganti dari *development economics* yang

berkembang di era 1950-1970an, atau *new development economics* di era 1990an.²⁷²

Dalam sebuah tulisannya, David Dollar menyinggung soal “keanehan yang tidak selaras” dalam debat globalisasi di negara-negara ekonomi maju dan negara-negara ekonomi berkembang. Di antara para intelektual di negara-negara maju, satu yang kerap terdengar adalah pernyataan bahwa integrasi ekonomi global akan mengarah kepada munculnya ketidakmerataan secara global (*global inequality*) yang artinya keuntungan-keuntungan integratif (*integration benefits*) orang-orang kaya secara proporsional lebih dari orang-orang miskin. Dalam pernyataan yang lebih ekstrem disebutkan bahwa globalisasi secara nyata dan absolut, membuat orang-orang mis-kin akan semakin lebih buruk keadaannya. Sebaliknya di negara-negara berkembang, para intelektual dan pembuat kebijakan kerap kali menggembar-gemborkan bahwa globalisasi memberikan peluang-peluang yang baik untuk negeri dan rakyat mereka. Banyak dari mereka sebenarnya kurang begitu gembira dengan keadaan globalisasi sekarang ini. Namun inti dari kritik-kritik mereka adalah pada bagaimana integrasi melalui perdagangan luar negeri, investasi asing, dan imigrasi yang pada dasarnya adalah sesuatu yang baik bagi negara-negara miskin, di mana negara-negara kaya dapat melakukan hal-hal yang lebih untuk memfasilitasi integrasi tersebut, yakni membuatnya lebih bebas dan tidak mengakibatkan biaya.²⁷³

Apa yang digambarkan David Dollar cukup menarik untuk disimak. Ini mengajak kita untuk melihat posisi-posisi dan konsep difference yang sekarang

²⁷² Erik S. Reinert, *Op. Cit.* hal. 63

²⁷³ David Dollar, 2007, *Globalization, Poverty and Inequality Since 1980*, Cambridge: Polity Press, hal. 73

banyak berkembang dalam teori-teori sosial. Globalisasi menciptakan “yang lain” dan “berbeda” dalam relasi-relasi negara maju dan berkembang, setidaknya dalam diskursus para intelektual dan pembuat kebijakan di kedua negara-negara tersebut.

Konsep *difference* ini bisa dilekatkan dengan konsep keadilan sosial dalam konteks globalisasi, yang juga kerap menjadi pokok perdebatan dan permasalahan. Untuk masuk persoalan tersebut, menarik untuk merujuk pada pemikiran Michael Walzer.

Semenjak diterbitkannya buku Michael Walzer yang berjudul *Spheres of Justice*, konsep “*difference*” menjadi semakin penting dan bergaung luas dalam teori sosial dibandingkan dengan sebelumnya. Menurut Walzer konsep keadilan wataknya adalah pluralistik-radikal, artinya tidak ada satu hukum universal tentang keadilan. Ini bisa dilihat dalam cara pandang Walzer yang menyatakan bahwa keadilan harus dilihat sebagai ciptaan suatu komunitas politik dalam suatu kurun waktu tertentu, dan penilaian yang harus kita berikan haruslah didasarkan pada apa yang diberikan dari dalam komunitas itu sendiri. Pandangan Walzer ini merupakan sebuah pandangan pluralis, bukan hanya di dalam demokrasi liberal, melainkan juga dalam masyarakat lainnya, di mana terdapat banyak perbedaan jenis-jenis tentang kebaikan sosial atau *social goods* (dan juga kejahatan atau *evils*) yang distribusinya merupakan suatu bentuk keadilan, di mana setiap jenis kebutuhan (*goods*) memiliki kriteria distribusinya sendiri. Sebut saja, kriteria yang digunakan untuk menentukan siapa yang berhak mendapatkan penghargaan publik, tidak sama dengan kriteria yang digunakan untuk menentukan siapa yang harus mendapatkan perawatan medis. Tidak ada kriteria esensial yang bersifat prinsipil yang berdiri di belakang semua kriteria distributif tersebut, tidak ada ide pokok yang bisa

menjelaskan kenapa penghargaan harus didistribusikan dalam suatu cara, dan perawatan medis dengan cara lainnya.

Secara umum, Walzer menolak mencari sebuah prinsip fundamental tentang keadilan, namun kelihatannya ia tetap ingin merumuskan sebuah klaim umum mengenai masyarakat yang menghormati kemajemukan dari beragam keadilan distributif, dan setiap anggota masyarakat menyadari adanya “kompleksitas kesetaraan” (*complex equality*) di antara anggota-anggota masyarakat. Untuk itu, Walzer mengajukan ide mengenai “*complex equality*”. *Complex equality* diperoleh pada saat orang yang terlebih dahulu mendapatkan beragam ruangruang (*spheres*) distribusi, dikarenakan mereka tidak dapat memindahkan atau mengganti keuntungan-keuntungan mereka dari satu ruang (*sphere*) ke ruang lainnya, dan tidak ada satu ruang pun yang dapat mendominasi lainnya, sebagaimana argumen Walzer,

*In formal terms, complex equality means that no citizen's standing in one sphere or with regard to one social good can be undercut by his standing in some other sphere, with regard to some other good. Thus citizen X may be chosen over citizen Y for political office, and then the two of them will be unequal in the sphere of politics. But they will not be unequal generally so long as X's office gives him no advantage over Y in any other sphere superior medical care, access to better schools for his children, entrepreneurial opportunities, and so on.*²⁷⁴

Menurut Walzer, *complex equality* merupakan konsep kesetaraan yang bisa diadaptasi oleh masyarakat modern yang derajat perbedaannya sangatlah luas dan dalam.²⁷⁵ Walzer mengkritik model *simple equality*, karena tendensinya hanya menyajikan pemikiran bahwa manusia sedapat mungkin sama dalam situasi global

²⁷⁴ Michael Walzer, 1983, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford: Blackwell, hal. 19

²⁷⁵ *Ibid.* hal. 316

mereka. Pandangan ini memiliki implikasi pokok pada adanya intervensi terus-menerus dari negara dengan tujuan untuk mencegah munculnya segala bentuk dominasi. Karena pandangan *simple quality* akan membuka jalan menuju totalitarisme yang berpretensi mengelola distribusi atas segala barang di semua ruang/wilayah secara sistematis. Karena itulah Walzer mengafirmasi bahwa jika ingin menjadikan kesetaraan sebagai tujuan politik, maka kebebasan juga harus dihormati, di mana semua itu hanya bisa dikandung oleh konsep *complex equality*, yang juga berarti suatu keharmonisan.²⁷⁶ *Complex equality* mensyaratkan bahwa semua kebutuhan sosial tidak didistribusikan dengan cara yang seragam, namun dalam artian keanekaragaman kriteria yang mencerminkan juga keanekaragaman keperluan sosial, serta pemaknaan yang dilekatkan padanya. Kesetaraan merupakan hubungan yang kompleks di antara orang-orang yang dimediasi oleh seperangkat kebutuhan sosial, dan bukan merupakan identitas kepemilikan. Walzer menekankan bahwa keadilan bukanlah hanya sebuah pertanyaan atas interpretasi dan aplikasi mengenai kriteria distribusi, melainkan juga perbedaan-perbedaan dan batas-batas di antara ruang-ruang yang berbeda. Bagi Walzer, tidak ada barang sosial yang boleh digunakan dalam arti dominasi adalah sesuatu yang sangat pokok, dan karena itu Walzer menolak pandangan bahwa konsentrasi kekuasaan politik, kekayaan, kehormatan dan terutama pemerintahan, berada di satu tangan.²⁷⁷

Yang menarik dari ide Walzer adalah kritiknya pada individualisme liberal dan prasangka epistemologisnya, sambil melindungi dan memperkaya sumbangan pemikiran bagi pluralisme. Walzer menunjukkan bahwa keadilan bisa dibayangkan

²⁷⁶ *Ibid.* hal. 318

²⁷⁷ *Ibid.* hal. 15

tanpa harus mencari titik universalnya, dan tanpa harus mengelaborasi prinsip-prinsip umum yang valid pada semua masyarakat. Bagi Walzer, pertanyaan tentang keadilan dapat diajukan hanya cukup dengan diawali dari sebuah komunitas politik tertentu, yang di dalamnya terdapat tradisi yang membentuk komunitas dan membentuk juga makna sosial yang dipahami secara umum oleh anggota komunitas tersebut. Bagi Walzer, menyatakan bahwa masyarakat yang memiliki tipe yang hirarkis bersifat tidak-adil (*unjust*) hanya karena distribusi kebutuhan sosial tidaklah berlangsung menurut prinsip kesetaraan, merupakan sesuatu hal yang tidak masuk akal. Dalam pandangan Walzer, jika kesetaraan merupakan tujuan utama kita, itu dikarenakan kita hidup dalam masyarakat demokrasi liberal di mana institusi-institusi dan makna sosial yang mengandung nilai-nilai liberal sangat mempengaruhi pikiran kita. Nilai-nilai liberal itulah yang menyediakan kita ruang untuk memanfaatkan atau menggunakannya sebagai kriteria untuk menilai yang adil (*just*) dan tidakadil (*unjust*). Sejauh prinsip politis kesetaraan juga kebasansangat rentan terhadap beragam interpretasi, maka tidak akan ada persetujuan definitif mengenai definisi kebebasan dan kesetaraan, juga mengenai hubungan sosial di mana prinsip-prinsip tersebut harus diletakkan agar bisa berjalan.

Kalau merujuk pada argumen Walzer maka intervensi negara dimungkinkan sejauh melindungi keadilan, kesetaraan dan pluralisme, di mana model pandangan Walzer menolak model pandangan liberal dan libertarian yang mengandaikan bahwa keadilan dan kebijakan ekonomi neoliberal bisa diberlakukan secara universal, yakni tidak ada campur tangan negara terhadap perekonomian dan kebebasan individu. Pandangan komunitarian Walzer dapat dipadukan dengan

model *experience-based economics*, di mana pengalaman dan fakta sosial suatu wilayah memiliki sifat partikular. Model ini bisa dilihat dari pengalaman yang diambil oleh para pemikir dan politisi di era Soekarno dalam pembuatan kebijakan ekonomi yang berpijak pada situasi lokal, dan bukan dengan menjalankan doktrin keunggulan komparatif sebagaimana termaktub dalam doktrin teori ekonomi selama pemerintahan Soeharto dan sesudahnya yang terbukti tidak menghasilkan kemajuan berarti.

Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” merupakan dasar pemikiran agar “sesuatu yang menguasai hajat hidup orang banyak” (*public goods*) tidak boleh didominasi oleh individu, melainkan oleh negara, dengan asumsi akan digunakan untuk kepentingan masyarakat secara merata. Dasar pemikiran ini berupaya mencegah adanya unsur non-negara yang bisa menguasai *public goods*, karena dapat membawa bencana yakni potensi terjadinya distribusi yang tidak adil. Jadi, semuanya berjalan seimbang dalam tingkatan ruang-ruang keadilan yang merata. Dasar pemikiran Pasal 33 Ayat (2) jelas merupakan jawaban terhadap model ekonomi kolonial yang mengambil hampir seluruh keuntungan *public goods* bagi kepentingan negara kolonial maupun kalangan usahawan kolonial. Ketimpangan yang disebabkan model ekonomi kolonial ditolak, dengan merumuskan suatu model ekonomi di mana *public goods* harus dapat bisa didistribusikan kepada publik secara adil.

Persoalan yang sekarang dihadapi justru sebaliknya. Hampir semua cabang yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh sektor privat. Sektor pertambangan, bahan bakar, perkebunan, pertanian, air minum, transportasi massal,

telekomunikasi, dan lainnya semua sudah mengalami privatisasi, sebagai bagian dari kesepakatan dengan IMF. Bahkan pendidikan juga mulai mengarah pada upaya privatisasi bagi lembaga pendidikan milik pemerintah.

Contoh paling mutakhir adalah UU Badan Hukum Pendidikan (UU BHP).

UU BHP dinilai berupaya untuk mengurangi peran negara, dengan mengembalikan sebagian tanggung jawab pendidikan pada warga. Sebagaimana yang tertuang pada pasal 1 UU BHP Ayat (2), (3), dan (4), BHP didirikan oleh pemerintah, pemerintah

daerah, maupun oleh masyarakat. Di titik ini, logika pendidikan diputarbalikkan dari sosial menjadi bisnis. Padahal, sebagaimana tertuang dalam Pasal 31 UUD

1945 Ayat (2): “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”, yang kemudian diperjelas pada Ayat (4):

“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran

pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Dalam hal ini UU BHP menjadikan lembaga pendidikan

sebagai lembaga bisnis, di mana logika bisnis pada UU BHP bisa dilihat pada Pasal

35: “BHP dapat mendirikan badan usaha berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi pendanaan pendidikan”. Dengan begitu,

dalam BHP, tenaga pendidik sekaligus juga bisa menjalankan bisnis (badan usaha) atas nama BHP. Ini diperparah dengan terbukanya kesempatan bagi BHP untuk

melakukan investasi dalam bentuk portofolio (Pasal 42). Selain itu, BHP juga diperkenankan untuk bubar dikarenakan; jangka waktu yang ditetapkan berakhir,

tujuan BHP tidak sah atau sudah tercapai, BHP melanggar perundang-undangan, maupun karena pailit (Pasal 49). Dengan UU ini maka pendidikan tidak lagi

menjadi *public goods* (sesuatu yang menguasai hajat hidup orang banyak), melainkan mengarah pada *private goods* (hanya untuk kepentingan perseorangan).

Demikian juga dengan air, telekomunikasi dan transportasi umum, di mana semua menjadi *private goods*, atau kalau meminjam Walzer, sebagai *public goods* yang didominasi oleh swasta.

Serangkaian UU lainnya yang sejatinya bertentangan dengan Pasal 33 dan 34 UUD 1945 terus-menerus diproduksi. Setidaknya berdasarkan pembacaan terhadap dokumen Letter of Intent yang dibuat Pemerintah kepada IMF, selama periode 1999 hingga 2003, tidak kurang terdapat 43 UU dan RUU yang sejalan dengan diskursus yang dikonstruksi oleh International Finance Institutions (IFIs) seperti IMF dan World Bank, dengan tema-tema pembaruan hukum, tata pemerintahan yang demokratis, desentralisasi dan reformasi ekonomi, yang saling tumpang tindih digunakan. Beberapa UU (maupun RUU) muncul tanpa secara khusus menjadi bagian dan tema dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) seperti RUU Pengelolaan Sumber Daya Air. Privatisasi sebagai agenda utama yang dijalankan oleh pemerintahan-pemerintahan pasca reformasi terus berjalan sebagaimana persetujuan Letter of Intent. Pada 2007, Wapres Jusuf Kalla mengemukakan bahwa dari 135 BUMN yang dimiliki pemerintah, jumlahnya akan dicituk menjadi 69 pada 2009, dan 25 BUMN pada 2015.

Dengan melihat kecenderungan dan perdebatan teoretis sebelumnya, apa yang dilakukan pemerintahan SBY selama periode lalu dan periode ke depan, tidak lebih dan tidak kurang, hanya menjalankan resep *palliative economics* belaka, yang bahayanya, bisa jadi rasa sakitnya pun tidak hilang. Kebijakan dalam bidang perekonomian dan sosial, dalam bentuk UU dan peraturan lain, hampir seluruhnya

mengacu pada program Washington Consensus melalui Letter of Intent dengan IMF. Terlebih lagi, secara politik kepemimpinan SBY disandarkan pada politik imagologi, yakni politik yang menempatkan pencitraan di atas segala-galanya.

Imagologi menciptakan dan membentuk cita rasa lewat serangkaian representasi visual dan naratif, di mana yang terlibat dalam proyek ini adalah agensi periklanan, manajer kampanye politik dan perancang desain. Para imagolog ini menciptakan sebetulnya image yang mempengaruhi cita rasa, bahkan opini politik.²⁷⁸ Artinya,

perubahan-perubahan kebijakan yang bisa membuat pencitraan dirinya menjadi tidak populer sedapat mungkin dihindari. Jika terus begini jangan pernah berharap pemerintahan SBY akan memproduksi kebijakan yang sesuai dengan nilai UUD 1945, yakni sosial-demokrasi, hasrat menciptakan negara kesejahteraan dan menciptakan keadilan sosial. Kebijakan yang didasarkan pada experience based-economy tidak akan pernah dipilih SBY, karena citra dirinya dan agenda ekonominya akan bersandar pada teori ekonomi dogmatis, yang sedang dipaksakan untuk diterapkan di seluruh penjuru dunia, tanpa mempedulikan bahwa ada unsur partikularitas kelokalan yang bisa membuat program tidak berjalan.

Setelah reformasi, terutama di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, tepatnya pada 2009, *Freedom House* dan *Agence France-Presse* menilai Indonesia sebagai negara paling demokratis sekaligus paling korup di Asia

Tenggara. Fakta ini diungkap Jeffrey Winters untuk melihat bagaimana dua situasi tersebut menghidupkan kembali oligarki dalam situasi yang berbeda, yakni

²⁷⁸ Jon Simons, 2000, *Ideology, Imagology and Critical Thought: The Impoverishment of Politics*, *Journal of Political Ideologies*, hal. 2

demokrasi.²⁷⁹ Pada masa Orde Baru, oligarki yang tumbuh adalah “kaum oligarki jinak”, yang berada sepenuhnya di bawah kontrol Soeharto, namun setelah reformasi, bermetamorfosa menjadi “kaum oligarki liar” karena tidak ada kekuatan politik yang cukup kuat yang memiliki kekuasaan dan kekuatan untuk melakukan kontrol atas mereka. Menurut Winters, Indonesia pasca-reformasi lebih tepat untuk disebut sebagai “Demokrasi Kriminal” (*Criminal Democracy*), di mana kaum oligarkis ikut berpartisipasi di dalam pemilihan umum sebagai instrumen mereka untuk membagi kekuasaan politik, sembari menggunakan kekayaan mereka sebagai kekuatan untuk mengalahkan sistem hukum, baik melalui cara-cara intimidasi, kecurangan maupun bujuk-rayu.

Dalam jebakan situasi yang demikian, menjadi sangat sulit untuk mengharapkan negara memperjuangkan keadilan sosial dan kesejahteraan sebagaimana dimandatkan undang-undang dasar. Politik bukan lagi menjadi sarana untuk mendorong terciptanya kebaikan bersama, melainkan menjadi alat untuk memperkaya diri dan sekaligus mempertahankan kekayaan itu, salah-satunya dengan memanfaatkan proyek *Washington Consensus*. Kebijakan ekonomi pun tidak terlepas dari jebakan ini, sehingga implementasi keadilan sosial akan berhadapan langsung dengan kepentingan proyek neoliberal, yang dilandaskan doktrin teori ekonomi tertentu, dan juga kepentingan oligarki mempertahankan kekayaan mereka.

²⁷⁹ Jeffrey A. Winters, 2011, *Oligarchy*, Cambridge: Cambridge University Press, hal 141

b. Sistem Perekonomian Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Lama para ekonom dan politisi Indonesia mendiskusikan apakah nama yang tepat untuk sistem ekonomi Indonesia sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 khususnya

Pasal 33 baik sebelum maupun sesudah Amandemen UUD 1945. Pasal 33 (Asli) berbunyi: perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sedangkan setelah diamandemen melalui perubahan keempat pada tahun 2002, Pasal 33 ini ditambah dengan 2 ayat baru yaitu: perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. Sehingga kini Pasal 33 ini terdiri dari 5 (lima) ayat seperti tersebut diatas.

Meskipun dalam UUD 1945 Pasal 33 dan penjelasannya hanya singkat namun ideologi yang terkandung didalamnya jelas dan tegas, sehingga memenuhi syarat untuk disebut sebagai satu sistem ekonomi.²⁸⁰ Karena berangkat dari asas Pancasila khususnya untuk mewujudkan sila ke 5 (lima), yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka disepakati untuk menamai makna yang terkandung dalam Pasal 33 itu Sistem

Ekonomi Pancasila (SEP). Perintah atau amanah yang termuat dalam Pasal 33 berikut Penjelasannya itu jelas dan tegas karena menegaskan hal-hal asas, apa yang dikuasai

²⁸⁰ Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: PT. Mizan Pustaka, hal. 49

negara, dan tujuan yang ingin dicapai, yaitu mewujudkan kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang-perorang.²⁸¹

Karena itu proses atau mekanisme menuju tujuan yang ingin dicapai itu tidak boleh menyimpang apalagi bertentangan dengan tujuan utamanya yaitu kemakmuran rakyat. Artinya, sejak awal semua upaya-upaya atau proses untuk mewujudkan keadilan sosial sudah harus selaras, tidak dibelok-belokan atau ditunda-tunda dengan berbagai alasan, seperti yang kerap terjadi selama ini. Lembaga Pengkajian Undang-Undang Dasar 1945 yang dibentuk oleh MPR pada tahun 2015, melalui pengkajian yang mendalam menyepakati untuk menamai apa yang terkandung dalam Pasal 33 itu sebagai Sistem Ekonomi Pancasila.

Dikatakan sebagai suatu sistem ekonomi karena Pasal 33 menyatakan dengan jelas tujuannya, mengatur atau mengamankan siapa menguasai (memiliki) apa, siapa memproduksi siapa, dan mengatur asas pelaku-pelaku ekonomi. Pasal 33 menegaskan bahwa Negara harus hadir dan berperan aktif sejak dari kepemilikan/penguasaan alat-alat produksi dan distribusinya terhadap barang dan jasa“tertentu”. Pengertian “tertentu” yaitu apa yang penting bagi Negara dan apa yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dari waktu ke waktu bisa saja berubah sejalan dengan tingkat kemakmuran masyarakat. Sedangkan barang dan jasa selebihnya dapat ditangani oleh swasta (orang-seorang). Oleh karena itu Pasal 33 memenuhi syarat untuk dinyatakan sebagai suatu sistem yang kita namai Sistem Ekonomi Pancasila.²⁸²

Meskipun kita semua tahu bahwa secara garis besarnya terdapat 2(dua) mazhab ekonomi yaitu ekonomi kapitalis dan ekonomi sosialis, tetapi dalam praktek yang terjadi di hampir seluruh dunia adalah sistem ekonomi campuran. Bahkan sejak zaman awal Islam-

²⁸¹ Sutrisno P.H., 1992, *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, hal. 28

²⁸² Gunawan Sumodiningrat, 1999, *Sistem Ekonomi Pancasila Dalam Perspektif*, Jakarta: Impac Wahana Cipta, hal. 12

pun sudah diperkenalkan kedua sistem tersebut yaitu adanya peran Negara dan peran privat (swasta).

Yang membedakan adalah tingkat kecenderungannya berat kemana. Bila *state heavy* dengan berbagai variasinya, yang ditandai dengan besarnya peran Negara atau sector publik/*non commercial values*, maka cenderung ke ekonomisosialis. Bila lebih berat *keprivateheavy* (pasar komersial) yang juga dengan berbagai variasinya yang ditandai dengan minimnya peran Negara atau dengan perkataan lain praktis ekonomi dikuasai pelaku swasta, maka cenderung kearah/atau disebut ekonomi kapitalis atau pasar bebas. Jadi kuncinya adalah pada pembagian peran pasar, yaitu siapa pemilik/penguasa sumber-sumber ekonomi, siapa berperan sebagai produsen, serta barang dan jasa apa yang diatur negara, baik produksi, distribusi, maupun harganya.

Oleh karena itu perlu diawali dengan pandangan dan penjelasan tentang Pasal 33 UUD 1945 dengan pengertian *pasar* yang merupakan instrument terpenting dalam perekonomian. Dengan kata lain, aliran-aliran tentang kepercayaan peran pasar inilah yang membedakan berbagai mazhab ekonomi, termasuk Sistem Ekonomi Pancasila.

Pasar, begitu bunyinya, adalah tempat pembeli dan penjual bertransaksi. Pembeli dan penjual biasa disebut pelaku di pasar.²⁸³ Sedangkan yang ditransaksikan bisa meliputi barang dan jasa sehingga disebut pasar barang atau pasar jasa, atau tenaga kerja sehingga disebut dengan pasar tenaga kerja, atau yang diperjualbelikan uang sehingga disebut pasar uang, atau yang diperjualbelikan surat-surat berharga baik saham atau surat utang, yang biasa disebut dengan pasar modal.

Dengan demikian pasar adalah mekanisme terpenting dalam pelaksanaan ekonomi, karena melalui pasar ini lah terbentuk harga yang "disepakati" dan produsen atau supplier memproduksi atau menyediakan dagangannya untuk dibeli oleh konsumen atau yang

²⁸³ William T. Nolan, 2002, *The Wealth of Interprises: A New Foundation for Economics and Management*, Bloomington: Devonshire Holdings, hal. 77

membutuhkannya (*demand*). Dengan latar belakang itulah sumber-sumber ekonomi yang tersedia dialokasikan atau teralokasikan dengan prinsip *keberpihakan* atau prinsip *efisiensi*, tergantung pada mazhab ekonomi yang dianut.

Pasar juga ada yang legal dan *illegal*, dan pada yang legal sekalipun terdapat kegiatan transaksi yang biasa disebut *under ground economy*. Pasar ada yang merakyat seperti pasar tradisional dengan beribu atau berjuta pelakunya serta praktis beraktifitas terus menerus selama 24 jam. Tetapi ada juga pasar yang amat elit seperti bursa efek yang hanya beraktifitas/ bertransaksi dari pukul 09:00 sampai dengan 16:00 dengan 1 jam break, tutup Sabtu dan Minggu serta pada hari-hari besar, bertempat di gedung yang sejuk dan mewah, dan cenderung dimanjakan atau didewa-dewakan oleh pemerintah dan dijadikan sebagai indikator keberhasilan ekonomi meskipun pelakunya amat terbatas.

Cara dan aturan main termasuk mata uang atau alat pembayaran di pasar juga bisa bermacam-macam, dan seterusnya. Tapi inti yang penting atau terpenting dari pasar adalah siapa pelakunya dan barang atau jasa apa yang ditransaksikan, serta aturan yang diberlakukan. Perlakuan terhadap elemen-elemen pasar inilah yang membedakan berbagai macam mazhab ekonomi yang lazim diberi label berbeda-beda seperti ekonomi pasar bebas, pasar liberal, sosialis, komunis, syariah, strukturalis, monopoli, monopsony, kartel, welfare ekonomi, ekonomi konstitusi, ekonomi terpimpin (Bung Karno), ekonomi Pancasila (Pak Harto),²⁸⁴ demokrasi ekonomi (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia/ISEI),²⁸⁵ ekonomi koperasi atau asas kekeluargaan (Bung Hatta),²⁸⁶ ekonomi pasar terkendali, dan seterusnya.

²⁸⁴ Ian Chalmers and Vedi R. Hadiz, (Ed.), 1997, *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*, First Edition, New York: Routledge, hal. 132; Lihat juga Anne Booth and Peter McCawley (Eds.), 1981, *The Indonesia Economy During the Soeharto Era*, Oxford: Oxford University Press, hal. 31

²⁸⁵ Hadi Soesastro, dkk., 2005, *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia Dalam Setengah Abad Terakhir*, Yogyakarta: Kanisius, hal. 71

²⁸⁶ Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae, 2005, *Social Science and Power in Indonesia*, Singapore: Equinox, hal. 92

Pasal 33 jelas mengamanatkan peran aktif atau kehadiran negara selaku pengatur pasar maupun selaku pelaku pasar (sebagai pembeli/ konsumen atau penjual/produsen) dan menetapkan barang atau jasa apa yang negara seharusnya terlibat di pasar, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yaitu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan yang penting bagi negara. Implementasi Pasal 33 UUD 1945 ini akan menentukan atau sekurang-kurangnya mempengaruhi tingkat keberpihakan negara kepada siapa atau kemana arahnya tergantung pada peran yang diambil negara, aturan pasar yang diberlakukan dan barang atau jasa apa saja yang dilibatkan baik secara langsung ataupun tidak langsung. Karena itulah Pasal 33 ini dapat dinyatakan sebagai mazhab tersendiri atau ideologi ekonomi Indonesia.

Perlu disadari bahwa kekuatan negara tidak saja pada besarnya APBN dan kemana atau bagaimana APBN itu dialokasikan, tetapi juga pada kewenangan yang dimiliki negara dalam pembuatan undang-undang (pengaturan) dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan kesejahteraan umum bagi rakyatnya minimal pada kebutuhan dasar hidup, yaitu hajat hidup orang banyak, dan yang dianggap penting bagi negara misalnya nuklir dan persenjataan. Karena itu pada hakekatnya negara amat berperan dan menentukan arah alokasi sumber daya ekonomi yang pada akhirnya mempengaruhi kemakmuran rakyat.

Singkat kata, pada dasarnya aturan atau mekanisme yang diberlakukan dalam suatu pasar itulah yang membedakan berbagai macam atau warna system ekonomi.

Semakin minim kehadiran atau peran negara dalam bekerjanya suatu pasar, system ekonomi yang berlaku cenderung disebut dengan system ekonomi kapitalis. Sebaliknya semakin besar peran atau kehadiran negara dalam suatu pasar, cenderung disebut sebagai system ekonomi sosialis.

Semakin besar peran atau kehadiran negara berarti semakin besar ekonomi yang lazim dikategorikan sebagai sektor ekonomi publik, dan sebaliknya semakin besar peran swastanya semakin besar sektor ekonomi privatnya. Karena itu pembagian kue ekonomi

atau PDB (Pendapatan Domestik Bruto) di antara keduanya (*public vs private*) bisa amat banyak sekali pilihannya, dan pada dasarnya setiap negara dapat menamai sistem ekonominya masing-masing tinggal kesepakatan untuk menamainya sesuai dengan konstitusinya, dan kita menamai sistem ekonomi Indonesia dengan nama Sistem Ekonomi Pancasila.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa pasar adalah tempat terjadinya transaksi ekonomi atau jual beli antara penjual dan pembeli terhadap barang dan jasa yang ditransaksikan. Di pasar itulah terbentuk harga-harga yang disepakati sesuai dengan hukum penawaran dan permintaan (*supply and demand*). Di pasar bebas semua barang dan jasa adalah komersil. Sedangkan di “pasar publik” pada umumnya bersifat *non commercial values* karena disediakan oleh negara secara gratis atau dengan “harga” yang sangat murah. Karena itu pada negara yang porsi publiknya (baik untuk barang atau jasa) besar, relative PDB-nya kecil dan sebaliknya pada negara yang sektor ekonominya lebih didominasi oleh pasar private PDB-nya relatif besar.

Penggunaan jalan toll berbayar misalnya, akan memberikan kontribusi yang besar dalam perhitungan PDB dan sebaliknya pemakaian jalan negara yang gratis (*non commercial values*) tidak memberikan kontribusi pada perhitungan besarnya PDB.

Sementara pendapatan rata-rata per kapita adalah besarnya PDB dibagi dengan jumlah penduduk yang belum tentu mencerminkan tingkat kesejahteraan rakyat pada umumnya karena hanya rata-rata di atas kertas (perhitungan semata), sementara dalam kenyataannya bisa terjadi kesenjangan pendapatan yang ekstrim.

Banyak faktor atau gangguan terhadap bekerjanya pasar yang dikenal dengan istilah-istilah seperti distorsi,²⁸⁷ *eksternaliti*, *moral hazard*, *asymmetry information* dan lain-lain sehingga tujuan-tujuan ideal dari pasar bebas tidak bisa diwujudkan.

²⁸⁷ Masyhuri, 2003, *Kajian Teori Ekonomi Dalam Islam*, Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, hal. 43

Berbagai aturan atau kehadiran negara baik langsung maupun tidak langsung, diharapkan dapat meluruskan gangguan-gangguan pasar itu demi mencegah ketidakadilan pasar. Tetapi kehadiran negara untuk menjaga sistem ekonomi sesuai konstitusi amat tergantung pada kejujuran dan semangat penyelenggara negaranya.

Bisa jadi kehadiran negara justru semakin menjauhkan tujuan dari sistem ekonomi yang seharusnya diwujudkan, misalnya karena faktor ketidakjujuran atau keberpihakan pada pihak yang salah sehingga kebijakan negara justru merugikan rakyat banyak atau menguntungkan pelaku pasar yang kuat hingga melahirkan ketidakadilan sosial yang tercermin antara lain pada ketimpangan angka *gini ratio*.

Pasal 33 dan Penjelasannya jelas mengatur barang dan jasa apa yang harus diatur oleh negara, baik produksi dan tentunya distribusi dan harganya, yaitu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan atau dinilai penting bagi negara.

Pengaturan ini dilaksanakan melalui undang-undang atau garis besar haluan negara atau kesepakatan-kesepakatan nasional yang sesuai dengan UUD 1945 agar tidak disalahgunakan. Sementara terhadap barang dan jasa lainnya diserahkan kepada sektor swasta dengan sekedar pengaturan negara yang memang diperlukan, misalnya untuk menjaga persaingan yang sehat, untuk menjaga kesehatan, keamanan, lingkungan, mencegah monopoli atau permainan harga atau penimbunan barang untuk mempermainkan harga, dan lain-lain yang mengganggu kewajaran bekerjanya pasar.

Sesuai dengan amanat Pasal 33 yang menganut paham pasar terkendali dengan pemain utamanya negara baik secara langsung maupun melalui BUMN/BUMD, koperasi dan swasta, alokasi sumber daya ekonomi digerakkan

oleh paham *keberpihakan*.²⁸⁸ Dalam prinsip *keberpihakan* itulah alokasi *resources* dijalankan seefisien dan seefektif mungkin dengan selalu mengutamakan aspek pemerataan. Prinsip *keberpihakan* sebagaimana yang nyata ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 ini berbeda dengan sistem ekonomi pasar kapitalis yang alokasi sumber daya ekonominya menganut paham *efisiensi*. Prinsip *efisiensi* dalam alokasi sumber-sumber ekonomi menginginkan terbentuknya harga barang dan jasa yang semurah-murahnya.

Untuk mencapai tingkat efisiensi yang maksimal itu antara lain digunakanlah teori-teori skala ekonomi, yaitu semakin besar produksi semakin murah harganya atau biaya produksinya.²⁸⁹ Mazhab ini percaya bahwa produksi besar-besaran hanya dapat dilakukan oleh perusahaan (kapitalis) besar. Dalam perjalanannya atau prosesnya, lahirnya perusahaan-perusahaan raksasa telah menjelma menjadi monopolis, oligopolis atau kartel-kartel dagang yang mencari keuntungan tidak wajar atau mencekik konsumen. Dalam beberapa situasi tertentu kekuatan kartel acapkali dijadikan senjata politik menekan pemerintah untuk maksud dan tujuan atau kepentingan tertentu.

Paham efisiensi (bukan *keberpihakan*) itulah yang selama ini menghalang-halangi bangsa Indonesia memproduksi sepeda motor nasionalnya sendiri. Begitu pula nasib mobil nasional yang tidak pernah terwujud karena ketiadaan prinsip *keberpihakan* kepada bangsanya sendiri. Ini berbeda dengan RRC yang meskipun awalnya mengizinkan (mengundang) investasi asing untuk memproduksi mobil/motor dan barang-barang kapital, tetapi dengan pengaturan yang ketat termasuk *transfer of technology*, Cina dalam waktu yang relatif singkat mampu memproduksi sendiri, menguasai pasar dalam negerinya dan bahkan mampu mengekspor produksi nasionalnya.

²⁸⁸ Ginandjar Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: CIDES, hal. 81

²⁸⁹ Sawidi Widodoatmodjo, 2005, *New Business Model: Strategi Ampuh Menangani Bisnis di Abad ke 21*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hal. 44

Diam-diam (pejabat) Pemerintah berargumen bahwa memproduksi sendiri mobil nasional tidak efisien, lebih baik membeli saja dari produsen besar seperti Toyota dan lain-lain. Akhirnya Indonesia tetap saja menjadi pasar konsumen, padahal pasar Indonesia yang begitu besar mendukung untuk mampu memproduksi sendiri motor dan mobil nasionalnya.

Bandingkan dengan Korea Selatan dan Taiwan yang meskipun pasarnya tidak sebesar pasar Indonesia tetapi karena memegang prinsip keberpihakan strategis, telah mampu memproduksi mobil nasionalnya masing-masing.

Dalam perjalanannya prinsip efisiensi dalam sistem ekonomi kapitalis telah mendorong skala ekonomi yang lebih besar dari sekedar ukuran perusahaan, tetapi skala yang melampaui batas-batas negara yang dikenal dengan istilah globalisasi. Melalui globalisasi barang dan jasa akan diproduksi dimana pun juga di dunia sepanjang *costs of production*-nya semakin murah. Untuk itu lahirlah berbagai perjanjian internasional untuk *free investment* dan *free trade*. Lahirlah NAFTA,²⁹⁰ AFTA,²⁹¹ Uni Eropa dan lain-lain, yang praktis secara ekonomi menghilangkan batas-batas negara atau barrier dalam investasi dan perdagangan, demi mengejar efisiensi yang maksimum di tingkat global. Negara dan atau kapitalis yang besar dan kuat menelan yang kecil baik di tingkat global maupun nasional. Di tingkat global misalnya, setelah (tiga) dekade gelombang dahsyat globalisasi, ternyata pemenangnya adalah Republik Rakyat China (RRC) yang paling mampu memproduksi apa saja dengan harga termurah, sehingga dalam waktu yang relatif singkat China menjadi negara produsen yang kuat dan handal di tingkat internasional.

Menyadari bahaya yang terjadi terhadap ekonomi nasionalnya, USA dan Inggris yang semula pelopor utama globalisasi demi mengejar prinsip efisiensi kini cenderung ingin kembali ke sistem pengaturan ekonomi lama atau deglobalisasi. Artinya tidak lagi

²⁹⁰ Edward G. Hinkelman, et.al., 2004, *Importers Manual USA: The Single Source Reference Encyclopedia for Importing to United States*, Fourth Edition, New York: World Trade Press, hal. 71

²⁹¹ Christopher Findlay, (Ed.), 2015, *ASEAN and Regional Free Trade Agreements*, New York: Routledge, hal. 81

menginginkan *free investment* dan *free trade* melalui rezim global, karena dirasakan tidak berpihak kepada ekonomi nasionalnya, atau merugikan ekonomi nasionalnya. Kini mulai berkembang opini di negara-negara Barat khususnya di Amerika Serikat dan Inggris bahwa dengan globalisasi mereka tidak saja kehilangan pasar tradisional mereka tetapi juga telah kehilangan kedaulatan ekonomi nasionalnya karena harus tunduk pada aturan-aturan/perjanjian global atau regional. Inggris sejak semula ditengarai setengah hati menjadi anggota Uni Eropa. Dikatakan setengah hati sebab tidak mau melepaskan/mengganti mata uang Poundsterling-nya dengan Euro.

Akhirnya Inggris meninggalkan Uni Eropa (Brexit) dan USA mulai meninggalkan ikatan-ikatan globalisasinya. USA misalnya mengancam bahwa barang-barang produksi perusahaan Amerika yang diproduksi di luar negeri akan dikenakan bea masuk yang tinggi (tidak lagi *free trade*). Bagi USA (Presiden Donald Trump) prinsip keberpihakan didengungkan dengan istilah "*America First*" yang konsekwensinya adalah meskipun diproduksi di luar negeri lebih efisien atau lebih murah harganya tetapi bila melemahkan atau merugikan perekonomian nasionalnya sebagai negara produsen, prinsip efisiensi ekonomi akan ditinggalkannya.

Atas pertimbangan itu pula Amerika Serikat berkehendak meninggalkan NAFTA dan Kesepakatan Iklim Paris. Hasilnya, statistik ekonomi Amerika Serikat yang diumumkan Agustus 2017 menunjukkan perbaikan antara lain terciptanya lapangan kerja baru untuk 1 (satu) juta orang. Prestasi ini diperkirakan akan menaikkan popularitas Presiden Donald Trump yang sedang terpuruk.

Ternyata prinsip keberpihakan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 lebih diunggulkan oleh Presiden Donald Trump dari sekedar prinsip efisiensi. Kecenderungan deglobalisasi (kembali ke rezim ekonomi nasional) inilah yang nampaknya sedang digandrungi oleh Amerika Serikat dan Inggris, dan bukan tidak mungkin akan diikuti oleh

negara-negara maju lainnya yang juga menginginkan kembalinya kedaulatan ekonomi nasionalnya.

Di tingkat lokal dan nasional misalnya, karena argumentasi efisiensi (bukan keberpihakan) pemerintah justru memfasilitasi munculnya pedagang eceran raksasa seperti Alfamart, Indomart, dan sejenisnya yang praktis menghabisi toko-toko eceran kecil dan pasar tradisional tanpa perlindungan yang memadai. Dengan kata lain investasi besar ini nampaknya mematikan ribuan investasi kecil sebelumnya.

Sementara itu karena proses perubahan yang terjadi begitu cepat, kekuatan ekonomi baru ini cenderung menjadi kartel-kartel dagang atau oligopoly yang diduga ikut memperburuk angka ketimpangan *gini rasio*. Proses perubahan pola pasar yang meninggalkan prinsip keberpihakan sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945 seperti tersebut di atas cepat atau lambat akan menguatkan cengkeraman pasar kapitalis besar,²⁹² dan negara akan semakin tidak berdaya atau kesulitan mengatur perlindungan pasar terhadap rakyat banyak yang praktis juga tidak berdaya. Para politisi biasa menyebut keadaan ini sebagai kedaulatan negara yang dikalahkan atau didikte oleh kedaulatan pasar, dan pasar di sini adalah pasar oligarki, pasar yang dikuasai atau dikendalikan oleh kekuatan elit.

Pemerintah sebagai unsur utama negara seharusnya berperan dan hadir serta konsisten dengan tujuan yang diamanatkan konstitusi, khususnya Pasal 33 tersebut.

Implementasi berbagai kebijakan yang salah dalam mengejar pertumbuhan yang tinggi dengan meninggalkan aspek pemerataan telah menciptakan berbagai macam ketimpangan dan perasaan ketidakadilan yang meluas. Ketimpangan ini menghambat pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Semakin banyak inkonsistensi yang ditempuh pemerintah baik melalui peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang bersifat *ad hoc*

²⁹² Hasyim Wahid, dkk., 1999, *Telikungan Kapitalisme Global Dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, Yogyakarta: LkiS, hal 9

dan/atau penyimpangan-penyimpangan semangat para penyelenggara negara dalam melaksanakan dan mengawal amanat Pasal 33, semakin sulit mewujudkan kemakmuran masyarakat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam perjalanan panjang bangsa ini, seringkali penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dengan berbagai alasan atau pertimbangan baik yang bersifat mendasar maupun kebijakan adhoc, tidak lain dilatarbelakangi pada keberpihakan yang salah yaitu kepada orang-perorang, bukannya kepada rakyat banyak. Penyimpangan juga sering berlatar belakang karena ambisi kekuasaan/jabatan dan kekayaan.²⁹³ Beberapa penyimpangan yang layak dikemukakan adalah:

1. Kebijakan *trickle down effect*

Dalam masa pemerintahan Orde Baru kebijakan *trickle down effect* ini mendasarkan pada pemikiran perlunya “kue ekonomi nasional” atau PDB yang terlebih dahulu dibesarkan melalui tangan pengusaha (kapitalis) besar yang difasilitasi atau diberi keistimewaan-keistimewaan tertentu oleh pemerintah dengan harapan setelah berhasil maka kue yang dibesarkan itu akan mengucur ke bawah. Dalam kenyataannya, ketika kemudian pemerintah menyadari bahwa kue itu tidak menetes ke bawah seperti yang diharapkan, Presiden Suharto menghimbau para pengusaha besar itu di Tapos-Bogor untuk membagikan 25% kepemilikannya kepada koperasi. *Defacto* para pengusaha itu berkeberatan.

Proses yang salah ini, yaitu mengejar efisiensi bukan keberpihakan, mengejar pertumbuhan semata-mata dengan melupakan pemerataan telah melahirkan jurang yang membesar antara *the have and the have not* yang terlihat dalam angka *gini ratio* yang memburuk, maupun berbagai indikator kesejahteraan sosial lainnya yang tidak kunjung membaik. Pertumbuhan ekonomi tahun 2016 hanya mencapai 5,02% yang meskipun nampaknya tinggi sesungguhnya tidak cukup untuk menyerap angkatan kerja atau

²⁹³ Mubyarto, 1988, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hal. 32

pengangguran yang ada sehingga tingkat ketimpangan pendapatan (*gini ratio*) di tahun 2015 masih 0,4 dan angka kemiskinan terhadap jumlah penduduk masih sekitar 11%.

2. APBN defisit dikatakan APBN berimbang.

Semasa pemerintahan Orde Baru dengan Trilogi Pembangunannya, para ekonom pemerintah mendendangkan bahwa APBN Indonesia adalah anggaran berimbang (*balance budget*). Padahal kita semua tahu selama Orde Baru, APBN kita adalah anggaran deficit alias tekor yang ditutupi dengan pinjaman luar negeri melalui IGGI yang kemudian berubah menjadi CGI, yaitu kumpulan kreditor bilateral dan multilateral khusus untuk Indonesia. Atas pinjaman atau utang luar negeri ini pemerintah berargumentasi hanya bersifat pelengkap dan sementara. Artinya pemerintah sebenarnya menginginkan kemandirian dalam APBN, yaitu tidak lebih besar pasak dari pada tiang.

Semangat yang bagus yang identik dengan semangat kemandirian ekonomi dalam Trisakti Bung Karno. Tetapi dalam prakteknya, meskipun dalam tahun-tahun ketika pemerintah sebenarnya sedang dalam keadaan surplus anggaran sehingga tidak memerlukan utang luar negeri, tetap saja pemerintah yang dimotori para teknokrat yang sering dijuluki *Mafia Berkeley*²⁹⁴ menarik utang luar negeri dari IGGI/CGI, sehingga utang tidak lagi bersifat pelengkap dan sementara tetapi suatu ikatan kepada pihak asing. Bersyukur kita bahwa semasa pemerintahan panjang Orba jumlah dan jenis utang luar negeri negara masih terbatas dan terkendali, dan tidak ada yang dibelanjakan untuk anggaran rutin.

Menurut Pasal 11 UUD 1945 seharusnya setiap perjanjian dengan pihak luar negeri harus mendapatkan persetujuan DPR. Tetapi dalam prakteknya bahkan sampai sekarang, perjanjian atau ikatan-ikatan dengan pihak luar negeri, lebih-lebih yang mempunyai beban keuangan negara masa kini maupun masa yang akan datang, dijalankan

²⁹⁴ Revrison Baswir, 2006, *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 12

pemerintah tanpa persetujuan langsung dari DPR. Pada hemat kami semangat para penyelenggara negara yang menyimpang inilah yang melatar belakangi keengganan pemerintah untuk diawasi DPR. Manipulasi dalam “anggaran berimbang” ini telah menciptakan berbagai anggaran *off budget* yang kemudian melahirkan berbagai rekening bank yang belakangan dikenal dengan sebutan rekening gelap yang penertibannya mengacu kepada UU No. 20/1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

3. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

BLBI adalah contoh lain keberpihakan pemerintah pada pihak yang salah.²⁹⁵ BLBI yang pada dasarnya adalah pemberian fasilitas, dispensasi dan *bailout* terjadi karena pelanggaran demi pelanggaran dari perbankan terhadap Undang-undang Perbankan No. 7/1992 dan Peraturan Bank Indonesia. Pelanggaran dalam aturan-aturan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Saldo merah dan Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) dan SBPU Khusus. Pelanggaran para banker ini bukannya ditindak tegas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tetapi malah diberikan fasilitas atau keistimewaan-keistimewaan yang berakhir pada kerugian negara. Negara telah menjadikan dirinya sebagai keranjang sampah kerugian atau kecerobohan para bankir, sesuatu yang tidak akan dilakukan negara bila hal tersebut terjadi pada para pedagang-pedagang kecil dan warteg yang sering bankrupt dalam usahanya.

Kesalahan kebijakan dalam memilih keberpihakan BLBI semasa Orde Baru ini ternyata dilanjutkan dalam masa pemerintahan sesudahnya (Orde Reformasi) dengan melahirkan Obligasi Rekap dan SKL (Surat Keterangan Lunas) BLBI yang berbuntut hingga kini,²⁹⁶ yaitu membebani APBN dan skandal hukum yang tidak kunjung selesai atau

²⁹⁵ Joseph Soedradjad, 2001, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 41

²⁹⁶ Setiawan Djodi, 2009, *Reformasi dan Elemen-Elemen Revolusi*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hal. 32

diselesaikan oleh KPK. Bahkan kejadian serupa berulang kembali melalui skandal *bailout* Bank Century yang merugikan negara lebih dari Rp 6,7 Triliun.

4. Bulog dan Pertamina

Semasa pemerintahan Orde Baru sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945, Bulog berperan menjaga stabilitas harga dan kesediaan barang pokok atau strategis seperti beras, gula, kedelai, dan gandum. Rakyat menikmati harga murah dan stabil, bahkan sempat swasembada beras. Kehadiran negara dapat dirasakan meskipun pemerintah sendiri tidak langsung memproduksi beras, kedelai, dan gandum tetapi menguasai peredaran barang-barang tersebut.

Gula di produksi oleh BUMN dan swasta tetapi peredaran dan harganya diatur oleh negara melalui mekanisme pasar terkendali. Justru setelah sebagian peran Bulog digantikan oleh kartel swasta, harga dan stok barang-barang strategis ini sering bermasalah dan pemerintah seakan tidak berdaya menghadapi kartel-kartel tersebut dan rakyat hanya bias mengeluh dengan seringnya kelangkaan barang dan atau kenaikan harga. Meski kini pemerintah tidak mengimpor (sementara) beras, sebenarnya impor pangan Indonesia semakin tinggi khususnya gandum. Artinya terjadi pergeseran pangan dari beras ke gandum dan Indonesia semakin bergantung kepada impor.

Dalam masa pemerintahan Orde Baru melalui Undang-undang No.8 /1971 tentang Pertamina, Pertamina adalah wujud dari kehadiran negara sebagaimana diamanatkan Pasal 33. Stok maupun harga BBM relative stabil dan Indonesia menjadi anggota OPEC.

Penerimaan Negara (pajak dan bagi hasil) dari BBM relative baik sebab produksi selalu meningkat dan *costs recovery* terkendali.²⁹⁷

Pada akhir pemerintahan Orde Baru produksi BBM telah mencapai 1,5 Juta barel per hari dibandingkan dengan produksi saat ini yang hanya berkisar pada angka 800.000

²⁹⁷ Tanri Abeng dan Faisal Siagian, 1999, *Reformasi BUMN Dalam Perspektif Krisis Ekonomi Makro*, Jakarta: Pusat Reformasi dan Pengembangan BUMN, hal. 48

barel per hari. Meski ada kelemahan dalam manajemen Pertamina yang harus diperbaiki tetapi sebagai suatu sistem keberadaan Pertamina sebagaimana diatur dalam UU No. 8/1971 sudah sesuai dengan Pasal 33 karena kedudukan negara dalam produksi dan pengaturan BBM amat kuat. Tetapi atas desakan IMF (1998) dan semangat pengembosan peran negara dengan alasan demi efisiensi dan privatisasi Pertamina, peran negara melalui Pertamina sebagai mana diatur dalam UU No. 8/1971 tersebut telah dibubarkan dan Pertamina menjadi perusahaan BUMN biasa sebagaimana perusahaan sejenis lainnya. Setelah swastanisasi itu justru produksi nasional BBM terus menurun, *costs recovery* meningkat tajam sehingga penerimaan negara dari BBM menurun dan sering terjadi kelangkaan BBM serta impor BBM meningkat sejalan dengan turunnya produksi dan kenaikan konsumsi BBM di dalam negeri.

5. Privatisasi BUMN

Pasal 33 jelas menegaskan kehadiran negara baik melalui BUMN/ BUMD maupun melalui pengaturan oleh pemerintah. Semasa Orde Baru, BUMN/BUMD berperan besar dalam berbagai industri seperti perbankan, asuransi, perkebunan, pelabuhan, telekomunikasi, transportasi, semen, pembibitan dan lain. Sesuai dengan misinya, tidak semua BUMN/ BUMD bertujuan untuk menghimpun laba. Sebagian BUMN/BUMD bertugas sebagai usaha perintisan, pelayanan umum, dan stabilisasi serta secara umum kehadiran BUMN/BUMD mampu mengimbangi pemain swasta. Sejak reformasi 1998 atas desakan IMF sebagian BUMN strategis ini jatuh ketangan swasta²⁹⁸ baik asing maupun nasional sehingga peran dan kehadiran negara dalam bidang perekonomian nasional semakin melemah. Bahkan sebagian perusahaan swasta besar yang terlibat skandal BLBI yang sebenarnya telah jatuh ketangan pemerintah tanpa paksa atau tanpa tindakan nasionalisasi justru dijual kembali dengan harga murah kepada swasta karena semangat

²⁹⁸ Muhammad Sadli, 2002, *Ekonomi Indonesia di Era Politik Orde Baru: 80 Tahun Mohamad Sadli*, Jakarta: Penerbit Kompas, hal. 51

privatisasi yang berlebih-lebihan. Contoh nyata adalah Bank BCA dan Bank Niaga yang telah sempat dimiliki negara (melalui BPPN) dijual murah kepada swasta, bukannya dipertahankan sebagai BUMN atau dijual kepada BUMN atau yayasan-yayasan karyawan/pensiunan BUMN. Inilah contoh keberpihakan yang salah karena negara selalu dipihak yang dirugikan.

6. Penguasaan Tanah

Tanah adalah asset yang amat strategis bagi kehidupan suatu bangsa. Ketimpangan lahan di Indonesia termasuk yang amat buruk yaitu dengan *Gini Ratio* lahan pada angka 0,64 (tahun 2013).²⁹⁹ Berdasarkan Sensus Pertanian 2013 sekitar 56% petani Indonesia adalah petani gurem yang miskin dengan kepemilikan lahan kurang dari 0,5 hektar. Karena itu pemerintah seharusnya tidak perlu ragu-ragu dalam penguasaan tanah, baik untuk pertanian, perkebunan, maupun perumahan rakyat. Dalam kenyataannya, semakin banyak porsi tanah yang dikuasai perusahaan-perusahaan besar yang perolehannya berasal dari negara. Pemerintah seharusnya bias berperan agar tanah-tanah tersebut dimiliki rakyat melalui koperasi atau kelompok-kelompok masyarakat yang dikerjasamakan dengan BUMN/BUMD atau swasta seperti model inti dan plasma. Tetapi selama semangat para penyelenggara negara tidak mendasari kebijakan yang berpihak kepada rakyat banyak, pemerintah cenderung memilih jalan pintas yang tidak sejalan dengan jiwa dan semangat Pasal 33.

Contoh-contoh implementasi kebijakan yang pada hemat kami menyimpang seperti di atas telah menimbulkan ketimpangan-ketimpangan yang meluas baik dibidang pendapatan, kepemilikan aset, ketimpangan antar daerah, maupun kesenjangan pendapatan tenaga kerja disektor formal dengan disektor informal. Ketimpangan yang terparah nampaknya terjadi pada sektor keuangan-perbankan dimana menurut laporan OJK (2017)

²⁹⁹ Andrinof A. Chaniago, 2012, *Gagalnya Pembangunan: Membaca Ulang Keruntuhan Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, hal. 67

terdapat 50 konglomerasi yang menguasai lebih dari Rp 5.000 Triliun atau 70% total aset sektor keuangan. Bandingkan dengan besarnya APBN 2017 yang hanya sekitar Rp 2.100 Triliun. Sedangkan dari sector kepemilikan rekening perbankan yang meliputi 198 juta rekening, 0,04% rekening menguasai 40% dari total simpanan diperbankan. Sementara 98% rekening hanya menguasai 14% dari total simpanan (LPS2017).

c. Peran Negara Dalam Perekonomian Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 33 UUD 1945 berada di bawah Bab XIV dengan perubahan judul pada perubahan keempat menjadi ‘Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial’. Sistem perekonomian nasional Indonesia ditujukan untuk kesejahteraan sosial. Hal ini senada dengan pendapat Dawam Rahardjo yang membahas Pasal 33 dari perspektif ekonomi. Menurut Dawam Rahardjo,³⁰⁰ jika dilihat dengan seksama, maka Pasal 33 bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial. Dalam konsteks kesejahteraan, UUD 1945 menggunakan dua istilah, yaitu kesejahteraan umum dan kesejahteraan sosial. Istilah kesejahteraan umum dapat ditemui dalam Alinea IV Pembukaan (Preamble) UUD 1945; sedangkan istilah kesejahteraan sosial terdapat pada judul Bab XIV tersebut di atas. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai kedua istilah dimaksud. Menurut Dawam Rahardjo istilah kesejahteraan sosial lebih sering digunakan dalam konteks wacana pembangunan. Hal ini ditafsirkannya berdasarkan penggunaan istilah tersebut pertama kalinya oleh Bung Karno dalam pidatonya di depan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam menjelaskan rumusan dasar negara yang diajukannya. Bung Hatta menyetujui penggunaan istilah tersebut, namun beliau

³⁰⁰ M. Dawam Rahardjo, 2012, *Ekonomi Politik Pembangunan*, LSAF, Jakarta, hal. XXVII. Lihat pula Dawam. Rahardjo dalam, *Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu.*, <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id>, diakses tanggal 19 September 2018.

menggunakan istilah keadilan sosial daripada kesejahteraan sosial. Istilah keadilan sosial lebih menekankan pada distribusi kesejahteraan yang diperoleh dalam pembangunan yang lebih adil dan merata.³⁰¹

Makna kesejahteraan sosial sebagaimana tercantum dalam Bab XIV UUD 1945 tersebut di atas, menurut Sri Edi Swasono³⁰² merupakan rumusan sistem ekonomi Indonesia yang disebutnya sebagai Doktrin Kesejahteraan Indonesia. Kesejahteraan sosial bersama-sama dengan kesejahteraan umum termasuk dalam kesejahteraan publik (public welfare) yang merupakan tanggungjawab dan misi negara mewujudkannya. Oleh karena itu, tugas utama negara adalah memasukan kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya di samping ‘melindungi segenap tumpah darah’, ‘mencerdaskan kehidupan bangsa’, ‘turut serta dalam menegakkan perdamaian dunia yang abadi’ sebagaimana termaktub dalam Aline IV UUD 1945.

Istilah kesejahteraan umum merupakan lawan dari kesejahteraan individu. Oleh karena itu, ukuran kesejahteraan bukan berbasis pendapatan individu; melainkan komunal. Dalam perspektif filsafat (hukum), ukuran kesejahteraan umum digambarkan oleh teori Jeremy Bentham³⁰³ ‘*the greatest happiness for the greatest number*’, artinya jika sebagian anggota masyarakat merasakan manfaat dan merasa senang dengan kebijakan atau situasi tertentu, maka itulah kesejahteraan umum.

Namun sebaliknya, jika “*the greatest happiness for the smallest number*” maka kesejahteraan umum belum terwujud, sehingga negara memiliki tanggungjawab

³⁰¹ *Ibid.*, hal. XXXII

³⁰² Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono (eds.), 1981, Wawasan Ekonomi Pancasila, Jakarta: UI Press, hal. 9

³⁰³ Jeremy Bentham, 1979, *The Theory of Legislation*, Bombay: NM Tripathi Private Limited, hal. 23-25

untuk mengubahnya menjadi kesejahteraan bersama. Secara kuantitatif, makna kesejahteraan sosial menurut Rizal Ramli³⁰⁴ dapat diukur dari:

- 1) Status gizi;
- 2) status kesehatan yang terlihat dari angka harapan hidup;
- 3) status pendidikan, pekerjaan yang mencukupi kebutuhan hidup, dan;
- 4) prevalensi kejadian penyakit dan lain-lain, yang harus diukur secara kuantitatif.

Sejalan dengan pikiran utilitarianisme di atas, maka ukuran kesejahteraan rakyat yang paling penting adalah tercukupinya kebutuhan dasar atau pokok hidup, bukan pertumbuhan ekonomi atau nilai tukar. Sesungguhnya Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi Indonesia yang mengacu pada pemikiran Hatta tentang ekonomi kerakyatan, karena istilah ekonomi kerakyatan memang tidak ditemukan secara eksplisit dalam UUD 1945.³⁰⁵ Namun demikian, secara esensial, makna demokrasi ekonomi dimaksud mengacu pada definisi kata 'kerakyatan' sebagaimana dikemukakan oleh Hatta dalam tulisannya pada harian *Daulat Ra'jat*.³⁰⁶ Selain itu penggunaan kata kerakyatan pada Sila keempat Pancasila pun dapat ditafsirkan bahwa demokrasi ekonomi adalah ekonomi kerakyatan. Selanjutnya dalam menjelaskan Pasal 33, Hatta menerangkan sebagai berikut.³⁰⁷

³⁰⁴ Rizal Ramli, 2014, Telaah Wacana Ekonomi Kerakyatan dalam Ekonomi Kerakyatan, Lembaga Suluh Nusantara Bekerjasama dengan American Institute For Indonesian Studies (AIFIS), hal. 11

³⁰⁵ Revrison Baswir, 2000, Tiada Ekonomi Kerakyatan Tanpa Kedaulatan Rakyat, dalam Baswir (1997), Agenda Ekonomi Kerakyatan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 5

³⁰⁶ *Ibid*

³⁰⁷ Moh. Hatta, 1954, Beberapa Pasal Ekonomi, Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian P dan K, hal. 5

1) Makna asas kekeluargaan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945:

Azas kekeluargaan itu ialah koperasi. Azas kekeluargaan itu adalah istilah dari Taman Siswa untuk menunjukkan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggap padanya hidup sebagai suatu keluarga. Itu pulalah hendaknya corak koperasi Indonesia.

2) Makna dikuasai oleh negara Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pengertian

dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁰⁸

3) Makna digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3).

4) Makna Demokrasi Ekonomi yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4):

Demokrasi ekonomi, menurut Hatta (1932),³⁰⁹ sebagaimana halnya

³⁰⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 sebagaimana dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2005, tanggal 04 Januari 2005, hal. 208–209

³⁰⁹ Hatta, *Op.Cit.*, hal. 5

demokrasi Indonesia, bersumber pada nilai demokrasi asli di desa-desa di Indonesia. Ada tiga unsur demokrasi di Indonesia: musyawarah, kemerdekaan berpendapat, dan tolong menolong. Dengan menerapkan pilar demokrasi ekonomi ini, tidak ada lagi sebagian kecil orang ataupun golongan yang menguasai kehidupan orang banyak hanya karena ia menguasai faktor produksi seperti sekarang ini. Idealnya keperluan dan kemauan rakyat banyak yang harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan, Karenanya, semua cabang produksi yang memberikan penghasilan besar dan mengenai hajat hidup orang banyak harus dikelola secara bersama di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya.

Perlu juga dicermati bahwa negara juga memiliki kekuasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah cabang produksi yang termasuk dalam kategori *public utility*. Menurut Maruarar Siahaan dan Harjono³¹⁰, penafsiran penguasaan negara ini tidak dapat diartikan dalam konsepsi kepemilikan perdata, melainkan harus dikaitkan dengan kedudukan negara sebagai *entity* yang berdaulat, yang oleh karenanya, kewenangannya meliputi pengaturan hal-hal yang berada di wilayah kedaulatannya, meskipun diluar kepemilikannya, termasuk di dalamnya untuk menarik pemilikan orang lain untuk dikuasai negara. Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat terjadi bahwa:

³¹⁰ Pendapat Maruarar Siahaan dan Harjono termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/200, *Op.Cit.* hal. 208-209

- 1) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak,
- 2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, dan
- 3) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Ketiga kondisi ini menjadi penguasaan negara dan harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat³¹¹

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, penerapan Pasal 33 tidak bisa dilepaskan dari peran negara sebagai pengelola sumber daya alam Indonesia mengembangkan dan menggunakannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan menggunakan prinsip ekonomi kerakyatan.

Negara berkewajiban untuk mengelola sumber daya alam (SDA) dan cabang-cabang produksi penting menggunakan sistem ekonomi kerakyatan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Penggunaan SDA dalam kegiatan ekonomi bukanlah hal baru; justru cikal bakal dan penyokong perekonomian Indonesia adalah SDA. Saat ini lebih dari 50% rakyat Indonesia hidup dipedesaan, yang kehidupannya tergantung kepada hasil alam, dan diantara mereka bahkan masuk kategori miskin yang menurut statistik awal 2012 mencapai 15,72%. Oleh karena itu, konsekuensinya adalah bahwa setiap strategi pembangunan yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat harus difokuskan pada pembangunan daerah pedesaan. Mengutamakan pembangunan di desa tidak berarti seluruh dana dan daya dipusatkan dan diarahkan kepada pembangunan desa, dengan menelantarkan daerah kota. Pembangunan pedesaan justru memerlukan dukungan

³¹¹ Efridani Lubis, 2009, *Perlindungan dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik Berdasarkan Penerapan Konsep Sovereign Right dan Hak Kekayaan Intelektual*, Bandung: Penerbit Alumi, hal.127

dan bantuan pembangunan yang lebih pesat dan lebih maju, khususnya dalam rangka industrialisasi. Pada saat industrialisasi menjadi pilihan, maka penggunaan teknologi menjadi pilihan strategis. Peran teknologi dalam pembangunan pedesaan penting artinya dalam penciptaan struktur dan keadaan ekonomi yang lebih baik.³¹²

Dalam konteks arti membangun, cakupannya cukup luas meliputi pembangunan fisik dan non fisik. Dalam artian non fisik selain peningkatan skill atau kemampuan, ini juga meliputi pembangunan cara berpikir dan kesadaran untuk bebas dari keterbelakangan, atau berkeinginan kuat untuk hidup dengan cara yang lebih baik dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, dalam strategi maupun program pelaksanaannya, ekonomi kerakyatan mengandung tiga unsur pokok, yaitu demokrasi, keadilan sosial dan bersifat populistik, dan implementasinya menjadi tugas negara untuk merumuskan sistem perekonomian yang memenuhi tiga unsur tersebut dan tentu saja menerapkannya pada gilirannya.³¹³

Tujuan jangka pendek kebijakan itu adalah untuk menghapuskan penggolong golongan status sosial-ekonomi masyarakat, baik berdasarkan ras maupun berdasarkan tingkat penguasaan faktor-faktor produksi. Sedangkan tujuan jangka panjangnya adalah untuk mengoreksi struktur ekonomi kolonial yang diwariskan oleh pemerintah Hindia Belanda, serta untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengendalikan jalannya roda perekonomian Indonesia. Penerapan sistem ekonomi kerakyatan ini memang pasang surut; sehingga belum bisa dijadikan barometer keberhasilan sistem ekonomi di

³¹² Amiruddin Idris, 2012, Penguatan Ekonomi Kerakyatan Berdasarkan Demokrasi Ekonomi, Makalah di sampaikan dalam Diskusi Ilmiah MPR RI dan Universitas Almuslim, hal 5

³¹³ *Ibid*

Indonesia. Namun demikian, prinsip ekonomi kerakyatan sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 33 UUD 1945 belum pernah dijadikan pedoman dalam menjalankan perekonomian di Indonesia. Setelah Indonesia merdeka, sekalipun praktek ekonomi kolonial Belanda menjadi dasar utama pengembangan sistem ekonomi kerakyatan dimaksud, namun pada kenyataannya sistem ini belum diterapkan secara penuh pada awal kemerdekaan. Sebagaimana diketahui, sistem perekonomian di dunia dapat dibagi dua besar: ekonomi liberal/kapitalis, dan ekonomi tertutup/sosialisme. Menurut Partadiredja,³¹⁴ bahwa sebagian besar negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, menganut sistem ekonomi campuran, karena terdapat pemilikan swasta perseorangan atas alat-alat produksi yang berdampingan dengan pemilikan negara, dan bahkan pemilikan kelompok-kelompok persekutuan adat. Mekanisme harga dan pasar bebas, hidup berdampingan dengan perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagian besar hargabarang dan jasa dan faktor produksi ditentukan oleh kekuatan permintaan dan penawaran. Pemerintah juga mempengaruhi kekuatan permintaan dan penawaran tersebut melalui kebijaksanaan harga, termasuk penetapan upah minimum.

Sekalipun secara resmi ekonomi kerakyatan belum pernah diterapkan secara nasional, namun pergulatan pemikiran dan perdebatan konsep terjadi bersisi-sisian dengan konsep ekonomi yang diterapkan. Sempat gagasan ekonomi kerakyatan ini terpuruk lama, maka pada 1967, Emil Salim³¹⁵ mengemukakan ide tentang Ekonomi Pancasila, yang secara garis besarnya adalah sistem

³¹⁴ Ace Partadiredja, 1984, Pengantar Ekonomika, Yogyakarta: BPFE UII, hal. 78

³¹⁵ Emil Salim, 1965, Sistem Ekonomi dan Ekonomi Indonesia, Jakarta: Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Indonesia, hal. 5

perekonomian yang didasarkan pada lima sila dalam Pancasila. Walaupun dalam artikel itu konsep Ekonomi Pancasila yang dimaksud belum begitu jelas, namun pada 1979, Emil Salim³¹⁶ membahas kembali apa yang dimaksudkannya sebagai Ekonomi Pancasila. Pada esensinya, Ekonomi Pancasila adalah suatu konsep kebijaksanaan ekonomi, setelah mengalami pergerakan seperti bandul jam dari kiri ke kanan, hingga mencapai titik keseimbangan. Ke kanan artinya bebas mengikuti aturan pasar, sedangkan ke kiri artinya mengalami intervensi negara dalam bentuk perencanaan terpusat. Secara sederhana, Ekonomi Pancasila dapat disebut sebagai sebuah sistem ekonomi pasar dengan pengendalian pemerintah atau "ekonomi pasar terkendali".³¹⁷ Dilihat secara konsep, gagasan Ekonomi Pancasila adalah sama dengan Ekonomi Kerakyatan.

Pada tahun 1984, Mubyarto³¹⁸ mengembangkan lebih lanjut konsep Ekonomi Pancasila yang merupakan pemikiran Soekarno, Hatta, dan Emil Salim, pada saat pengukuhan guru besarnya di UGM. Pidato pengukuhan dengan judul 'Gagasan dan Metoda Berfikir Tokoh-Tokoh Besar Ekonomi dan Penerapannya Bagi Kemajuan Kemanusiaan' menawarkan kembali Sistem Ekonomi Pancasila sebagai terjemahan Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Kerakyatan dalam Pasal 33 UUD 1945. Menurut Mubyarto, Sistem Perekonomian Pancasila memiliki 5 ciri pokok sebagai berikut:

- 1) Roda kegiatan ekonomi digerakan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral.

³¹⁶ Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu*, *Op. Cit.*, hal. 6

³¹⁷ *Ibid*

³¹⁸ Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1988, hal. 11-13

- 2) Ada kehendak kuat dari warga masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial, yaitu tidak membiarkan terjadinya ketimpangan ekonomi dan sosial.
- 3) Dijiwai semangat nasionalisme ekonomi dan tantangannya di era globalisasi yaitu terwujudnya perekonomian nasional yang kuat, tangguh dan mandiri.
- 4) Demokrasi ekonomi berdasarkan kerakyatan dan kekeluargaan. Dalam konteks ini, koperasi dan usaha kooperatif menjiwai perilaku ekonomi perorangan dan masyarakat.
- 5) Adanya keseimbangan yang harmonis, efisien dan adil antara perencanaan nasional dengan otonomi yang luas, bebas dan bertanggung jawab menuju terciptanya keadilan sosial.³¹⁹

Sebelum Mubyarto, di awal Orde Baru Sarbini Sumawinata³²⁰ mencoba mengangkat kembali gagasan tentang ekonomi kerakyatan. Namun gagasan tersebut dikalahkan oleh gagasan ekonomi neoliberal yang dimotori oleh Widjojo Nitisastro. Bersamaan dengan peristiwa Malari, maka penerapan ekonomi neoliberal pun semakin kukuh di Indonesia. Ketika reformasi bergulir, pemikiran tentang Ekonomi Kerakyatan atau Ekonomi Pancasila mendapat tempat kembali.

Melalui Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 mengenai Ekonomi Kerakyatan, disebutkan bahwa misi ekonomi kerakyatan adalah 'memberdayakan semua kekuatan ekonomi nasional terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi pasar yang adil, berbasis pada sumber

³¹⁹ Lihat selengkapnya di http://www.kompasiana.com/rizkyfebriana/mengenal-lebih-dekat-profesormubyarto_54f96e94a333111a648b45bc, diakses 19 September 2018

³²⁰ Sarbini Sumawinata, 2004, *Politik Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 7

daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan³²¹. Sedangkan arah kebijakan ekonomi kerakyatan tersebut adalah:

- 1) bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan;
- 2) berprinsip persaingan yang sehat;
- 3) memperhatikan pertumbuhan ekonomi;
- 4) memiliki nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup,

pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama baik dalam berusaha/bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan adil bagi seluruh masyarakat.³²¹

Selanjutnya agar sistem ekonomi kerakyatan berjalan dengan baik, selain arah kebijakan sebagaimana disebut di atas, diperlukan pula komponen pendukung yang menjadi dasar pelaksanaan ekonomi kerakyatan, yaitu:

- 1) setiap anggota masyarakat harus berpartisipasi dalam proses produksi nasional. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, “Setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”
- 2) setiap anggota masyarakat, termasuk fakir miskin dan anak-anak terlantar, harus berpartisipasi dalam menikmati hasil produksi nasional. Hal itu sejalan dengan amanat pasal 34 UUD 1945, “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.”

³²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, *Loc. Cit.*, hal. 357

3) setiap anggota masyarakat harus berpartisipasi dalam mengendalikan jalannya roda perekonomian nasional.³²²

Semua gagasan tersebut di atas, pada prinsipnya sebagai upaya membangun paradigm ekonomi kerakyatan agar dapat dilaksanakan, sehingga perlu dan harus diprakarsai serta dimulai oleh negara. Kebijakan ekonomi yang menggunakan prinsip di atas, menjadi langkah awal yang menunjukkan bahwa sistem ekonomi kerakyatan menjadi soko guru ekonomi Indonesia. Penerapan Prinsip Ekonomi Kerakyatan Dalam Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999, salah satu kekuatan ekonomi kerakyatan adalah pengusaha kecil dan menengah, di samping koperasi. Tulisan ini berfokus pada implementasi sistem ekonomi kerakyatan untuk pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah semata. Alasan untuk itu adalah pada saat ini lebih banyak sektor usaha mikro, kecil, dan menengah yang ambil peran dalam dunia usaha nasional. Menurut data dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, pada 2012, ada sebanyak 56.534.592 usaha mikro, kecil dan menengah yang menempati 99,99% dari unit usaha yang ada di pasar. Angka ini walaupun meningkat jumlahnya pada 2013 menjadi 57.895.721, namun persentasinya tetap 99,99%. Namun demikian, terlihat bahwa sebagian besar pelaku usaha adalah pengusaha mikro, kecil dan menengah. Pengertian dan pembatasan usaha mikro, kecil dan menengah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah memberi batasan tentang usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah sebagai berikut:

³²²*Ibid*

1. Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria:

- a) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 50.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 300.000.000,00.

2. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdirisendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria:

- a) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 50.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp 500.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 300.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 2.500.000.000,00.

3. Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan kriteria sebagai berikut:

- a) memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 500.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau

b) memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 2.500.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp. 50.000.000.000,00.

Berdasarkan kriteria di atas, jelas bahwa yang dijadikan ukuran sebagai kriteria usaha mikro, kecil dan menengah adalah besar modal dan keuntungan perusahaan. Dikaitkan dengan konsep ekonomi kerakyatan di atas, maka pemberdayaan UMKM sangat dimungkinkan menggunakan konsep dimaksud.

Seperti yang diutarakan oleh Tjakrawerdaja, salah satu kriteria ekonomi kerakyatan adalah keikutsertaan rakyat banyak dalam kepemilikan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Namun demikian, dari 8 (delapan) kriteria yang diusulkannya, penerapan sistem koperasi sebagai pemeran utama menjadi tantangan terbesar.

Dalam pemikiran Tjakrawerdana, maka idealnya UMKM diberdayakan melalui sistem koperasi.³²³

d. Intervensi Negara Dalam Perekonomian Menurut Undang-Undang Dasar

1945

Adanya peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi suatu negara merupakan suatu yang tidak diperdebatkan dalam teori-teori ataupun khazanah pemikiran ekonomi. Melalui berbagai kebijakan yang terkait dengan sektor publik, pemerintah mempunyai peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi³²⁴. Pertumbuhan ekonomi, misalnya, didorong oleh kebijakan pemerintah yang berupaya melakukan investasi dan menarik para investor, mendorong perkembangan teknologi, atau pun menghasilkan/mendidik tenaga kerja yang dibutuhkan oleh bursa tenaga kerja.

³²³ *Ibid.*, hal. 15

³²⁴ Post, James dkk, 1996, *Business and Society - Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, New York, McGraw-Hill Inc, hal. 209-210

Kalaupun kemudian berkembang pandangan yang seakan memunculkan dua kutub pandangan yang menyatakan perlu dan tidaknya peran pemerintah, sebenarnya perbedaan dari dua pandangan itu hanya terletak pada besaran atau kadar dari peran pemerintah tersebut. Adam Smith, yang sering dianggap sebagai pendiri (*founder*) ekonomi modern dan pendukung utama mekanisme pasar secara penuh (*Jaissez faire*), pada hakekatnya juga memberikan porsi pada peran pemerintah dalam perekonomian, hanya saja dalam porsi yang sangat terbatas³²⁵.

Penyediaan barang-barang publik dan upaya mendorong konsumsi barang yang bermanfaat (*merit goods*) merupakan justifikasi ekonomi klasik atas partisipasi pemerintah dalam perekonomian³²⁶.

Awalnya, para ekonom pembangunan memang hanya mengakui peran pemerintah sebatas penyediaan *social overhead capital* atau infrastruktur untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi³²⁷. Namun demikian, pertimbangan selanjutnya melahirkan pemikiran-pemikiran yang menegaskan tentang perlunya pemerintah melakukan intervensi yang lebih luas dalam perekonomian untuk menyelesaikan masalah-masalah tertentu, dan tidak hanya sekedar menyediakan infrastruktur perekonomian. Dengan demikian, yang membedakan pemikiran para ekonom tersebut adalah sejauhmana peran pemerintah dalam mempengaruhi perekonomian, dan bukan perlu atau tidaknya pemerintah tersebut.

³²⁵ Stiglitz, Josep E, 1986, *Economics of the Public Sector*, New York-London, WW Northon & Company hal. 8

³²⁶ Rosen, Sherwin, dan Bruce A. Weinberg 1998, "Incentives, Efficiency, and Government Provision of Public Services" *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, Washington DC, The World Bank, hal. 139-166

³²⁷ Krueger, Anne O 1999, "Government Failures in Development" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, no. 3, summer, hal. 9

Tentang besar-kecilnya intervensi pemerintah dalam perekonomian ini, para ekonom dalam periode tertentu juga melahirkan anis pemikiran yang berbeda. Pada tahun 1950-an, para ekonom dengan argumentasi yang meyakinkan berpendapat bahwa perencanaan dan intervensi pemerintah dalam perekonomian merupakan suatu keharusan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Tetapi pada tahun 1970-an dan 1980-an, para pakar pembangunan paling tidak di Negara Barat dan lembaga-lembaga bantuan intemasional menyerukan lebih banyak pada pengurangan pemerintah, dan mendorong aktivitas ekonom pada swasta atau pasar.³²⁸

Disamping adanya kebutuhan akan penyediaan infrastruktur, ada beberapa alasan lain yang menyebabkan perlunya pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian. Menurut Meier³²⁹ argumen tersebut adalah, pertama adanya kegagalan pasar atau *market failure*, termasuk adanya eksternalitas ekonomis, skala produksi yang menaik, penyediaan barang publik dan informasi yang tidak sempurna. Kedua, perhatian untuk menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan distribusi pendapatan. Ketiga, adanya tuntutan atau hak untuk pemenuhan fasilitas pokok seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan. Keempat, penyediaan dana-dana untuk masyarakat tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah, seperti pensiun, beasiswa, dan sebagainya. Kelima, melindungi hak-hak generasi mendatang, termasuk yang berkaifan dengan masalah lingkungan. Sementara itu,

³²⁸ Perkins, Dwight H, 1991, "Economic System Reform in Developing Countries" dalam Perkins dan Michael Roemer, *Reforming Economic System in Developing Countries*, Cambridge, Massachusets, Harvard Institute for International Development, hal. 28

³²⁹ Meier M. Gerald, 1995, *Leading Issues in Economic Development*, edisi keenam. New York, Oxford University Press, hal. 548

Stiglitz³³⁰ mencatat adanya lima jenis peran pemerintah dalam perekonomian.

Pertama, menyediakan kerangka atau perangkat hukum yang berkaitan dengan seluruh transaksi ekonomi. Adanya perangkat hukum ini merupakan unsur yang sangat penting dalam perekonomian, sehingga memberikan kepastian akan hak milik, keamanan dari pencurian, dan sebagainya. Walaupun ini sangat penting, namun pengeluaran dana untuk penyediaan *legal framework* ini relatif kecil dibandingkan anggaran pengeluaran pemerintah. Di Amerika Serikat (1983), hanya 2 persen dari total pengeluaran pemerintah dialokasikan untuk kepentingan administrasi umum, legislatif, dan aktivitas judicial.

Kedua, pemerintah mempunyai peran sebagai pengatur (*regulator*). Aturan-aturan ini diperlukan dalam aktivitas bisnis, seperti untuk melindungi tenaga kerja, konsumen, serta lingkungan. Misalnya saja di Amerika Serikat, pemerintah memiliki *Occupational Safety and Health Administration* untuk menjamin tersedianya standar minimal tempat kerja bagi para pekerjanya, atau *National Labor Relations Board* untuk menjamin hubungan yang jujur dan adil antara manajemen dengan pekerja. Aturan-aturan yang berkaitan dengan sistem nilai tukar, lalu lintas perdagangan internasional, ataupun yang berkaitan dengan persaingan yang jujur, juga menjadi bagian yang sering ditetapkan oleh pemerintah.

Ketiga, pemerintah berperan sebagai produsen. Pemerintah tidak saja menyediakan infrastruktur dan barang-barang atau jasa publik, melainkan juga barang-barang "individual" (*private goods*). Barang-barang atau jasa yang

³³⁰ Stiglitz, Josep E, 1986, *Economics of the Public Sector*, New York-London, WW Northon & Company, hal. 22-50

diproduksi pemerintah ini, ada yang hanya dihasilkan oleh pemerintah saja, dan ada pula yang dihasilkan bersama produsen swasta. Produk-produk tersebut, misalnya penyediaan jasa pos, perbankan, telekomunikasi, transportasi (kereta api, pesawat terbang, kapal laut ataupun bus-bus umum), jasa asuransi, dan sebagainya.

Keempat, sebagai komunitas dalam perekonomian, pemerintah juga berperan sebagai konsumen yang signifikan mempengaruhi perekonomian. Di Amerika Serikat, pembelian barang dan jasa yang dilakukan pemerintah mencapai seperlima dari total produksi di negara tersebut. Kelima, pemerintah mempunyai peran aktif pula untuk melakukan redistribusi pendapatan dalam masyarakat. Ini dapat dilakukan melalui bantuan publik (*public assistance*) berupa bantuan yang sifatnya langsung (*cash*) dan asuransi sosial yang tergantung pada kontribusi masing-masing individu dalam masyarakat (*transfer payments*). Upaya pemerintah untuk mere-distribusi pendapatan ini juga dilakukan melalui sistem perpajakan, dimana dana yang diperoleh dari pajak sebagian dialokasikan untuk kepentingan masyarakat yang berpendapatan rendah.

Adanya kegagalan pasar dan upaya melengkapi sistem pasar ini pula yang juga ikut mendorong pemerintah dalam aktivitas produksi barang dan jasa melalui pembentukan badan-badan usaha milik negara atau *state owned enterprises*.

Adanya badan-badan usaha negara tersebut, tidak saja terjadi di negara-negara sosialis, komunis, ataupun negara yang bersistem campuran, melainkan juga di negara bersistem kapitalis, baik negara-negara sedang berkembang maupun negara yang sudah maju atau negara industri. Hanya saja, di negara bersistem sosialis ataupun komunis umumnya kepemilikan perusahaan-perusahaan oleh negara jauh lebih banyak dibandingkan negara-negara dengan sistem lainnya. Dalam

perkembangan pragmatis, sejauhmanaperan pemerintah ini sangat terkait dengan sistem pemerintahan masing-masing negara. Di negara-negara liberal, yang umumnya menganut sistem ekonomi kapitalis, intervensi pemerintah adalah sangat minimal. Sebaliknya, pada negara-negara komunis dan sosialis, yang menerapkan sistem ekonomi komando, peran pemerintah dalam perekonomian sangat dominan.

Diantara dua sistem politik dan ekonomi itu, terdapat pula negara yang menerapkan sistem ekonomi campuran, yang pada dasarnya melegitimasi lebih banyak peran pemerintah dibandingkan sistem kapitalis, namun lebih sedikit di bandingkan sistem sosialis-komunis.

Di negara-negara sedang berkembang pemerintah memiliki tradisi yang panjang dalam mengontrol atau campur tangan dalam perekonomian, bahkan sampai pada tingkat manajemen mikro. Intervensi ini termasuk dalam penetapan harga, pengontrolan kredit, pemasaran, dan restriksi-restriksi pada investasi asing dan keuntungannya³³¹. Dalam beberapa hal, pada batas-batas tertentu pemerintah ternyata memang berperan sangat penting dalam mendukung perkembangan ekonomi, seperti melakukan pelatihan tenaga kerja, inovasi teknologi, mendorong perkembangan bisnis kecil dan menengah, serta mendorong ekspor. Hal ini memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan³³². Peran pemerintah yang juga sangat menonjol, terutama di banyak negara berkembang, adalah dalam pembentukan kapital. Ini terjadi baik di negara sosialis yang campur tangan pemerintahnya sangat tinggi, maupun di negara kapitalis seperti Taiwan dan

³³¹ Boeninger, Edgardo, 1992, "Government and Development: Issues and Constraints", The WorldBank, Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, Washington DC, IBRD, hal. 277

³³² *Ibid*, hal. 277-278

Jepang yang setengah atau lebih dari seluruh pembentukan *gross domestic capital*-nya dilakukan oleh pemerintah.³³³

Namun demikian, peran pemerintah yang terlalu tinggi ini ternyata tidak selalu mendukung pertumbuhan ekonomi, sehingga perlu dikurangi. Campuran tangan yang berlebihan, seperti pada banyak negara berkembang, justru menimbulkan distorsi pada perekonomian, misalnya distorsi dalam proses pembentukan harga. Arturo Israel (1990) secara tegas menyatakan, strategi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan tujuan pembangunan lainnya harus diartikan sebagai mengubah atau menurunkan peran sektor pemerintah dalam perekonomian, dan memberikan tempat yang lebih besar pada sektor swasta. Ini diartikan pula bahwa perlu adanya suatu privatisasi dan iikuidasi atas sektor publik yang berkompetisi secara tidak adil dengan sektor swasta, penghapusan hambatan dalam persaingan, penghapusan berbagai kontrol dan lisensi yang justru dapat menghambat perkembangan ekonomi.

Dari berbagai alasan yang dikemukakan di atas, masalah kegagalan pasar merupakan faktor yang kemudian lebih banyak ditonjolkan sebagai rasionalitas utama adanya intervensi pemerintah dalam pereko nomian tersebut. Bahkan beberapa ekonom pembangunan yang berpandangan strukturalis menganggap faktor kegagalan pasar ini pula yang menyebabkan perbedaan dalam pembangunan ekonomi. Kegagalan pasar dapat diartikan sebagai suatu kondisi *Pareto-optimal* tidak dipenuhi.³³⁴ Sementara Mrinal-Datta Chaudhuri mengartikan kegagalan pasar sebagai ketidakmampuan ekonomi pasar untuk mencapai suatu hasil yang

³³³ Perkins, 1991., *Op.Cit*, hal. 13-14

³³⁴ Krueger, 1990., *Op.Cit*, hal. 11

diharapkan dari adanya penggunaan sumber daya. Bentuk-bentuk kegagalan pasar ini, yang menjadi rasionalitas bagi aktivitas pemerintah untuk terlibat dalam perekonomian, adalah:

- 1) Kegagalan dalam persaingan;
- 2) Adanya barang publik, yakni barang yang tidak ditawarkan di pasar, atau kalau ditawarkan jumlahnya tidak akan memadai;
- 3) Adanya eksternalitas ekonomis maupun eksternalitas dis-ekonomis;
- 4) Adanya ketidaksempurnaan pasar, dimana barang yang disediakan sektor swasta di pasar tidak mencukupi, walaupun biaya untuk memproduksi barang tersebut lebih rendah dari harga yang ingin dibayarkan oleh konsumen;
- 5) Adanya kegagalan atau ketidaksempurnaan informasi.³³⁵

Banyaknya faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan pasar tersebut, menghamparkan pemerintah untuk mengambil peran utama untuk melakukan alokasi investasi, mengontrol perkembangan ekonomi, dan melakukan intervensi untuk mengkompensasi dari adanya kegagalan pasar ini. Dalam kaitan untuk melakukan kontrol terhadap perekonomian ini, pemerintah membuat berbagai regulasi untuk mengatur kegiatan ekonomi tersebut. Berbagai kontrol yang banyak dilakukan oleh negara-negara sedang berkembang adalah³³⁶:

- 1) Bank sentral melakukan kontrol atas tingkat bunga bank-bank umum yang umumnya ditetapkan lebih rendah dari tingkat bunga ekulibrium.

³³⁵ Stiglitz, 1986., *Op.Cit*, hal. 83-91

³³⁶ Perkins, Dwight H, 1991, "Economic System Reform in Developing Countries" dalam Perkins dan Michael Roemer, *Reforming Economic System in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development, hal. 17-18

- 2) Penetapan kuota impor atas faktor produksi yang penting, dan sejumlah lisensi dan izin dibutuhkan untuk memperoleh kuota tersebut.
- 3) Pengontrolan atas pembelian dan penjualan valuta asing.
- 4) Keharusan memiliki lisensi untuk investasi baru untuk skala tertentu bagi sektor swasta.
- 5) Kebebasan pemerintah untuk menetapkan tingkat pajak atas bisnis tertentu.
- 6) Pemerintah menetapkan harga produk barang-barang dan jasa yang karena pertimbangan tertentu dianggap penting. Berbagai kontrol serupa juga terjadi di negara maju, hanya saja seperti halnya keterlibatan pemerintah dalam badan usaha milik negara, dalam besaran yang berbeda.

Di negara maju regulasi ataupun intervensi pemerintah atas aspek-aspek di atas relatif lebih rendah dibandingkan negara sedang berkembang. Namun demikian, walaupun pemerintah sudah melakukan intervensi untuk mengatasi kegagalan pasar dan melakukan upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, ternyata tidak selalu dapat mewujudkan sasaran yang ditetapkan pemerintah dari adanya intervensi tersebut. Paling tidak ada lima faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan pemerintah atau *government failures*.³³⁷

Pertama, kesalahan dalam melakukan antisipasi terhadap berbagai keadaan ekonomi yang dihadapi. Ini dapat terjadi karena persoalan yang dihadapi memang sangat kompleks dan sulit diramalkan. Misalnya, pemerintah menempuh kebijakan devaluasi untuk mengatasi krisis dalam neraca pembayarannya.

³³⁷ Stiglitz, Joseph E, 1986, *Economics of the Public Sector*, New York-London, WW Northon & Company, hal. 6-8

Kebijakan ini bisa saja keliru apabila respons dari importir dan eksportir tidak sebagaimana yang diperkirakan oleh pemerintah.

Kedua, kontrol pemerintah atas variabel-variabel ekonomi adalah terbatas.

Upaya pemerintah untuk mengendalikan inflasi, misalnya, tidak selalu berhasil karena variabel yang berkaitan dengan jumlah uang yang beredar dan juga variabel penawaran atas barang dan jasa justru banyak berada di tangan swasta atau masyarakat. Hal yang sama juga terjadi manakala pemerintah ingin mengendalikan pengangguran, mengingat keputusan investasi juga ada di tangan pemillk modal yang akan mempengaruhi secara langsung penciptaan kesempatan kerja.

Ketiga, keterbatasan pemerintah untuk melakukan kontrol atas program dan kebijakannya. Ini juga dapat terjadi karena lemahnya aspek kelembagaan pemerintah dan masyarakat.

Keempat, hambatan dalam proses politik yang bisa tejadi karena adanya perbedaan pandangan dalam mengatasi problematik ekonomi antara eksekutif dan legislatif. Pemikiran atau kebijakan pemerintah bisajadi berbeda dengan keinginan publik, sehingga suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah tidak sepenuhnya mendapat dukungan masyarakat.

Kelima, adanya *vested interest* sehingga melahirkan perilaku yang mengarah pada perilaku pencari *rente* atau *rent seeking behaviour*. Akibatnya, kebijakan pemerintah sendiri justru menjauhkannya dari sasaran yang seharusnya diwujudkan dari kebijakan tersebut. Misalnya saja dalam penetapan proteksi, sebagaimana ditunjukkan dalam *the interest group model*, bisa saja suatu proteksi dilakukan karena adanya tekanan dari kelompok kepentingan yang terkait dengan pengarabil keputusan.

Menurut model ini, struktur proteksi tergantung pada manfaat dan biaya dari kelompok kepentingan dalam mengorganisasi untuk mendapatkan proteksi yang menguntungkannya. Adanya kenyataan demikian, menghasilkan suatu realitas dari adanya intervensi pemerintah yang tidak sejalan dengan yang diharapkan, atau bahkan menghasilkan sebaliknya, yang mencerminkan adanya suatu kegagalan pemerintah (*government failures*).

Oleh karena itu, studi empirik yang ada sering menghasilkan kesimpulan bahwa intervensi pemerintah melalui pemberian proteksi pada sektor industri tertentu justru merugikan perkembangan sektor tersebut. Penelitian di Korea Selatan menunjukkan, pemberian proteksi pada sektor perdagangan, seperti tarif, resiriksi impor, berhubungan negatif dengan pertumbuhan nilai tambah, stok modal, dan produktivitas input secara keseluruhan³³⁸. Ini mencerminkan intervensi pemerintah dalam perdagangan luar negeri tidak selalu mendukung pertumbuhan sektor tersebut dalam jangka panjang.

Dalam perkembangan pemikiran ekonomi sekarang ini, kecenderungan yang terjadi adalah semakin diterimanya pemikiran-pemikiran yang mendukung terbentuknya suatu perekonomian pasar yang terbuka. Proses integrasi ekonomi regional dan global yang terus berlangsung dan dengan kecepatan yang semakin tinggi, merefleksikan adanya kecenderungan tersebut. Ini berarti peran pemerintah dalam perekonomian semakin diminimalkan. Namun demikian, peran yang semakin kecil ini tidak berarti menciptakan pula negara yang lemah untuk melakukan intervensi dalam hal-hal tertentu yang menjadi bidangnya. Bahkan

³³⁸ Wha Lee, Jhong, 1996, "Government Intervention and Productivity Growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no. 3, Nederland, Kluwer Academic Publishers, hal. 404.

untuk keefektifan intervensi tersebut dibutuhkan suatu negara yang kuat, dan ini bisa mewujudkan jika didukung pula oleh aspek kelembagaan yang kuat pula. Dalam hal ini paling tidak ada empat lembaga yang perlu mendapat perhatian, yaitu:

- 1) lembaga ekonomi dan politik;
- 2) lembaga hukum yang independen;
- 3) organisasi relawan swasta;
- 4) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat.³³⁹

Lembaga ekonomi ini, misalnya, menyangkut masalah yang berkaitan dengan administrasi perpajakan, pengaturan lembaga perbankan, pengaturan perilaku bisnis, dan sebagainya. Dalam konteks perpajakan, misalnya, adalah sangat penting bagi pemerintah untuk mendukung perannya dalam tugas pemerintahannya. Anggaran penerimaan pemerintah, yang terbesar umumnya juga berasal dari perpajakan tersebut. Oleh karena itu, apabila lembaga perpajakan ini lemah, atau menimbulkan adanya rasa tidak adil di kalangan wajib pajak dan masyarakat, maka pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah juga bisa terganggu.

Lembaga ekonomi yang kuat ini juga menyangkut lembaga perencanaan pembangunan. Dukungan lembaga ini akan memberikan kejelasan arah dan tujuan dari setiap rencana pembangunan ekonomi, sehingga pelaku-pelaku ekonomi di luar pemerintah dapat melakukan langkah-langkah yang saling melengkapi dan menguntungkan. Misalnya, adanya suatu perencanaan untuk melakukan perombakan struktur ekonomi, dapat menjadi informasi bagi swasta untuk mengalokasikan investasinya pada sektor-sektor yang akan dipacu

³³⁹ Boeninger, Edgardo, 1992, "Government and Development: Issues and Constraints", The World Bank, Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, Washington DC, IBRD, hal. 279-281

perkembangannya. Dengan adanya pengembangan pada sektor-sektor tertentu, maka dapat dipastikan bahwa infrastruktur pendukungnya akan dibangun oleh pemerintah. Ini merupakan eksternalitas ekonomis yang akan menarik investasi swasta pada sektor yang infrastrukturnya sudah dibangun oleh pemerintah tersebut.

Di sisi politik, lembaga yang sangat penting yang dapat memperkokoh pemerintah dalam peaksanaan tugasnya adalah partai politik dan perundang-undangan. Modernisasi partai-partai politik, memperkuat akar mereka di masyarakat dan menciptakan struktur dukungan teknis untuk meningkatkan kinerjanya, merupakan kondisi yang mendasar untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dalam lingkungan yang majemuk. Dalam kasus yang terjadi di Indonesia, dapat dilihat bahwa partai-partai politik sangat lemah dan kecil perannya dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Akibatnya, peran pemerintah pun menjadi tidak optimal dalam upaya melaksanakan program-program pembangunannya secara benar dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan pembangunan ekonomi nasionalnya. Transisi pemerintahannya juga berjalan tidak normal, sehingga menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan bagi pembangunan ekonominya. Ini berbeda dengan yang terjadi di Chile, di mana adanya sistem kepartaian yang kuat, telah memberikan kontribusi yang besar dalam transisi secara damai untuk membentuk pemerintahan yang demokratis.

Adanya lembaga peradilan yang independen dan ketertiban hukum merupakan salah satu syarat penting pula untuk mendukung peran pemerintah yang terbatas namun kokoh. Tujuan-tujuan ekonomi akan dengan mudah dibelokkan untuk mendukung *vested interest*, walaupun ini merugikan kepentingan perekonomian secara keseluruhan. Hal ini tentu sulit dilakukan apabila terdapat

lembaga hukum yang kuat dan independen, sehingga setiap tindakan harus berdasarkan hukum (*rule of law*). Adanya ketentuan hukum ini akan menjadi landasan yang mengatur hubungan individual dan kelompok dalam masyarakat, seperti halnya juga hubungan warga negara dengan pemerintah. Hal ini juga memberikan kepastian hukum pada lembaga-lembaga ekonomi yang berkaitan dengan hak milik, kontrak, dan tanggung jawab utang-piutangnya.

Jika dalam pembangunan ekonomi di banyak negara berkembang terjadi kasus-kasus kebocoran atau korupsi, ini juga merefleksikan lemahnya institusi peradilan, di samping juga karena tidak eksisnya lembaga-lembaga pengawasan dari publik. Korupsi, dalam berbagai bentuknya, memang dialami oleh negara maju maupun negara berkembang. Tidak ada satu negara pun di dunia ini yang bebas korupsi sama sekali. Namun demikian, di negara berkembang, seperti halnya yang terjadi di Indonesia, kasus ini lebih meluas dan parah dampaknya. Ini terkait dengan lemahnya pemerintahan di negara berkembang tersebut. Bahkan, di beberapa negara berkembang, seperti Zaire dan Kenya, korupsi telah meliputi bagian besar dari GDP-nya.³⁴⁰ Dengan melihat kasus-kasus yang terkait dengan korupsi dan sejenisnya di Indonesia misalnya, terutama pada masa rezim Orde Baru, adalah sangat transparan, dan sebenarnya bisa langsung dideteksi oleh masyarakat dan unsur pengawas dalam birokrasi sendiri. Namun demikian, karena lemahnya hukum dan kontrol sosial, serta kuatnya posisi birokrat yang melakukan tindakan korupsi dan praktek lainnya yang merugikan pembangunan ekonomi nasional tersebut, mengakibatkan hanya sebagian kecil dari kasus korupsi ini yang

³⁴⁰ Schleifer, Andrei dan Robert W. Vishney, 1993, "Corruption" Quarterly of Journal Economy, vol.CVIII, Agustus, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, hal. 599-617

bisa diselesaikan. Sebagian besar dari kasus ini di biarkan terus berlanjut, bahkan perbuatan yang demikian dianggap sebagai suatu kelumrahan oleh sebagian besar masyarakat, karena ketidakberdayaan untuk meluruskan perbuatan yang merugikan kepentingan masyarakat banyak tersebut.

Hal demikian mencerminkan bahwa ketidakterbukaan untuk memerangi korupsi diakibatkan karena ketakutan berhadapan dengan kekuasaan yang sentralistik di puncak birokrasi tersebut, sebagai akibat lemah dan tidak independennya lembaga hukum maupun lembaga kontrol masyarakat. Memang tidak mudah untuk menghapuskan korupsi yang meluas tersebut. Namun demikian Johnston³⁴¹, yang menilai kasus korupsi paling serius adalah "*political and bureaucratic corruption*", mengemukakan bahwa pada periode jangka menengah ke jangka panjang adalah mungkin untuk menurunkan korupsi dari tingkat korupsi yang tinggi ke tingkat yang rendah. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pemberian jaminan hak atas kebutuhan dasar ekonomi dan kebebasan sipil, peningkatan kompetisi politik dan ekonomi, dan mendorong pertumbuhan masyarakat sipil yang lebih kuat.

Sistem kelembagaan hukum sangat diperlukan untuk memelihara iklim persaingan pasar yang sehat. Terdapat beberapa aspek yang diharapkan dari sistem hukum agar dapat memelihara iklim persaingan yang sehat tersebut.³⁴² Pertama, melindungi hak milik pribadi. Kedua, memaksakan berlakunya kontrak yang telah dibuat antar pelaku ekonomi. Ketiga, memaksa pelaku ekonomi untuk memberikan

³⁴¹ Johnston, Michael, 1998, "What Can Be Done about Entrenched Corruption?", Annual Bank Conference Development Economics 1997, Washington DC. The World Bank, hal. 69-90

³⁴² Nasution, Anwar, 1992, "Demokratisasi Ekonomi di Sektor Industri Manufaktur", dalam M. Arsyad Anwar dkk (eds), *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: FE UI ISEI Gramedia, hal. 246

kompensasi bagi pihak lain yang dirugikan akibat eksternalitas dis-ekonomis yang ditumbulkannya, termasuk tindakan monopolis dan oligopolis yang merugikan pihak lain. Keempat, memelihara kesehatan persaingan dan transparansi pasar untuk meningkatkan efisiensi perekonomian nasional. Kelima, menjamin pelayanan hukum yang merata dengan biaya yang murah dan dapat dijangkau masyarakat.

Dalam prakteknya, terutama di negara sedang berkembang, peran pemerintah ini justru sering menjadi sumber distorsi dalam perekonomian, Dengan alasan tertentu, pemerintah mengeluarkan perlindungan khusus, atau memberikan lisensi berupa monopoli ataupun oligopol pada sedikit pelaku ekonomi. Akibatnya, peran pemerintah yang antara lain diharapkan mengatasi terjadinya kegagalan pasar, justru menghasikan hal yang sebaliknya. Hal demikian dapat terjadi pada negara yang sistem kelembagaan hukumnya dan lembaga kontrolnya masih lemah, sehingga distorsi yang timbul dari adanya intervensi pemerintah terus berlanjut.

Adanya sistem hukum yang kuat dan independen akan memberikan pula peluang munculnya organisasi relawan swasta (*private voluntary organizations*) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat (*office of controller general*).

Lembaga-lembaga ini akan memperkuat kelembagaan pemerintah, walaupun dengan intervensi yang minimal, dalam mendukung jalannya pembangunan ekonomi. Ini menunjukkan bahwa upaya pembangunan ekonomi tidak bisa berjalan sendirian, melainkan juga secara simultan dibarengi dengan perkembangan bidang-bidang lainnya, seperti bidang politik dan hukum.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, pemerintah juga terlibat dalam aktivitas produksi, di samping juga distribusi, melalui badan-badan usaha yang

dibentuknya. Berbeda dengan sektor swasta yang selai berusaha mendapatkan keuntungan maksimai, perusahaan pemerintah (*government enterprise*) tidak selalu mengutamakan keuntungan maksimal dalam aktivitas tersebut. Badan usaha milik negara ada pula yang didesain untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, seperti menciptakan kesempatan kerja, pengembangan daerah, merintis usaha yang belum dimasuki sektor swasta, dan sebagainya. Secara umum dapat diringkaskan tujuan dari badan usaha milik negara ini adalah:

- 1) memaksimalkan kesejahteraan masyarakat; dan
- 2) memaksimalkan tujuan "tertentu" dari manajemen atau pemerintah, termasuk kemungkinan memperoleh keuntungan maksimal.

Tujuan tertentu tersebut, misalnya, penciptaan lapangan kerja, melayani barang kebutuhan publik, mendapatkan keuntungan, pengembangan industri atau sektor yang dianggap strategis, merintis pengembangan usaha yang belum dimasuki swasta, dan sebagainya. Dengan demikian badan-badan usaha milik negara ini terdapat tujuan-tujuan non-komersial, disamping tujuan komersialnya.

Lingkup kegiatan badan usaha pemerintah dapat mencakup semua sektor ekonomi, tetapi biasanya terkonsentrasi pada bidang yang terkait dengan penyediaan ke butuhan mayoritas penduduk. Namun demikian, di negara sosialis ataupun komunis, pemerintah dengan ribuan (bahkan ratusan ribu, termasuk yang dimiliki pemerintahan lokal seperti di RR Cina) badan usahanya, yang bergerak dalam semua sektor ekonomi. Sebaliknya di negara-negara kapitalis, pemerintah hanya bergerak pada sektor tertentu saja. Di Amerika Serikat, sektor ekonomi yang dimasuki pemerintah sangat terbatas, seperti sektor jasa pos, listrik, kereta api, asuransi dan perbankan.

Pengalaman banyak negara, menunjukkan bahwa banyak dari badan usaha yang dimiliki pemerintah berjaian tidak efisien dan justru menjadi beban bagi pemerintah dan masyarakat. Hal ini telah mendorong terjadinya upaya privatisasi badan-badan usaha milik negara tersebut. Disamping alasan efisiensi tersebut, argumentasi yang menyarankan swastanisasi adalah alasan ideologis dan keuangan.

Swastanisasi dianggap sebagai bagian dari demokratisasi ekonomi, karena akan melibatkan banyak pelaku ekonomi dalam menangani sektor usaha tertentu. Alasan keuangan terkait dengan upaya untuk mengurangi beban anggaran pemerintah yang terbatas, sehingga tidak perlu dibebani untuk mendukung jaiannya badan usaha yang sudah bisa ditangani sektor swasta.

Badan-badan internasional, seperti USAID, Bank Dunia, dan IMF, terutama sejak 1980-an banyak menekan negara yang dibantunya untuk melakukan privatisasi tersebut³⁴³, Ini kemudian menjadi suatu fenomena global dalam rangka meningkatkan kinerja dan mengurangi beban pemerintah. Badan-badan Usaha

Milik Negara (*public enterprises, government own companies*) diarahkan untuk melakukan korporatisasi (*corporatization*) dan privatisasi (*privatisation*). Menurut

J. Boston (1998), sebagaimana dikutip Mardjana³⁴⁴, korporatisasi merupakan proses dimana aktivitas perdagangan atau komersial suatu departemen pemerintah dipisahkan dari kegiatan non komersial dan ditempatkan pada organisasi yang bertujuan niencari keuntungan atau menjadi bagian fiingsi komersial BUMN.

Ringkasnya, korporatisasi dapat diartikan sebagai menerapkan pola-pola

³⁴³ Meier M. Gerald, 1995, *Leading Issues in Economic Development*, edisi keenam. New York, Oxford University Press, hal. 545

³⁴⁴ Mardjana, IKetut, 1994, "Korporatisasi dan Privatisasi sebagai Alternatif Pembenahan BUMN", *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Jakarta: BPEK

manajemen unit bisnis swasta dalam badan-badan usaha milik negara tersebut dan menghapuskan pola-pola birokrat atau pemerintahan yang sering mencemari manajemen BUMN. Privatisasi atau wasanisasi adalah melepaskan sebagian atau seluruh saham kepada pihak swasta, baik itu secara langsung maupun melalui pasar modal (*go public*).

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, proses korporatisasi dan privatisasi BUMN sudah gencar sejak awal dasawarsa 1980-an. Dasar utama proses privatisasi ini terutama adalah pemikiran bahwa aktivitas ekonomi dan bisnis lebih baik diserahkan kepada swasta, karena usaha yang dikelola swasta umumnya lebih efisien. Ini didasarkan pada berbagai penelitian yang pernah dilakukan, yang membandingkan unit usaha swasta dan negara dalam bidang yang sama, yang selanjutnya berakhir dengan kesimpulan bahwa usaha swasta lah yang lebih efisien, dan usaha negara cenderung tidak efisien dan menjadikan kinerja perekonomian masyarakat dibebani ekonomi biaya tinggi.³⁴⁵

Oleh karena itu, dengan penyerahan unit-unit usaha BUMN pada swasta, maka pemerintah dapat lebih mengkonsentrasikan aktivitas dan dananya pada kegiatan-kegiatan untuk menjalankan roda pemerintahan tanpa terlibat banyak pada urusan bisnis. Disamping itu, privatisasi tersebut dianggap juga sebagai langkah lebih mendemokratisasikan ekonomi, karena masyarakat dapat masuk ke semua bidang usaha. Walaupun pemikiran demikian juga banyak ditentang, namun proses privatisasi ini terus berlanjut. Privatisasi tidak saja terjadi di negara berkembang, tetapi juga di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada Jepang,

³⁴⁵ Ruru, Bacelius, 1986, "Privatisasi BUMN Sebagai Strategi Makro di Bidang Pasar Modal", Seminar Pengembangan Pasar Modal, Yogyakarta: ISEI-PAU Studi Ekonomi UGM, hal. 40

Jerman, dan negara-negara lainnya. Amerika Serikat, misalnya, beberapa negara bagiannya menjual perusahaan listriknya, dan menyerahkan urusan pemadam kebakaran pada swasta. Kanada melepas BUMN bidang telekomunikasinya, di samping puluhan BUMN lainnya. Bahkan Kanada menempatkan seorang menteri negara yang khusus menangani privatisasi tersebut.

Inggris, yang diawali oleh PM Margareth Thatcher, juga melakukan hal yang sama, misalnya menjual saham British Telecom dan British Gas di bursa

London. Dalam periode pemerintahan Thatcher tersebut (1979-1993), Inggris memperoleh penerimaan sebesar 55 miliar poundsterling dari penjualan BUMN.

Jika sebelumnya setiap tahun harus memberi subsidi 3 miliar poundsterling, berbalik menghasilkan tambahan penerimaan pajak 60 juta poundsterling per minggu. Lebih dari itu, pelayanan pun menjadi lebih baik pasca privatisasi, seperti tercermin dari penurunan tarif gas dan telekomunikasinya.

Di Selandia Baru, program reformasi ekonomi yang secara gencar dilaksanakan sejak 1984, telah berhasil pula mengubah posisi BUMN .yang sebelumnya selai merugi dan menjadi beban pembayar pajak, menjadi BUMN yang efisien dan beberapa di antaranya disegani di tingkat-intemasional³⁴⁶

Di Republik Rakyat Cina (RRC), yang ekonominya dikendalikan oleh negara, tahun 1995 mengumumkan hanya akan mempertahankan 1000 BUMN dari 100 ribu BUMN yang dimilikinya. Sunita Kikerl, John Nellis dan Mary Shirley menunjukkan selama kurun waktu 1980-1992 terdapat lebih dari 15.000 BUMN di seluruh dunia yang diswastakan. Suatu penelitian dari 272 perusahaan negara di

³⁴⁶ Bale, Malcolm dan Tony Dale, 1998, "Public Sector Reformin New Zealand and Its Relevance to Developing Countries", The World Bank Research Observer, Vol. 13, No.1, February

RR. Cina menyimpulkan bahwa telah terjadi peningkatan pertumbuhan produktivitas secara substansial dari BUMN di sana selama kurun waktu 1980-1989. Pertumbuhan ini sebagian besar sebagai akibat dari kebijakan reformasi ekonominya yang juga menyentuh BUMN di negara tersebut.

Keadaan yang demikian sangat berbeda dengan kondisi tahun 1950-1970, dimana waktu itu pemerintah sangat aktif dalam perekonomian, dan BUMN dijadikan alat untuk mendukung berbagai program ekonomi pemerintah. Adanya era kesenjangan (globalisasi) ekonomi, yang mengarahkan perilaku ekonomi pada persaingan bebas, telah memaksa setiap pelaku dan unit ekonomi untuk bertindak efisien, sehingga banyak negara melakukan reformasi dalam kaitan dengan BUMN-nya.

Di Indonesia pemikiran privatisasi lebih diorientasikan pada penjualan saham BUMN melalui pasar modal. Pada tahun 1986, gagasan privatisasi tersebut muncul melalui Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Gagasan ini mendapat tanggapan dari pemerintah yang ter cermin dari pembentukan Team Pengkajian Antar Departemen pada tahun 1987 yang dipimpin Menko Ekuin dan Pengawasan Pembangunan (PDBI, 1989). Kemudian, menjelang akhir rezim Soeharto, dikeluarkan pula suatu Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1996 yang membentuk Team Privatisasi BUMN. Team ini sebenarnya hanya menggantikan tim yang pernah dibentuk oleh Menteri Keuangan, yang dibubarkan setelah privatisasi PT Telkom. Walaupun pemikiran tentang swastanisasi ini mendapat perhatian dari pemerintah, namun dalam prakteknya berjalan lamban. Bahkan Bank Dunia (1996) menilai Indonesia sebagai negara yang paling lamban dalam

melaksanakan proses swastanisasi BUMN di Asia Timur, disamping juga dianggap sebagai yang tidak transparan BUMN-nya.

Korporatisasi atau privatisasi, sebenarnya merupakan langkah nyata dari suatu reformasi ekonomi, yakni menyangkut suatu proses perubahan kelembagaan (*institutional change*) yang membuat produktivitas meningkat. Lebih lengkap reformasi ekonomi didefinisikan sebagai suatu proses perubahan kelembagaan yang membawa pada peningkatan tingkat pertumbuhan produktivitas input total atau *total factor productivity* (TFP)³⁴⁷. Atau menurut Meier³⁴⁸, reformasi ekonomi merupakan perubahan dalam kebijakan pemerintah, struktur kelembagaan, atau prosedur administratif untuk mengubah dan meningkatkan kinerja ekonomi. Dengan demikian, privatisasi diarahkan untuk meningkatkan produktivitas semua sumber yang ada dalam BUMN. Untuk kasus Indonesia, seiring dengan tuntutan reformasi ekonomi sekarang ini, maka adalah penting untuk melakukan pengkajian ulang atas kelembagaan dan kinerja semua BUMN yang ada.

Dalam pengalaman melakukan reformasi usaha milik negara ini, Selandia Baru sering dianggap sebagai salah satu negara yang cukup sukses melakukan reformasi di sektor publiknya lewat kebijakan korporatisasi. Pada tahun 1984, BUMN di Selandia Baru, yang bergerak dalam bidang infrastruktur, telekomunikasi, industri baja, pos, pelayaran, listrik, dan sebagainya, hamper semuanya merugi dan memaksa pembayar pajak untuk mensubsidinya. Langkah korporatisasi yang ditempuhnya tersebut memberikan hasil yang menakjubkan. *Telecom New Zealand* yang sebelumnya dikecam sebagai salah satu perusahaan telekomunikasi yang

³⁴⁷ Reynolds, Bruce (ed), 1987, *Chinese Economic Reform*

³⁴⁸ Meier M. Gerald, 1995, *Leading Issues in Economic Development*, edisi keenam. New York, Oxford University Press, hal. 514

paling tidak efisien di dunia, sejak awal 1990-an telah menjadi salah satu perusahaan jasa telekomunikasi yang memimpin di tingkat internasional.

Paling tidak ada lima pendekatan dan langkah yang dilakukan BUMN di Selandia Baru, yang mungkin bisa kita adopsi, agar BUMN ini bisa berkembang menguntungkan dan tidak justru menjadi beban rakyat banyak. Yaitu dengan cara:

- 1) Penetapan jalur tanggung jawab yang jelas di antara kementerian atau departemen yang ada;
- 2) Perumusan kinerja dalam kerangka yang tidak mendua dan terukur;
- 3) Pelimpahan wewenang kepada top eksekutif BUMN;
- 4) Pemberian penghargaan dan hukuman/sangsi yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan; dan
- 5) Adanya sistem pelaporan dan pemantauan kinerja BUMN.

Korporatisasi menuntut adanya jalur hubungan dan tanggung jawab yang jelas antara pihak-pihak yang terkait dengan BUMN. Pendelegasian kewenangan pada manajemen BUMN diberikan secara penuh, tanpa intervensi yang justru membuat manajemen sulit bergerak, atau harus menempuh jalur yang justru membuat BUMN merugi atau menjadi lebih buruk kinerjanya. Kasus PT PLN di Indonesia, misalnya, merupakan contoh campur tangan birokrasi yang luar biasa jauh pada PLN, karena direksi sama sekali tidak dilibatkan, dan hanya tinggal tanda tangan saja untuk suatu transaksi jual-beli listrik dari swasta. Padahal, transaksi ini jelas-jelas menjerumuskan BUMN dalam kesulitan, karena harus membayar lebih mahal dari semestinya. Pola campur tangan seperti di BUMN ini juga terjadi pada BUMN-BUMN lainnya, seperti di PT Telkom, Pertamina, Garuda, dan sebagainya. Tanpa ada otonomi yang luas bagi manajemen BUMN,

bukan saja akan menyulitkan bagi manajemen untuk merespon keadaan pasar yang sangat cepat berubah, tetapi juga menutup peluang untuk melakukan improvisasi dan menerapkan kiat-kiat bisnis untuk mengembangkan BUMN tersebut.

Proses korporatisasi ini juga menuntut adanya pemmusan tujuan yang jelas.

Tujuan komersial dan sosial harus jelas. Apabila ada ketidakjelasan tujuan ini, maka misi sosial sering dijadikan dalih sebagai apologi atas kerugian BUMN. Hal ini bukan berarti misi sosial BUMN yang sudah menerapkan strategi korporatisasi dihilangkan. Misi demikian tetap ada, namun setiap transfer dana atau aktivitas untuk kegiatan non komersial harus jelas arah dan manfaatnya, serta diketahui oleh publik.

Badan usaha pemerintah sebagai suatu unit ekonomi harus merumuskan kinerjanya, menerapkan target-target yang terukur, dan ada pelaporan serta pemantauan atas kinerja BUMN ini. Adanya keterlibatan pihak-pihak di luar manajemen BUMN akan menyulitkan usaha pemantauan kinerja BUMN secara jujur dan benar. Akibatnya, pemantauan lebih bersifat formalitas, sehingga kondisi sebenarnya dari BUMN menjadi tidak terpantau. Dengan kondisi seperti ini sulit diharapkan suatu badan usaha akan berkembang secara efisien. Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan pada aspek kelembagaan di atas, perlu adanya suatu lembaga independen yang memantau pemsahaan-pemsahaan negara tersebut, yang lepas dari departemen maupun BUMN itu sendiri, sehingga tidak terjadi benturan kepentingan yang bisa membuat pemantauan menjadi tidak obyektif.

Untuk memacu manajemen dan segenap jajaran BUMN agar bekerja secara profesional dan efisien, maka diterapkan puia sistem penghargaan dan sangsi (*reward/incentive and punishment*) atas kinerja dari setiap unsur dalam BUMN.

Dalam manajemen modem, penghargaan dan sanksi ini sangat penting dalam memotivasi manajemen untuk mengembangkan perusahaan yang dikelolanya.

Secara konseptual, pola pendekatan sebagaimana yang dilakukan di Selandia Baru tersebut merupakan pola umum yang banyak dilakukan di negara lain. Di Indonesia hal demikian juga dipahami, khususnya oleh otoritas yang menangani pengembangan BUMN. Walaupun belum menjadi keputusan pemerintah, konsep privatisasi yang sangat identik dengan yang di Selandia Baru di atas acap kali dikemukakan. Misalnya, dalam satu tulisannya, Bacellius Ruru (1996), mengemukakan lima prinsip dasar privatisasi, yaitu:

- 1) kejelasan tujuan;
- 2) otoritas dan otonomi;
- 3) pantauan kerja;
- 4) sistem penghargaan dan hukuman; dan
- 5) persaingan yang netral.

Namun demikian, dalam upaya privatisasi ini, bukanlah semata-mata pada pengetahuan atau konsep gagasannya, namun yang lebih penting adalah upaya nyata melaksanakan konsep-konsep yang dimiliki tersebut dalam tataran operasionalnya. Di negara-negara berkembang, model badan usaha yang berkembang adalah suatu model birokratis, sehingga banyak campur tangan di luar pihak-pihak manajemen yang menghambat kinerja badan usaha tersebut.

3.2. Urgensi Badan Usaha Milik Negara Menurut Sistem Perekonomian Indonesia Dalam kedudukannya Sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

a. Peranan Dan Fungsi Badan Usaha Milik Negara Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat

Istilah *Corporate Governance* untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cadbury Committee pada 1992 dalam laporannya yang dikenal dengan *Cadbury Report*. *Corporate Governance* menurut *Cadbury Report* adalah “*the system by which organisations are directed and controlled*”. Artinya, suatu sistem yang berfungsi untuk mengarahkan dan mengendalikan organisasi.³⁴⁹

Melalui konsep GCG, hubungan dan mekanisme kerja, pembagian tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang harmonis dapat terjalin, baik secara internal maupun eksternal. GCG menawarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, kewajaran dan independensi dalam pengelolaan perusahaan. Hal tersebut semata-mata ditujukan untuk meningkatkan nilai perusahaan demi kepentingan pemegang saham (*shareholders*) dan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

Artinya, melalui GCG perusahaan dapat meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan karena tujuan pencapaiannya tidak hanya mengakomodasi kepentingan *shareholders*, melainkan juga kepentingan *stakeholders*. Dengan demikian, kesinambungan perusahaan secara jangka panjang dapat terwujud. Hal ini

³⁴⁹ I Nyoman Tjager, et al., 2003, *Corporate Governance: Tantangan dan Kesempatan bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, Jakarta: Prenhallindo, hal. 26

disebabkan karena peluang terjadinya dampak negatif dari aktivitas perusahaan dapat diminimalisir.

Penjelasan UU BUMN menyatakan, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik/ GCG.

Kewajiban melakukan pengurusan dan pengawasan perusahaan berdasarkan prinsip-prinsip GCG tertuang dalam Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (3) UUBUMN. Direksi dan Komisaris/ Dewan Pengawas harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung jawaban, serta kewajaran.

Panduan bagi perusahaan dalam membangun, melaksanakan dan mengkomunikasikan praktek GCG kepada pemangku kepentingan terdapat dalam Pedoman GCG Indonesia. Pedoman umum ini disusun oleh Komisi Nasional Kebijakan Governance (KNKG) 2006 sebagai penyempurnaan Pedoman yang telah diterbitkan 2001.

GCG adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.³⁵⁰ Dari rumusan tersebut tersimpul bahwa proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan, baik swasta maupun BUMN dilandasi oleh prinsip-prinsip yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.

Pengurusan dan pengawasan BUMN merujuk pada prinsip-prinsip GCG yang

³⁵⁰ Pasal 1 angka 1 Permen BUMN Tentang Penerapan GCG

menurut Pasal 3 Permen BUMN tentang Penerapan GCG adalah transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran.

Salah satu perwujudan penerapan GCG pada BUMN ditandai dengan terbentuknya komposisi Komisaris Independen. Pasal 13 Permen BUMN tentang Penerapan GCG menyatakan, bahwa dalam komposisi Dewan Komisaris/Dewan Pengawas, paling sedikit 20% (dua puluh persen) merupakan anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas Independen yang ditetapkan dalam keputusan pengangkatannya.³⁵¹ Organ pendukung Dewan Komisaris/ Dewan Pengawas salah satunya adalah Komite Audit.³⁵²

Wujud penerapan GCG pada BUMN juga ditandai dengan penyusunan Indikator Pencapaian Kinerja (*Key Performance Indicators*) oleh Dewan Komisaris/Dewan Pengawas. Seperti yang tercantum dalam Pasal 15 Permen BUMN Tentang Penerapan GCG, RUPS wajib menetapkan Indikator Pencapaian Kinerja (*Key Performance Indicators*) Dewan Komisaris/Dewan Pengawas berdasarkan usulan dari Dewan Komisaris/Dewan Pengawas yang bersangkutan. Indikator Pencapaian Kinerja merupakan ukuran penilaian atas keberhasilan pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pengawasan dan pemberian nasihat oleh Dewan Komisaris/Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau anggaran dasar.

Mukti Fajar dalam disertasinya menyatakan, bahwa telah terjadi pergeseran kewajiban moral dan etika perusahaan dari tanggung jawab sosial perusahaan,

³⁵¹ Antonius Alijoyo dan Subarto Zaini, 2004, *Komisaris Independen: Penggerak Praktik GCG di Perusahaan*, Jakarta: Indeks, hal. 54-55

³⁵² Peraturan menteri, Pasal 12, yang secara khusus mengatur tentang Komite Audit adalah Permen Nomor: PER-10/ MBU/2012 Tentang Organ Pendukung Dewan Komisaris/ dewan Pengawas BUMN

menjadi kewajiban hukum. Apabila hukum tidak mencerminkan nilai moral, maka akan mengakibatkan suatu aturan hukum kehilangan substansinya menciptakan keadilan.³⁵³

Pada saat pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan di Indonesia bersifat *voluntary*, artinya belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT), perusahaan di Indonesia terutama PT, melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan secara beragam dan sangat tergantung dari kesadaran dan tanggung jawab sosial PT terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan.

Berbeda dengan BUMN, dalam Pasal 88 UU BUMN dijelaskan, bahwa BUMN dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN. Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-05/MBU/2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan (PKBL)³⁵⁴ merupakan peraturan pelaksana secara teknis ketentuan Pasal 88 UU BUMN. Permen BUMN Tentang PKBL tersebut mewajibkan BUMN menyisihkan dan menggunakan laba perusahaan untuk membina usaha kecil/ koperasi dan masyarakat sekitar BUMN melalui program PKBL. Dengan demikian, sebelum

³⁵³ Mukti Fajar ND., 2010, Tanggung jawab Sosial Perusahaan di Indonesia: Studi tentang Penerapan Ketentuan CSR pada Perusahaan Multinasional, Swasta Nasional, dan BUMN di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 124-13

³⁵⁴ Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-05/MBU/2007 telah diubah oleh Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-07/MBU/2013 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-20/MBU/2012 Tanggal 27 Desember 2012 Dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2013 Tanggal 1 Mei 2013. Permen tersebut untuk selanjutnya disebut Permen BUMN tentang PKBL

dikeluarkannya UU PT yang mewajibkan Perusahaan Terbatas melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan, BUMN melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaannya melalui PKBL.

Secara konsep, PKBL yang dilaksanakan BUMN tidak jauh berbeda dengan best practices tanggung jawab sosial perusahaan yang dilakukan oleh perusahaan swasta sehingga dapat dikatakan bahwa PKBL merupakan praktik tanggung jawab sosial perusahaan yang dilakukan BUMN.³⁵⁵ Sejalan dengan pendapat tersebut,

Mukti Fajar berpendapat bahwa bentuk-bentuk pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan yang dilakukan BUMN dalam hal ini dikenal dengan istilah PKBL sebagai pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan.³⁵⁶

Seperti yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 6 Permen BUMN Tentang PKBL, Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil, adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.

Pasal 33 UUD 1945 menjadi dasar konstitusional pelaku usaha dalam perekonomian nasional termasuk BUMN menjadikan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhirnya. Oleh karena itu, Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan eksistensi dan peranan BUMN mengamanatkan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat kepada BUMN dalam menjalankan pengelolaan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

³⁵⁵ Asdep Pembinaan Kemitraan dan Bina Lingkungan Kementerian BUMN, Kebijakan Kementerian BUMN tentang CSR, disampaikan pada Rakor "Penguatan Pengelolaan Peluang Kerja dan Peluang Usaha", Bandung, 14-15 November 2010

³⁵⁶ Mukti Fajar, *Op. Cit.*, hal. 278-280

Upaya untuk mengoptimalkan peran BUMN salah satunya adalah profesionalisme dalam hal pengurusan dan pengawasan melalui penerapan prinsip-prinsip GCG.

Penerapan prinsip-prinsip GCG tersebut sangat penting dalam pengelolaan dan pengawasan BUMN. Pengalaman membuktikan bahwa keterpurukan ekonomi di berbagai negara termasuk Indonesia, antara lain disebabkan perusahaan-perusahaan di negara tersebut tidak menerapkan prinsip-prinsip GCG secara konsisten.

Pada dasarnya, BUMN bidang industri pertanian khususnya pupuk yaitu: 1) PT Pupuk Kujang; 2) PT. Pupuk Petrokimia Gresik; 3) PT. Pupuk Kaltim, 4) PT. Pupuk Iskandar Muda, 5) PT. Pupuk Sriwijaya, 6) PT. Mega Eltra, dan 7) PT. Rekayasa Industri yang tergabung dalam PT Pupuk Indonesia Holding Company (HC) melakukan pengurusan dan pengawasan perusahaannya berdasarkan prinsip-prinsip GCG. Dalam Annual Report Tahun 2011, ke-7 BUMN pupuk yang tergabung dalam perusahaan kelompok dengan PT. Pupuk Indonesia HC sebagai perusahaan holding, telah menerapkan prinsip-prinsip GCG dalam pengurusan dan pengawasan perusahaan.

Idealnya, tujuan dari prinsip GCG berdasarkan Permen BUMN Tentang Penerapan GCG adalah agar nilai BUMN optimal sehingga dapat bersaing baik di tingkat nasional maupun internasional dan mencapai keberlanjutan usaha. Selain itu, melalui GCG pengelolaan BUMN dilakukan secara profesional, efisien, dan efektif serta terjamin kemandirian pengelolaan dari organ BUMN. Lebih lanjut, pengambilan keputusan dan tindakan Direksi BUMN dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan pada peraturan perundang-undangan.

Setiap kebijakan Direksi dalam pengurusan perusahaan dan Komisaris dalam pengawasan perusahaan pada prakteknya telah menerapkan prinsip-prinsip GCG. Penerapan prinsip-prinsip GCG pada BUMN telah sesuai dengan Pasal 3 Permen BUMN Tentang Penerapan GCG, yaitu transparansi akuntabilitas, responsibilitas, kemandirian, dan kewajaran atau keadilan.

Ke-7 BUMN pupuk telah menerapkan prinsip keadilan dalam wujud jaminan perlakuan yang setara kepada para pemegang saham melalui mekanisme RUPS maupun RUPSLB. Pemegang saham dijamin hak-haknya tidak terlanggar.

Perusahaan memenuhi kewajiban terkait dengan pemegang saham sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Whistle Blowing System/WBS (Penanganan Pengaduan Karyawan dan Pihak Berkepentingan) merupakan salah satu perangkat pengendalian internal Perusahaan yang dirancang dan dijalankan untuk mengidentifikasi dan mendeteksi kemungkinan adanya kecurangan serta pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku. Selain itu WBS merupakan saluran formal bagi *stakeholders* untuk menyampaikan pengaduan atau keluhan.

Prinsip transparansi, mengandung unsur keterbukaan yang harus diterapkan dalam setiap aspek di perusahaan yang berkaitan dengan kepentingan publik atau pemegang saham. Dalam Annual Report 2011, ke-7 BUMN pupuk telah menerapkan prinsip transparansi dalam pengelolaan perusahaannya melalui jaminan tersedianya informasi yang dapat diakses oleh stakeholder sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya. Pengelolaan website sebagai upaya pengungkapan informasi perusahaan sesuai dengan prinsip-prinsip dan parameter best practice penerapan GCG, termasuk didalamnya adalah informasi mengenai Tata Cara

Pengelolaan Perusahaan, Kode Etik Perusahaan, *Statement of Corporate Intent* (SCI), dan Annual Report yang disusun sesuai dengan kaidah GCG.

Untuk dapat mengelola risiko usaha dengan baik, ke-7 BUMN pupuk menyusun kebijakan manajemen risiko, yang harus dilaksanakan di setiap unit kerja. Setiap pimpinan unit kerja bertanggung jawab atas terlaksananya kebijakan manajemen risiko di unit kerjanya masing-masing, guna mewujudkan terciptanya suatu sistem pengelolaan risiko yang akurat dan komprehensif untuk mendukung pencapaian tujuan perusahaan secara keseluruhan.

Prinsip akuntabilitas diwujudkan antara lain dengan menyiapkan Laporan Keuangan (*Financial Statement*) pada waktu yang tepat dengan cara yang tepat; mengembangkan Komite Audit dan risiko untuk mendukung fungsi pengawasan oleh Dewan Komisaris; mengembangkan dan merumuskan kembali peran dan fungsi Internal Audit sebagai mitra bisnis strategis berdasarkan *best practices*.

Melalui Annual Report 2011, Ke-7 BUMN pupuk pada umumnya telah menerapkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan perusahaannya. Laporan keuangan secara berkala disusun oleh perusahaan dan dapat diakses oleh masyarakat secara transparan. Selain itu, ke-7 BUMN pupuk telah membentuk Komisaris Independen yang bertindak secara objektif dan independen dalam mengawasi kinerja direksi. Dewan Komisaris dibantu oleh Komite Audit yang bertugas membantu Komisaris dalam memastikan efektifitas sistem pengendalian intern dan tugas ekstern dan internal audit. Komite Audit juga bertugas memastikan telah terdapat prosedur evaluasi yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan.

Ke-7 BUMN pupuk telah menyusun indikator pencapaian kerja (*Key Performance Indicators*) sebagai ukuran penilaian atas keberhasilan pelaksanaan tanggung jawab pengawasan dan pemberian nasehat. Direksi bertanggung jawab dalam memenuhi *Key Performance Indicator* yang jelas, lengkap, dan berimbang, baik dari aspek keuangan maupun non-keuangan untuk menentukan pencapaian misi dan tujuan Perusahaan sesuai dengan *Statement Corporate Intent* (SCI). Dalam *Annual Report 2011* dari ke-7 BUMN pupuk tergambar bahwa Direksi diwajibkan menerapkan prinsip-prinsip GCG dalam pengurusan perusahaan. Tugas dan kewenangan Direksi telah ditetapkan dalam panduan tata kelola perusahaan, panduan perilaku (*code of conduct*), dan *board of manual*. Menjadi kewajiban Direksi dalam menetapkan sistem pengendalian internal untuk mengamankan investasi dan aset perusahaan. Namun, dari ke-7 BUMN pupuk tersebut, PT. Pupuk Sriwidjaja dan PT. Mega Eltra yang mengungkapkan secara rinci dan lengkap penerapan GCG pada perusahaannya dari mulai perwujudan prinsip transparansi sampai dengan prinsip *responsibilitas*.

PT. Pupuk Indonesia Holding Company memiliki peran strategis untuk mendukung ketahanan pangan nasional melalui penyediaan kebutuhan pupuk urea, NPK, dan pupuk organik. Tidak dapat dipungkiri bahwa ke-7 BUMN pupuk yang tergabung dalam perusahaan kelompok dengan PT. Pupuk Indonesia Holding Company sebagai perusahaan induk, mengemban tugas strategis sebagai amanat Pasal 33 UUD 1945. Ke-7 BUMN pupuk harus mampu berperan melalui pengelolaan cabang produksi dalam hal ini pupuk untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, melalui BUMN yang pengelolaan perusahaannya harus dilakukan secara profesional, efisien dan efektif dengan

mengusung prinsip pure business, tujuan akhir yang hendak dicapai adalah tetap kemakmuran rakyat.

Akan tetapi, dalam kenyataannya ketersediaan pupuk yang terjangkau sesuai dengan daya beli petani masih sulit. Data World Bank, 2008a; 2008b³⁵⁷ menunjukkan, kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi yang terus meningkat setiap tahun, menyebabkan semakin tidak efisiensinya penggunaan pupuk oleh petani dan meningkatkan ketidaktepatan sasaran subsidi pupuk. Kelangkaan pasokan dan melonjaknya harga serta penyaluran pupuk bersubsidi yang kurang tepat sasaran terus terjadi dan berulang setiap tahun erat kaitannya dengan aspek teknis (data base petani dan kepemilikan lahan yang kurang akurat), aspek regulasi dan aspek manajemen.

Persoalan mendasar adalah kesenjangan antara kebutuhan akan produk pertanian input dengan pasokan pupuk itu sendiri yang disebabkan oleh perbedaan harga pupuk yang ditetapkan pemerintah dengan harga riil di lapangan. Selain itu, sasaran masyarakat petani penerima subsidi pada kebanyakan kasus tidak tepat sasaran.

Peran produsen pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dalam menjalankan amanat Pasal 33 UUD 1945 pada dasarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, sejatinya petani setidaknya mendapatkan manfaat dari pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi yang diproduksi ke-7 BUMN industri pertanian khususnya pupuk.

³⁵⁷ <https://export.writer.zoho.com/public/adeputrajoni/i/fullpage>, diakses 19 September 2018

Akan tetapi, sampai saat ini kondisi petani masih jauh dari sejahtera. Oleh karena itu, peran ke-7 BUMN industri pertanian dalam hal ini pupuk dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani belum optimal. Padahal, apabila dilihat dari laporan keuangan maupun laporan keberlanjutan perusahaan, pada dasarnya ke-7 BUMN industri pertanian terutama pupuk telah menerapkan prinsip-prinsip GCG dalam pengurusan dan pengawasannya.

Dengan demikian, prinsip GCG yang sejatinya menjadi dasar pengelolaan/pengurusan serta pengawasan BUMN seperti yang terdapat dalam penjelasan UU BUMN belum cukup untuk menjadi landasan peranan BUMN pupuk dalam menyediakan pupuk untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dibutuhkan adanya dukungan dari para stakeholders dan juga peraturan perundang-undangan agar peranan BUMN berjalan secara optimal mensejahterakan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan sejatinya mengatur secara harmonis mengenai prinsip-prinsip pengelolaan dan sumber kekayaan BUMN. Bila merujuk pada penjelasan UU BUMN, BUMN khususnya persero harus dijalankan dengan konsep bisnis murni berdasarkan UU PT seperti layaknya Perseroan Terbatas yang dalam artikel ini akan ditulis perusahaan.³⁵⁸ Tujuan perusahaan yang berorientasi pada keuntungan menjadikan pengelolaan perusahaan dilakukan secara profesional.

Artinya, sepanjang pengambilan kebijakan perusahaan telah memenuhi rambu-rambu aturan, maka Direksi perusahaan tidak dapat dipersalahkan apabila ternyata akibat kebijakan tersebut, perusahaan mengalami kerugian. Dalam Pasal 104 UU PT, sepanjang Direksi dapat membuktikan bahwa kerugian bukan akibat

³⁵⁸ Ridwan Khairandy, 2013, "Karakter Hukum Perusahaan Perseroan dan Status Hukum Kekayaan yang Dimilikinya", dalam Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Vol. 20, No. 1, hal. 96

kesalahannya, maka Direksi dapat terlepas dari penuntutan untuk melaksanakan pertanggungjawaban secara tidak terbatas.

Dalam kenyataannya, hal tersebut tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan BUMN. Pengambilan kebijakan BUMN yang seharusnya berorientasi bisnis murni, akan tetapi tidak dapat dilakukan karena seringkali berbenturan dengan peraturan-peraturan yang mengakibatkan peran BUMN menghasilkan barang dan jasa yang bermutu tinggi tidak dapat optimal dilakukan. Apabila BUMN rugi akibat pengambilan kebijakan yang sebetulnya telah berlandaskan prinsip-prinsip perusahaan termasuk di dalamnya prinsip GCG, BUMN tetap dapat dikenai ketentuan merugikan keuangan negara. BUMN sebagai pelaku usaha yang menjalankan bisnis murni seperti layaknya perusahaan swasta, yang pengambilan kebijakannya seharusnya juga murni untuk kepentingan bisnis, seringkali berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang membatasinya. Beberapa peraturan perundang-undangan terkait BUMN dalam hal ini UU BUMN, UU PT, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,³⁵⁹ UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,³⁶⁰ UU No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN),³⁶¹ dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

³⁵⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, 1986, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis, Jakarta: Gramedia, hal. 51-54

³⁶⁰ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara untuk selanjutnya akan disingkat UU Perbendaharaan Negara

³⁶¹ Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) untuk selanjutnya akan disingkat UU PUPN

Korupsi³⁶² tidak sinkron mengatur mengenai prinsip-prinsip pengelolaan BUMN dan kategori kekayaan BUMN sebagai sumber keuangan negara.

Menurut UU BUMN, kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal BUMN terutama Persero, merupakan kekayaan BUMN yang harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan UU PT.

Kekayaan negara yang dipisahkan bukan lagi menjadi kekayaan negara yang tunduk pada ketentuan tentang Keuangan Negara yaitu UU Keuangan Negara.

Sementara itu, menurut Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, kekayaan yang berasal dari BUMN menjadi salah satu sumber keuangan negara.

Oleh karena itu, bagi Direksi BUMN yang menyebabkan kerugian dalam pengambilan kebijakan perusahaan dapat dijadikan tersangka tindak pidana korupsi berdasarkan UU Tindak Pidana Korupsi. Hal ini disebabkan karena kekayaan BUMN adalah sumber keuangan negara menurut UU Keuangan Negara, sehingga apabila ada unsur kerugian negara maka akan berhadapan dengan UU Tindak Pidana Korupsi. Padahal, tujuan PT adalah pure business dan kerugian merupakan suatu hal yang wajar dalam sebuah bisnis perusahaan.

Menurut hemat peneliti, terlepas dari adanya ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan, sebagai salah satu pelaku usaha dalam perekonomian nasional yang mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945 dengan kesejahteraan rakyat sebagai sasaran tujuannya, seharusnya BUMN dari awal menyadari perannya untuk menghasilkan barang dan atau jasa yang berkualitas dengan harga

³⁶² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

yang terjangkau. Pengelolaan BUMN berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik tetap memiliki tujuan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu, seharusnya tidak perlu muncul alasan adanya ketidaksinkronan undang-undang untuk agar BUMN dapat berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dengan harga yang kompetitif. BUMN tidak lagi harus memperlakukan dikotomi peraturan perundang-undangan terkait BUMN antara lain UU BUMN, UU PT, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU PUPN dan UU Tindak Pidana Korupsi.

Dalam menjalankan perannya, tidak lagi harus dipermasalahkan apakah pengelolaan BUMN tunduk pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau prinsip keuangan negara. Termasuk pula tidak lagi harus ada alasan ketidakefektifan menjalankan peran BUMN sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945 karena adanya kekhawatiran kesalahan pengambilan kebijakan yang berimplikasi terhadap kerugian keuangan negara dan perekonomian negara berdasarkan UU Tindak Pidana Korupsi.

Mengenai pengambilan kebijakan direksi BUMN yang pure business dan nyatanya berdampak pada kerugian BUMN serta implikasinya terhadap berlakunya ketentuan UU Tindak Pidana Korupsi memang telah ada contoh kasus riil nya.

BUMN yang bergerak di bidang perkebunan karet dan sawit di Lampung, Direksinya ditetapkan telah merugikan keuangan negara yang melanggar UU Tindak Pidana Korupsi. Padahal, pengambilan kebijakan yang dilakukan Direksi adalah *purebusiness* yang dilandasi profesionalisme. Kerugian muncul karena dipengaruhi oleh faktor eksternal yaitu kondisi harga karet dan sawit ketika itu yang secara dramatis melambung tinggi.

Contoh kasus di atas tidak dapat digeneralisasikan untuk dikenai UU Tindak Pidana Korupsi terhadap setiap kebijakan Direksi terutama yang mengakibatkan kerugian bagi BUMN. Tetap saja akan dilihat kasus per kasus terhadap setiap kebijakan Direksi tersebut.

Dengan demikian tersimpul, BUMN belum berperan secara optimal dalam menghasilkan pupuk yang bermutu tinggi dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Kalaupun ada pupuk yang berkualitas tinggi yang diproduksi BUMN pupuk, tetapi seringkali sulit dijangkau oleh petani. Walaupun ke-7 BUMN pupuk telah memproduksi jenis pupuk bersubsidi yang dibutuhkan petani sebagai faktor produksi pemenuhan kebutuhan masa tanam, tetapi pada kenyataannya petani mengalami kesulitan untuk mendapatkan jenis pupuk tersebut. Permasalahan distribusi di lapangan bukan merupakan hal yang sederhana. Ketersediaan dan kelancaran sarana prasarana fasilitas umum menjadi salah satu faktor penghambat tersalurkannya jenis pupuk bersubsidi sampai ke tangan petani. Hal tersebut menjadi pekerjaan rumah yang tidak pernah terselesaikan oleh BUMN. Padahal, pengurusan dan pengawasan BUMN telah dilaksanakan berdasarkan prinsip GCG.

Artinya, BUMN dalam melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945 belum berperan optimal meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron secara horizontal seperti yang dijelaskan di atas menjadi salah satu penyebab belum optimalnya peranan BUMN.

Konsep dasar tanggung jawab sosial perusahaan adalah adanya kontribusi terhadap stakeholders selain untuk kepentingan perusahaan semata-mata. Tujuan akhir aktivitas bisnis perusahaan tidak hanya sekedar *profit oriented*, melainkan perhatian dan kontribusi nyata terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat

sekitar khususnya dan masyarakat umum serta lingkungan hidup pada umumnya.

Telah banyak bukti adanya peningkatan nilai perusahaan secara signifikan karena pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan yang dilakukan berwujud nyata, sesuai dengan bisnis intinya dan berkesinambungan.

Direksi harus memastikan agar BUMN melaksanakan tanggung jawab sosialnya serta memperhatikan kepentingan dari berbagai pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu peran BUMN dalam melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945 adalah turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi yang terdapat dalam Pasal 88 UU BUMN.

Permen BUMN Tentang PKBL secara teknis mengatur tentang pembinaan usaha kecil/ koperasi dan masyarakat sekitar BUMN melalui program PKBL.

Pasca dikeluarkannya UU PT, tanggung jawab sosial perusahaan wajib dilakukan perusahaan dengan kriteria tertentu. Pasal 74 UU PT mewajibkan perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam dan/ atau berkaitan dengan sumber daya alam melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Artinya, BUMN dengan kriteria tersebut juga wajib melakukan tanggung jawab sosial perusahaan seperti yang diatur dalam UU PT. Dengan demikian, pasca dikeluarkannya UU PT, BUMN yang mengelola dan memanfaatkan SDA serta BUMN yang kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam, wajib melaksanakan CSR sekaligus PKBL.

Berkaitan dengan pelaksanaan PKBL, tujuan yang hendak dicapai BUMN lebih luas dari pelaksanaan tanggung jawab sosial yang dilakukan PT pada umumnya. Tujuan tersebut yakni terciptanya tiga pilar pembangunan yaitu tersedianya lapangan pekerjaan (pro-job), dapat mengentaskan kemiskinan (pro-

poor), dan mendorong pertumbuhan ekonomi (pro-growth). Terdapat satu lagi pilar yang hendak dicapai yaitu terciptanya kelestarian fungsi lingkungan hidup (pro-environment). Walaupun dalam praktek, pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan melalui PKBL BUMN tidak seideal konsepnya. Sasaran yang hendak dicapai dari PKBL BUMN pada prakteknya paling tidak masyarakat petani dapat makan sehari tiga kali, dari yang biasa makan hanya satu kali sehari.

Melihat kenyataan tersebut, seolah-olah BUMN menyusun target pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan melalui PKBL BUMN yang jauh panggang dari pada api. Target terwujudnya empat pilar pembangunan dari pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan melalui PKBL BUMN sulit untuk diimplementasikan. Disadari betul bahwa BUMN mengemban amanat yang cukup besar dalam mencapai tujuan akhir kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Jangankan dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan, dalam menjalankan peranannya menghasilkan barang dan/atau jasa dengan kualitas yang baik dan terjangkau masyarakat saja masih belum optimal. Apalagi melalui pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan yang merupakan bentuk dari peran BUMN untuk turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi.

Oleh karena itu, tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan paling tidak dapat membantu mengembangkan usaha kecil/ koperasi agar tercapai kemandirian usaha. Melalui program kemitraan yang terwujud dalam bentuk pinjaman yang diberikan kepada usaha kecil/koperasi diharapkan setidaknya akan membuka akses permodalan. Selama ini akses permodalan usaha kecil/koperasi tidak seterbuka pelaku usaha menengah ke atas.

Seperti yang terdapat dalam Permen BUMN Tentang PKBL, pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan diharapkan dapat menumbuhkan kemandirian dan ketangguhan usaha kecil/koperasi. Melalui pinjaman yang diberikan, keberlangsungan usaha kecil/koperasi dapat terwujud.

Satu hal yang perlu diperhatikan, kata kunci keberhasilan pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dalam hal ini PKBL BUMN ada pada keterlibatan, partisipasi dan peran serta masyarakat dalam rencana pengambilan kebijakan perusahaan terkait pelaksanaan PKBL tersebut.³⁶³ Perusahaan wajib menyediakan media yang didalamnya menampung aspirasi masyarakat di mana perusahaan tersebut berdomisili, untuk bersama-sama menentukan bentuk dan model pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan. Upaya ini perlu dilakukan agar pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dalam hal ini PKBL BUMN betulbetul tepat sasaran dan memberikan manfaat bagi masyarakat terutama dalam bentuk kegiatan yang dapat mendorong kemandirian ekonominya. Selain itu, pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan BUMN juga harus memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut mengawal agar tepat sasaran memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

Merujuk pada pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan ke-7 BUMN pupuk, terlihat jelas ada kontribusi signifikan terhadap peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sekitar perusahaan. Ada beberapa kegiatan tanggung jawab

³⁶³ Yeti Sumiyati, 2013, Keputusan dan Kewajaran sebagai Ukuran pelaksanaan tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas, artikel dalam buku "Dinamika Hukum dari Sentripetal ke Sentrifugal: Perjuangan Memelihara Hukum Bersukma Keadilan di Tanah Negeri, Bandung: FH Unisba

sosial perusahaan dalam hal ini PKBL BUMN sebagai bentuk pengungkapan sosial yang telah dilakukan.

Seperti yang dikemukakan Eko Suyono, pada dasarnya pengungkapan pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dalam Annual Report maupun secara spesifik dalam sustainability report setidaknya membagi 6 (enam) kategori pengungkapan sosial. Kategori tersebut adalah pengungkapan sosial terkait dengan lingkungan, kepedulian terhadap tenaga kerja, energi, community, produk, dan dampak ekonomi terhadap masyarakat.³⁶⁴ Dalam praktiknya, selain perusahaan yang melakukan pengungkapan sosial secara sungguh-sungguh dan menganggap penting aktivitas tersebut, ada juga yang sebatas memenuhi syarat bahwa perusahaan tersebut sudah memenuhi kepedulian sosial, seperti yang telah dilakukan perusahaan lain.³⁶⁵ Secara umum, ke-7 BUMN pupuk membagi kegiatan kepedulian kepada masyarakat pada bidang pemberdayaan sosial masyarakat, pemberdayaan ekonomi masyarakat dan perlindungan lingkungan hidup. Secara riil kegiatan kemitraan dan bina lingkungan terdiri dari pemberian pinjaman kepada usaha kecil, bantuan bencana alam, pendidikan dan/atau pelatihan, peningkatan kesehatan, penyelenggaraan sarana dan prasarana umum, penyelenggaraan sarana ibadah dan pelestarian alam.

Sesuai dengan Permen PKBL Tentang PKBL BUMN, ke-7 BUMN pupuk membuka akses permodalan melalui pemberian pinjaman kepada pelaku usaha kecil/koperasi di sekitar BUMN tersebut beroperasi. Selain itu juga diberikan pelatihan mulai dari perencanaan produksi, kegiatan produksi sampai pemasaran

³⁶⁴ Eko Suyono, 2010, Corporate Social Responsibility di Indonesia: antara Harapan dan Realitas, Bandung: Unpad Press, hal. 129-130

³⁶⁵ *Ibid*

kepada pengusaha yang menjadi mitra binaan. Pembayaran pinjaman tersebut dilakukan dengan syarat bagi hasil antara mitra binaan dan BUMN. Pembagian hasil mulai dari 10% hingga 50% sesuai dengan kesepakatan awal.

Tersimpul dari Annual Report dan Sustainability Report Tahun 2011 ke-7 BUMN pupuk, bahwa belum adanya format yang seragam dalam pengungkapan sosialnya. PT. Pertokimia Gresik dan PT. Pupuk Kaltim melakukan pengungkapan sosial secara sungguh-sungguh dan menganggap penting aktivitas tersebut. Hal ini dapat terlihat dari rinci dan jelasnya rencana, pelaksanaan dan evaluasi Program kemitraan dan Bina Lingkungan. Pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan melalui PKBL dari PT. Pertokimia Gresik dan PT. Pupuk Kaltim berjalan secara berkesinambungan. Hal ini dapat dilihat dari lancarnya pengembalian pinjaman dari mitra binaan, sehingga memungkinkan disalurkan pinjamannya kepada mitra binaan baru secara berkelanjutan.

Pencapaian ini sesuai dengan salah satu prinsip tanggung jawab sosial perusahaan menurut Crowter dan Aras yaitu *sustainability* atau berkelanjutan.³⁶⁶

Pemberian pinjaman sebagai bentuk Program Kemitraan yang disisihkan dari laba BUMN dapat secara berkesinambungan diberikan kepada mitra binaan dengan jaminan pengembalian pinjaman tersebut. Hal ini disebabkan karena pemberian pinjaman kepada mitra binaan yang berskala usaha kecil disertai pemberian pelatihan usaha dari mulai perencanaan produksi, kegiatan produksi, sampai dengan pemasarannya. Kenyataan ini cukup menggembirakan walaupun belum cukup menjadikan pelaku usaha kecil khususnya petani secara ekonomi mandiri.

³⁶⁶ David Crowther & Guler Aras, 2008, Corporate Social Responsibility, Ventus Publishing ApS, hal. 19-21

Artinya, pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan melalui PKBL BUMN yang efektif sekalipun sulit untuk mencapai empat pilar pembangunan ekonomi yaitu mengurangi pengangguran, mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta perlindungan terhadap lingkungan hidup. Pelaksanaan Program Kemitraan melalui pemberian pinjaman modal bagi usaha kecil/koperasi pertanian yang efektif, setidaknya dapat menumbuhkan kemandirian usaha tani. Petani dapat berkarya atas prakarsanya sendiri dalam hal permodalan untuk kebutuhan masa tanam.

Dengan demikian, merujuk pada pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dalam hal ini PKBL 7 BUMN pupuk, peran BUMN untuk turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi melalui pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan atau PKBL BUMN telah terlihat nyata wujudnya dalam meningkatkan kualitas kehidupan petani. Peran BUMN dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan telah mampu mendorong kemandirian ekonomi rakyat apabila Program Kemitraan melalui pemberian pinjaman kepada mitra binaan yang berskala usaha kecil/koperasi apabila disertai pemberian pelatihan usaha dari mulai perencanaan produksi, kegiatan produksi, sampai dengan pemasarannya. Akan tetapi paling tidak, melalui pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan, BUMN telah berupaya berkontribusi memberikan pendidikan kepada masyarakat untuk berkarya di atas prakarsanya sendiri. Melalui Program kemitraan dalam bentuk pinjaman kepada petani setidaknya memberikan solusi terhadap masalah akses permodalan petani yang *non-bankable*.

b. Hakikat Badan Usaha Milik Negara Sebagai Perwujudan Nilai Pasal

33 Undang-Undang Dasar 1945

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara, melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN memiliki kedudukan dan peran penting dalam pengelolaan sumber daya dan produksi barang yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Pembentukan BUMN dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan bernegara, yaitu untuk menciptakan kesejahteraan umum. BUMN bertujuan memperoleh keuntungan dan mengemban beberapa tugas yang lebih bersifat makro, seperti menjaga stabilitas ekonomi/harga, dan untuk memenuhi sifat penugasan layanan publik atau *agent of development serta pioneering*.

Pada saat ini, BUMN dalam pelaksanaan tugasnya memerlukan beberapa perbaikan-perbaikan sistem manajemennya untuk mengangkat kinerjanya.

Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem.

Paradigma BUMN secara simultan dapat diubah, termasuk mindset manajemen,

karyawan dan sistem teknologinya harus dilakukan perbaikan.³⁶⁷

Keberadaan BUMN sebagai pilar perekonomian nasional harus terus dilakukan perbaikan dengan melakukan penguatan-penguatan baik secara struktural

maupun kultural. Paragraf-paragraf berikut ini akan menguraikan langkah-langkah

yang dapat dilakukan untuk memperkuat BUMN.

1. Independensi BUMN

³⁶⁷ Safri Nugraha, *Privatisasi BUMN: Antara Harapan dan Kenyataan*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 Nomor 1 Tahun 2007, hal. 16

Independensi merupakan keniscayaan agar BUMN menjadi pilar perekonomian nasional. Untuk memahami independensi dapat dikaitkan dengan independensi bank sentral. Alan S. Blinder menyatakan bahwa independensi bank sentral dapat berarti dua hal. *Pertama*, bank sentral memiliki kebebasan untuk menentukan bagaimana untuk mencapai tujuannya. *Kedua*, keputusan-keputusan yang diambil olehnya sulit untuk dibatalkan oleh cabang-cabang atau lembaga pemerintahan lainnya.

Secara umum, lembaga independen menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies, public agencies, commissions, board dan authorities*. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya Kuasi atau Semi Pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).

Independensi BUMN merupakan salah satu isu penting dalam membahas perannya dalam pembangunan ekonomi. Independensi tidak berarti bebas menjalankan pengaturan dan pengawasan yang mereka inginkan. Independen berarti dapat menggunakan instrumen yang dimilikinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh sistem politik tanpa adanyacampur tangan dari pihak di luar BUMN. Hal ini yang disebut dengan "*instrument independence*" bukan "*goal*

independence". Konsekuensi independen bagi BUMN adalah harus lebih akuntabel untuk tindakan yang dilakukan dalam pengaturan dan pengawasan secara transparan.³⁶⁸

Untuk melihat independensi BUMN dapat dideskripsikan melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengelolaan. Persoalan struktur kepemilikan atau kontrol dari perusahaan yang dominan demikian, merupakan salah satu isu yang menjadi tinjauan *good corporate governance*.

Konsentrasi kepemilikan ini menimbulkan resiko dalam *corporate governance*. Banyak kegagalan tersebut disebabkan oleh standar etis yang relatif rendah dan penerapan *corporate governance* yang kurang baik.

2. Penerapan Prinsip-Prinsip Dasar Good Corporate Governance

Kelemahan BUMN dalam menerapkan GCG, akibat struktur kepemilikan yang terkonsentrasi tersebut dampaknya sangat dirasakan oleh manajemen BUMN, yakni lemahnya perusahaan BUMN untuk mempertahankan diri dari intervensi berbagai pihak. Dengan demikian timbul kesan kalau organisasi tidak dikelola secara profesional dan lebih bernuansa kekerabatan atau kepentingan politik semata. Akibat kepemilikan yang terkonsentrasi juga telah menyebabkan lemahnya mekanisme control dan *checks and balances*, sebagaimana semestinya pada sebuah perusahaan yang mengelola asset yang besar dan memiliki peran yang strategis dalam perekonomian.³⁶⁹

³⁶⁸ Bismar Nasution, 2012, *Pengaturan dan Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Makalah Disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Dilaksanakan Oleh Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Bekerjasama Dengan Universitas Medan, hal. 2

³⁶⁹ *Ibid.* hal. 9-10

Good Corporate Governance secara definitif, merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan perusahaan dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain.³⁷⁰

Lembaga *Center for European Policy Studies* mendefinisikan *Corporate Governance* sebagai seluruh sistem dari hak-hak (*rights*), proses dan pengendalian yang dibentuk di dalam dan di luar manajemen secara menyeluruh dengan tujuan untuk melindungi kepentingan *stakeholders*. Hak-hak adalah wewenang yang dimiliki oleh *stakeholders* untuk mempengaruhi manajemen. Proses merupakan mekanisme dan implementasi hak-hak tersebut. Sedangkan pengendalian merupakan mekanisme yang memungkinkan *stakeholders* untuk mendapatkan informasi mengenai aktivitas perusahaan, misalnya mengenai laporan audit.³⁷¹

Pada sisi lain, menurut Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pengertian *good corporate governance* adalah prinsip korporasi yang sehat, yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan, yang dilaksanakan semata-mata demi menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan.

Berdasarkan rumusan tersebut terlihat unsur GCG adalah prinsip korporasi yang sehat, yang perlu diterapkan dan dilaksanakan untuk kepentingan perusahaan,

³⁷⁰ Malaysia High Level Committee on Corporate Governance, *Report on Corporate Governance*, Februari 1999, hal. 10

³⁷¹ Center For European Policy Studies, *Corporate Governance in Europe: Report of a CEPS Working Party*, 1995, hal. 5

demikian tercapainya maksud dan tujuan perusahaan. Prinsip korporasi yang sehat adalah adanya keseimbangan hubungan antara organ perseroan, *shareholders* dan *stakeholders*; pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang jelas diantara organ perseroan sesuai struktur perseroan, mekanisme kerja RUPS yang sesuai dengan UUPT dan ADPT, pengurus perseroan yang mengimplementasikan GCG berdasarkan prinsip-prinsip *Transparency*, *fairness*, *Accountability* dan *Responsibility*, yang merupakan suatu proses berkesinambungan. Prinsip korporasi yang sehat harus dapat meningkatkan nilai saham dalam jangka panjang untuk kepentingan perseroan mencapai maksud dan tujuannya, yaitu menghasilkan keuntungan bagi pemegang saham yang tidak mengabaikan kepentingan *stakeholders*.³⁷² Dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan, elemen-elemen fidusiari, budaya, etika, nilai-nilai, sistem, proses, kebijakan dan struktur perseroan harus dikelola dengan baik, hubungan yang seimbang antara pihak-pihak yang berperan harus terbina dengan baik, agar pengurus perseroan dapat menjalankan perseroan dengan penuh keyakinan dan percaya diri. Setelah memahami hal-hal tersebut, maka pengurus perseroan yang berwatak baik dan bermoral, mempunyai integritas dan profesional tentu akan lebih mudah melaksanakan GCG untuk kepentingan perusahaan, *shareholders* dan *stakeholders*.³⁷³ Menurut Asian development bank (ADB) dalam *corporate governance* harus ada unsur-unsur *shareholders right*; *equal treatment of shareholders*; dan adanya *disclosure* (keterbukaan) dan *transparency*

³⁷² Misahardi Wilamata, 2002, *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 35-36

³⁷³ *Ibid.*

(transparansi). Di sini tampak ada unsur tambahan yaitu *equal tretment* atau keadilan (*fairness*) dan hak (*right*).

Sementara itu, OECD memberikan pengertian *good corporate governance* sebagai suatu bentuk hubungan antara manajemen suatu perusahaan, *board of directors*, pemegang saham dan *stakeholders* lainnya. hubungan ini meliputi berbagai macam aturan dan insentif terbentuknya struktur dan tujuan perusahaan yang pasti, dan cara mencapai tujuan serta pengawasan kinerja perusahaan.

Corporate governance yang efektif menciptakan sistem yang dapat menjaga keseimbangan dalam pengendalian perusahaan sehingga dapat ditekan seminimal mungkin peluang-peluang terjadinya korupsi, penyalahgunaan wewenang masing-masing organ perusahaan, menciptakan insentif bagi manajer untuk memaksimalkan produktivitas penggunaan aset dan sumber daya lainnya sehingga dicapai hasil usaha yang maksimal.

Prinsip-prinsip pokok *Good Corporate Governance* yang perlu diperhatikan dalam praktiknya adalah, *pertama*, Transparansi (*transparency*), di mana kepercayaan investor dan efisiensi pasar sangat tergantung dari pengungkapan kinerja perusahaan secara akurat dan tepat waktu. Agar bernilai di pasar modal global, informasi tersebut haruslah jelas, konsisten dan dapat diperbandingkan serta menggunakan standar akuntansi yang diterima di seluruh dunia. Dampak transparansi adalah bahwa pihak-pihak yang berkepentingan dengan perusahaan dapat memperhitungkan dampak resiko bertransaksi dengan perusahaan. *Kedua*, Akuntabilitas (*accountability*), merupakan salah satu solusi untuk menyelesaikan masalah *agency problems* antara Direksi dan Pemegang Saham. Akuntabilitas didasarkan pada sistem internal *checks and balances* yang mencakup praktik audit

yang sehat. Akuntabilitas juga dapat dicapai melalui pengawasan efektif yang didasarkan pada keseimbangan kewenangan antara Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi. Praktik audit yang sehat dan independen mutlak diperlukan untuk menunjang akuntabilitas perusahaan. *Ketiga*, Keadilan (*fairness*), meliputi kejelasan hal-hak pemegang saham untuk melindungi kepentingan pemegang saham, termasuk perlindungan terhadap pemegang saham minoritas, dari kecurangan praktek *insider trading* yang merugikan atau dari keputusan Direksi atau Pemegang Saham Mayoritas yang merugikan kepentingan Pemegang Saham lain. Prinsip pokok lainnya yang *keempat* ialah Responsibilitas (*responsibility*), yaitu tanggung jawab untuk mematuhi hukum dan perundang-undangan yang berlaku termasuk masalah yang mengatur tentang lingkungan hidup, perlindungan konsumen, perpajakan, ketenagakerjaan, larangan monopoli dan praktek persaingan yang tidak sehat, kesehatan dan keselamatan kerja, dan peraturan lainnya yang mengatur kehidupan perusahaan dalam menjalankan aktivitas usaha.³⁷⁴

Dalam prinsip *good corporate governance*, harus dijamin pengarahannya perusahaan secara strategis. Ditambah dengan adanya pengawasan yang efektif oleh Dewan Komisaris terhadap kegiatan manajemen, dengan adanya pertanggungjawaban yang jelas baik oleh Direksi maupun Komisaris kepada Pemegang Saham. Penerapan prinsip ini meliputi tanggung jawab Direksi dan Komisaris untuk memperlakukan seluruh Pemegang Saham secara fair, menjamin

³⁷⁴ Sofyan A. Djallil, *Good Corporate Governance*, Anggota Komite Nasional Corporate Governance, Makalah, hal. 5-6

dipatuhinya seluruh peraturan dan ketentuan hukum yang ada serta tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pokoknya seperti:

- a. Mengkaji dan mengarahkan strategi Perseroan seperti tujuan Perseroan, operasional Perseroan, kebijakan resiko, anggaran tahunan dan rencana usaha, memonitor kegiatan dan kinerja Perseroan dan mengawasi pengeluaran modal, akuisisi dan divestasi.
- b. Memantau efektifitas praktik-praktik pengendalian dan membuat perubahan-perubahan yang diperlukan.
- c. Mengkaji remunerasi Dewan Komisaris/Direksi dan menjamin proses pengangkatan anggota Direksi/Komisaris secara transparan.
- d. Memantau dan mengendalikan potensi konflik kepentingan yang terjadi antara manajemen, anggota Direksi (dan Komisaris) dan para pemegang saham.
- e. Menjamin integritas sistem akuntansi dan pelaporan keuangan termasuk di dalamnya audit yang independen dan perhatian terhadap sistem pengendalian yang efektif, khususnya sistem monitoring resiko, pengendalian keuangan dan ketaatan terhadap perundang-undangan.
- f. Mengawasi proses pengungkapan informasi.³⁷⁵

Prinsip-prinsip Internasional mengenai *Corporate Governance* adalah sebagai berikut:13

- a. Hak-hak para pemegang saham. Pemegang saham harus diberi informasi mengenai perusahaan dengan benar dan tepat pada waktunya, agar dalam pengambilan keputusan dapat berperan serta mengenai perubahan-

³⁷⁵*Ibid.* hal. 5

perubahan yang mendasar atas perusahaan dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan;

b. Perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham. Perlakuan tersebut terutama terhadap Pemegang Saham Minoritas dan Pemegang Saham Asing. Dengan menerapkan keterbukaan informasi yang penting dan melarang pembagian untuk pihak sendiri serta perdagangan saham oleh orang dalam;

c. Peranan pemegang saham harus diakui. Peranan tersebut harus ditetapkan oleh hukum. Demikian juga kerjasama yang aktif antar perusahaan serta para pemegang kepentingan diperlukan dalam menciptakan kekayaan, laporan kerja dan perusahaan yang sehat dari aspek keuangan;

d. Pengungkapan yang akurat dan tepat waktu. Pengungkapan tersebut meliputi transparansi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan serta para pemegang kepentingan;

e. Pertanggungjawaban yang harus dipikul oleh pengurus karena kelalaian dalam manajemen, pengawasan manajemen serta pertanggungjawaban kepada perusahaan dan para pemegang saham.³⁷⁶

Prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh OECD maupun prinsip-prinsip Internasional mengenai GC yang mulai muncul dan berkembang, telah diterima

oleh *Forum for Corporate Governance in Indonesian (FCGI)*.³⁷⁷ FCGI berpendapat,

bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia harus bertanggungjawab mengimplementasikan GCG; harus memperhatikan standar-standar GC yang telah

³⁷⁶ Misahardi Wilamarta, *Op. Cit.* hal. 71

³⁷⁷ Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI), *Corporate Governance: Catatan Mengenai Tata Kelola Perusahaan*, hal. 3

disepakati di tingkat internasional. Tanggung jawab tersebut bukan saja bagi perusahaan yang telah terdaftar di bursa saham atau perusahaan-perusahaan besar yang mempunyai tanggung jawab tersebut, akan tetapi di setiap perusahaan di Indonesia harus menyadari betapa pentingnya suatu sistem GC yang baik bagi kepentingan-kepentingan para pemegang saham, penyanggah dana, karyawan dan pada akhirnya bagi perusahaan itu sendiri. Perusahaan-perusahaan di Indonesia sama seperti di negara-negara lain, harus mengantisipasi pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang telah ada, peraturan perundang-undangan yang baru, serta menyadari pengawasan dari masyarakat yang semakin tajam terhadap tindakan perusahaan-perusahaan tersebut.³⁷⁸ Pedoman GCG di Indonesia yang telah dikembangkan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Hak-hak pemegang saham dan prosedur RUPS, termasuk hak-hak pemegang saham, perlakuan yang adil terhadap pemegang saham, tanggung jawab pemegang saham, RUPS dan sistem pengangkatan serta penggajiannya.
- b. Komisaris yang mengatur mengenai fungsi Komisaris, komposisi Komisaris, kepatuhan terhadap undang-undang dan AD PT, rapat Komisaris, informasi bagi Komisaris dan sistem pengangkatan serta penggajian para pengurus perseroan.
- c. Direksi yang mengatur mengenai fungsi Direksi, komposisi Direksi, kepatuhan terhadap undang-undang dan AD PT, rapat Direksi, informasi bagi Direksi dan sistem pengangkatan serta penggajian para pengurus perseroan.

³⁷⁸ *Ibid.*, hal. iii

- d. Sistem audit yang mengatur masalah auditor eksternal, komite audit, informasi dan kerahasiaan audit.
- e. Sekretaris Perusahaan yang mengatur mengenai fungsi, persyaratan, pertanggungjawaban, peranan dalam hal pengungkapan informasi dan sistem pengawasan informasi internal.
- f. Para pihak yang mempunyai kepentingan (*stakeholders*), yang mengatur tentang hak-hak *stakeholders* dan keikutsertaan *stakeholders* dalam pengawasan manajemen.
- g. pengungkapan informasi yang mengatur tentang hal-hal yang penting terhadap pembuatan keputusan, pengungkapan struktur GCG, pengungkapan yang akurat dan tepat waktu, laporan tahunan dan pengungkapan informasi yang sensitif terhadap harga.
- h. Kerahasiaan yang pada prinsipnya diemban oleh dewan Komisaris dan Direksi, yang mempunyai kewajiban untuk menjaga kerahasiaan perseroan sesuai dengan hukum yang berlaku.
- i. Informasi melalui orang dalam. Komisaris dan Direksi tidak diperbolehkan memanfaatkan orang dalam untuk membeli atau memiliki saham dalam perseroan.
- j. Etika bisnis dan korupsi yang mengharuskan Komisaris dan Direksi serta seluruh karyawan perseroan tidak melakukan penyogokan kepada pejabat pemerintah yang berkaitan dengan usaha perseroan (baik langsung maupun tidak langsung).
- k. Sumbangan tidak layak yang diberikan kepada badan-badan atau partai politik yang sumber keuangannya berasal dari keuntungan perusahaan.

l. Mematuhi peraturan kesehatan, keamanan dan lingkungan hidup. Direksi harus yakin bahwa perusahaan, hasil produksi yang berasal dari pabrik, tanaman, perdagangan dan fasilitas perusahaan lain tidak merusak lingkungan hidup dan kesehatan dan segala macam kegiatan perusahaan dilaksanakan dengan peraturan yang berlaku.

m. Memberikan kesempatan yang sama bagi para karyawan. Direksi harus memberikan penghargaan atau mempromosikan karyawan yang berprestasi dengan tidak membedakan suku, ras agama, jenis kelamin, usia, cacat atau hal-hal lain yang tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Pemahaman *good corporate governance* secara struktur adalah sama seperti neraca keuangan dalam konsep permodalan yang disajikan secara efektif dan rinci sebagai bentuk hak dan tanggung jawab dari masing-masing stakeholder dalam suatu perusahaan. Para stakeholder ini pada hakekatnya mewakili berbagai macam individu yang turut terpengaruh oleh kegiatan perusahaan, termasuk di dalamnya antara lain aspek-aspek manajemen, pemegang saham, kreditur, karyawan, konsumen dan masyarakat pada umumnya.

Lembaga regulasi seperti *Organization for Economic Co-operation and Development* ("OECD") telah mengembangkan seperangkat prinsip umum yang dapat dipergunakan oleh negara-negara anggota dalam membentuk suatu definisi yang nantinya bersifat lebih spesifik. *Corporate governance* merupakan suatu proses yang memperhatikan tentang bagaimana suatu perusahaan dikelola, bagaimana pengelolaan manajer, pertanyaan-pertanyaan apa saja yang akan dihadapi oleh direksi dan akuntabilitas yang perlu dilakukan perseroan terhadap para pemegang saham. Menurut pandangannya, *corporate governance* yang

sewajarnya harus menekankan pada bagaimana memberikan suatu legitimasi terhadap kepentingan penanam modal minoritas (pemegang saham minoritas), baik dalam bentuk proteksi maupun promosi. Terlalu sering dijumpai manajer dan/atau pemegang saham mayoritas (yang pada umumnya adalah orang yang sama) memperlakukan perusahaan dan sumber daya yang ada sekehendak hatinya, dengan mengesampingkan apa yang terbaik bagi seluruh pemegang saham. Sikap semacam itu seringkali merugikan para pemegang saham minoritas yang telah menanamkan modalnya dalam perusahaan. Atas dasar alasan tersebut semakin hari semakin banyak para penanam modal yang menjadi waspada terhadap bentuk-bentuk transgresi yang terjadi, yang pada prakteknya berada di bawah kendali pemegang saham atau manajemen. Para pemegang saham seringkali tidak berdaya dalam menghadapi kondisi semacam itu. Lembaga pemegang saham dan manajemen yang memegang kendali tersebut seringkali melakukan tindak pelanggaran terhadap hak pemegang saham minoritas dengan upayanya yang memperketat kontrol mereka terhadap perusahaan dan secara bersamaan memperlemah kedudukan pemegang saham minoritas. Upaya-upaya dimaksud tidak jarang turut melibatkan perusahaan induk yang berkeinginan untuk meningkatkan posisinya melalui fasilitas/insentif yang diberikan oleh anak perusahaannya, yang terdaftar sebagai perusahaan publik; atau dalam kasus yang ekstrim adalah untuk memfasilitasi tindakan kriminal yang semata-mata bertujuan untuk manfaat finansial pribadi perseorangan.

Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang didukung dengan regulasi yang memadai, akan mencegah berbagai bentuk overstated, ketidakjujuran dalam financial disclosure yang merugikan para *stakeholders*,

misalnya karena ekspektasi yang melampaui kinerja perusahaan yang sesungguhnya. Pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar *goodcorporate governance* sebenarnya merupakan esensi yang sangat mendasar, dan kiranya perlu diperhatikan kembali, berkaitan dengan hal-hal yang melatarbelakangi konsep tersebut dengan relevansi kondisi aktual yang terjadi. Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut, maka diharapkan pemahaman tidak hanya diterapkan pada pemerintah selaku pemberi kebijakan, melainkan pula terhadap para pelaku usaha yang juga harus memiliki komitmen yang tinggi dalam menerapkan kebijakan pemerintah tersebut. Bukan merupakan suatu hal yang tidak jarang terjadi, dimana perangkat hukumnya telah *in compliance* dengan standar internasional tetapi pelaksanaannya justru jauh dari yang diharapkan. Prinsip-prinsip OECD berkenaan dengan *goodcorporate governance* mencakup 5 (lima) bidang utama: hak para pemegang saham (*shareholders*) dan perlindungannya; peran karyawan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya; pengungkapan (*disclosure*) yang akurat dan tepat waktu serta transparansi sehubungan dengan struktur dan operasi korporasi; tanggung jawab dewan (maksudnya Dewan komisaris maupun Direksi) terhadap perusahaan, pemegang saham, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. Atau secara ringkas prinsip-prinsip tersebut dapat dirangkum sebagai: perlakuan yang setara (*equitable treatment atau fairness*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), dan tanggung jawab (*responsibility*).

3. Penerapan Prinsip *Business Judgment Rule*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, yang menguji Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, tetapi dikelola dengan prinsip *business judgment rule*. Berdasarkan putusan tersebut, maka BUMN harus dapat mewujudkan visinya sebagai badan hukum publik yang melayani kepentingan publik dan sekaligus menjalankan kegiatan bisnis.

Sebagai perbandingan, *business judgment rule* banyak berjalan meletakkan keputusan bisnis yang tidak menarik melewati penelitian hukum. Perlindungan yang dapat dicapai oleh pejabat perusahaan dan direktur dengan *business judgment rule* mungkin tidak begitu kuat. Sebagai contoh, *american law institute* mempunyai prinsip *corporate governance* yang menyatakan bahwa direktur yang membuat keputusan bisnis memenuhi tugas kehati-hatiannya terhadap perusahaan hanya jika ia “*is informed with respect to the subject of the business judgment to the extent he reasonably believes to be appreciate under the circumstances*”

Para direktur memiliki “*duty of care*” dan “*duty of loyalty*”, “kewajiban untuk berhati-hati” dan “kewajiban untuk loyal” kepada perusahaan dan pemegang saham. Perbedaan ada diantara keduanya yang dijalankan oleh para direktur terhadap perusahaan dan para pemegang sahamnya. Untuk menentukan apakah seorang direktur melanggar kewajiban untuk berhati-hati, pengadilan menggunakan *business judgment rule* dan standard yang adil (*fairness standard*). Pengadilan menganalisis kedua kewajiban tersebut dengan berbeda, tergantung kepada apakah transaksi yang menjadi tantangan melibatkan direktur yang tidak berkepentingan, atau yang berkepentingan, *self dealing director*.

Bila direktur tidak berkepentingan, *business judgment rule* diterapkan untuk menentukan apakah direktur yang bersangkutan melanggar tugasnya untuk

berhati-hati (*duty of care*), tetapi bila direktur adalah berkepentingan, *the presumption of the business judgment rule is rebutted and the fairness standard* (standard yang adil) diterapkan untuk menentukan direktur tersebut melanggar kewajibannya untuk loyal (*duty of loyalty*). Para direktur selalu mempunyai kewajiban ini kepada perusahaan dan pemegang sahamnya.

Penggunaan prinsip tersebut dalam pengelolaan BUMN selaras dengan konsep *economics analysis of law*. Penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa persoalan hukum.³⁷⁹ Teori tersebut berasal dari aliran *utilitarianism* yang mengutamakan asas manfaat.³⁸⁰

Seperti ekonomi, sistem hukum juga adalah mengenai tingkah laku yang rasional. Hukum ingin mempengaruhi perilaku melalui sanksi, seperti hukuman penjara atau ganti rugi. Aspek yang memaksa dari hukum mengansumsikan bahwa orang tahu mengenai konsekuensinya.³⁸¹ Selanjutnya bagaimana konsep-konsep mikro ekonomi tersebut diterapkan terhadap masalah-masalah hukum. Pendekatan analisa ekonomi dalam hukum ini lahir di Amerika serikat yang menganut sistem *common law* di mana hakim memegang peranan penting dalam menetapkan apa yang merupakan hukum.³⁸² Analisis Ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*). Dalam kelangkaan ekonomi diasumsikan bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan

³⁷⁹ Richard Posner, tanpa tahun, *Economic Analysis of Law*, Boston: Brown and Company, hal. 3

³⁸⁰ Ian Mc Leod and Palgrave, 2005, *Legal Theory*, New York: Macmillan, hal. 164

³⁸¹ Frank H. Easterbrook, 1989, *The Inevitability of Law and Economics*, Legal Education Review Volume 1 Nomor 1, hal 3-4

³⁸² Gregory S. Crespi, *Teaching The New Law and Economics*, University of Toledo Law Review, Volume 25 Nomor 3, hal. 715-717

sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber. Dalam hubungannya dengan *positive analysis* dari hukum, analisis akan bertanya bila kebijaksanaan (hukum) tersebut dilaksanakan, prediksi apa yang dapat mempunyai akibat ekonomi. Orang akan memberikan reaksi terhadap insentif atau disinsentif dari kebijaksanaan (hukum) tersebut. *Normative analysis* yang secara konvensional diartikan sebagai *welfare economics* cenderung akan bertanya apakah kebijaksanaan (hukum) yang diusulkan atau perubahan hukum yang dilakukan akan berpengaruh terhadap cara orang untuk mencapai apa yang dinginkannya? Dalam hubungan ini dua konsep efisiensi menjadi penting : *pareto efficiency* (nama seorang ahli ekonomi Italia abad yang lalu) dan "*kaldor hicks efficiency*" (nama dua ahli ekonomi Inggris). *Pareto efficiency* akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih baik dengan tidak mengakibatkan seseorang lainnya bertambah buruk?³⁸³ Sebaliknya *kaldor-hicks efficiency* akan mengajukan pertanyaan apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga secara hipotetis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut. Pendekatan yang terakhir ini adalah *cost-benefit analysis*.³⁸⁴ Pendekatan analisis ekonomi dalam hukum, menekankan kepada *cost-benefit ratio*, yang kadang-kadang oleh sebagian orang dianggap tidak mendatangkan keadilan. Konsentrasi ahli ekonomi yang tertuju kepada efisiensi, tidak terlalu merasakan perlunya unsur keadilan (justice). Hal ini tentu dibantah oleh penganut-penganut

³⁸³ Richard Posner, *Op.Cit.*, hal. 13

³⁸⁴ Michael J. Trebilock, 1993, *Law and Economics*, the Dalhousie Law Journal, Volume 16 Nomor 2, hal. 361-363

pendekatan analisis ekonomi dalam hukum. Pertama dikatakan, bahwa tidak benar ekonom tidak memikirkan keadilan. Dalam usahamenentukan klaim normative mengenai pembagian pendapatan dan kesejahteraan, seseorang mesti memiliki filosofi politik melebihi pertimbangan ekonomi semata-mata. Kedua, ekonom menyediakan kerangka di dalam mana pembahasan mengenai keadilan dapat dilakukan. Para ekonom telah memperlihatkan bahwa jika kondisi-kondisi untuk adanya pasar yang kompetitif memuaskan, hasil yang diperoleh adalah efisiensi pareto. Sama juga, tiap hasil dari efisiensi pareto dapat dikembangkan dari distribusi asset lebih dulu yang menimbulkan kondisi kompetitif.³⁸⁵ Ketiga, norma-norma dalam masyarakat lahir secara bersamaan dari ketertiban yang damai. Kontrol yang artifisial oleh hukum di atas ketertiban yang spontan adalah tidak tepat. Mereka yang menganut paham ini tidak percaya bahwa insentif dapat mengontrol hukum dan ekonomi.³⁸⁶ Hukum tentang Hak Milik dan kontrak memungkinkan orang berdagang barang dan jasa. Hukum Perlindungan Konsumen membatasi para pedagang menghasilkan produksinya. Hukum Perburuhan mengatur pasar tenaga kerja. Hukum Persaingan Usaha menambah persaingan dan melarang monopoli. Perbuatan Melawan Hukum memberikan perlindungan kepada mereka dan hak miliknya dari perbuatan semena-mena dan tidak sah, dan banyak lagi contoh lain. *economic analysis of law* meliputi tiga aspek, yaitu, *pertama transactions cost*

economy yang mengevaluasi efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat. *Kedua*, institusi Ekonomi Baru. Institusi dalam

³⁸⁵ Susan Rose Ackerman, 1996, *Economics, Public Policy and Law*, Valvaraiso University Law Review, hal. 3

³⁸⁶ Shozo Ota, 1991, *Law and Economics in Japan: Hatching Stage*, International Review of Law and Economics, hal 306-307

konteks ini tidak berarti organisasiseperti perusahaan, pemerintah atau bank.

Institusi berarti tindakan manusia, termasuk peraturanhukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. Ketiga, teori “*public choice*”, yang berkaitan dengan proses pembuatan keputusan yang demokratis dengan menggunakan metode *micro economic* dan perdagangannya. Teori “*public choice*” typically mempelajari bagaimanakoalisi pemilik mayoritas terbentuk dan suara diperdagangkan di dewan legislative danpemilikan, dan gejala of “*rent seeking*”.

economic analysis of law bermula sekali pada umumnya dikenal sebagai hukum dan ekonomi (dalam pengertian di luar economics), hasil kerja ekonomjuga sarjana hukum Amerika Ronald Coare, Guida Calabresi dan Henry Manne tentang *efficiency common law* berkaitan dengan Hak Milik dan *nuisance*. Studi berkembang dari AS keEropa dengan nama-nama Richard Posner, hakim pada *court of appeals for seventh circuit*. Hukum dan Ilmu Ekonomi adalah kenyataan daripada apa yang seharusnya, ia merupakan biayaekonomi (atau biaya sosial) dari aturan yang berbeda, dan tidak mengenai moralitas atau aturanyang adil. Ia tidak akan menceritakan kepada hakim atau legislator apa aturan yang akan dibuat, tetapi mencoba memberikan informasi biaya alternative dari pilihan aturan. Misalnya, usahanegara industri mengurangi emisi *carbon dioxcida* dalam masalah pemanasan global. Pengembangan BHMN pada masa yang akan datang harus menggabungkan prinsip ekonomidengan keberadaannya sebagai badan hukum publik yang menyelenggarakan pelayanan publik. Selain itu, dalam rangka memenuhi kebutuhan publik, maka harus kreatif, inovatif, progresifseperti layaknya perusahaan swasta.

Dengan metode semacam ini, maka BHMN tidak akankehilangan eksistensinya sebagai milik negara/publik, pada sisi lain juga dapat menjalankanmisinya sebagai

penyelenggara pelayanan publik yang lebih maju dan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

4. Holdingisasi BUMN

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan serta menciptakan BUMN yang efisien, efektif/produktif, berdaya saing tinggi, dan mampu menjadi pelaku utama (*champion*) dalam industrinya baik nasional, regional dan bahkan global, perlu dilakukan *rightsizing* BUMN.

Program *rightsizing* BUMN tentunya tidak bisa dilepaskan dari sebuah visi penataan jumlah dan skala BUMN serta perbaikan struktur bisnis BUMN secara menyeluruh, meliputi restrukturisasi, revitalisasi dan profitisasi BUMN secara bertahap dan berkesinambungan. Bentuk dari *rightsizing* tersebut dapat berupa pembentukan *holding*, *merger/konsolidasi*, *divestasi*, *likuidasi*, atau bahkan tetap dipertahankan (*stand alone*).

Terdapat beberapa hal yang menjadi latar belakang perlunya *rightsizing* BUMN, antara lain, saat ini belum ada satupun BUMN yang dapat disebut sebagai pemain internasional yang handal, tingkat persaingan usaha yang semakin tinggi baik di pasar domestik, regional, maupun internasional. Selain itu, diperlukan pembenahan skala usaha BUMN sehingga menciptakan daya kompetisi yang lebih kuat. Pada sisi lain, perlu sinergi yang lebih kuat dan luas antar BUMN karena BUMN bergerak pada hampir semua sektor usaha dan dunia usaha tidak dapat lagi bergantung pada pertumbuhan organik, diperlukan pertumbuhan unorganik melalui *merger*, akuisisi, konsolidasi dan sebagainya.

Tindakan *rightsizing* BUMN melalui pembentukan *holding* tidak diatur secara spesifik dan eksplisit dalam peraturan perundangan di Indonesia, melainkan

lebih kepada pendekatan *bestpractice* di dunia bisnis. *Holding* menurut Munir Fuady diartikan sebagai suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.³⁸⁷ Menurut Winardi, *holding company* ialah perusahaan yang menguasai perusahaan lain. Seringkali orang mengatakan bahwa sebuah "*holding company is a company which holds other companies*" (*holding company* adalah sebuah perusahaan yang memegang perusahaan lain). Selanjutnya menurut Komaruddin yang dimaksud dengan *holding company* ialah suatu badan usaha yang didirikan dengan tujuan untuk menguasai sebagian besar saham dari badan usaha yang akan dipengaruhinya.³⁸⁸

Perbuatan hukum yang terkait dengan *rightsizing* BUMN tersebut yang diatur dalam ketentuan peraturan-perundangan khususnya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 di antaranya adalah:

- a. Penggabungan usaha (*merger*) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.
- b. Peleburan (konsolidasi) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar. Pengambilalihan (akuisisi) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan

³⁸⁷ Munir Fuady, 1999, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hal. 84

³⁸⁸ Komaruddin, 1984, *Ekonomi Perusahaan dan Manajemen*, Jakarta: Alumni, hal. 161

oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambillalih baik seluruh ataupun sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.

c. Pemisahan, yaitu Pemisahan murni, yaitu seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada dua perseroan atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut berakhir karena hukum.

d. Pemisahan tidak murni, yaitu sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada satu perseroan atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut tetap ada.

Implementasi program *rightsizing* BUMN melalui holdingisasi BUMN dilandasi dengan cita-cita untuk semakin meningkatkan kinerja BUMN dan kontribusinya bagi perekonomian nasional, yang pada akhirnya adalah mewujudkan cita-cita konstitusi keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi.

Manfaat holdingisasi BUMN dapat dilihat dari berbagai aspek dan sudut pandang yang dalam hal ini akan penulis jelaskan dari sisi perusahaan, negara, dan masyarakat sebagai berikut: *Pertama*, bagi perusahaan. Nilai manfaat yang dapat diperoleh perusahaan dari *holdingisasi* BUMN diantaranya meningkatkan efisiensi karena masing-masing perusahaan asal lebih fokus pada kegiatan operasional.

Sedangkan pemasaran, pendanaan dan kebijakan strategis lainnya ditarik ke perusahaan induk. Terciptanya sinergi di antara perusahaan asal, seperti penciptaan industri hilir baru. Kunci akan adanya sinergi adalah bila target menguasai atau memiliki suatu sumber daya tertentu yang dapat menjadi berharga bila

dikombinasikan dengan pembeli. Dalam merger horizontal, *economies of scale*, yang mengurangi biaya atau menambah kekuatan penjualan yang meningkatkan margin keuntungan dan penjualan. Dalam integrasi vertikal: sumber utama sinergi adalah dari penguasaan atas alur produksi, yang menghasilkan penguasaan penuh atas rantai produksi. Sebuah perusahaan yang memiliki *excess cash* dapat mengakuisisi perusahaan yang memiliki *project* yang bagus tetapi tidak memiliki pendanaan yang cukup. Apabila perusahaan yang diakuisisi tingkat hutangnya rendah, maka kapasitas utang yang tersisa dapat dimanfaatkan oleh perusahaan yang membeli. Selain itu, untuk meningkatkan skala ekonomi perusahaan dengan daya saing yang lebih baik, memperbaiki struktur permodalan dan membuka peluang pendanaan untuk ekspansi bisnis. Pada sisi lain, untuk menciptakan *valuecreation* melalui perbaikan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas pendanaan.

Kedua, bagi negara. Holdingisasi bermanfaat mengurangi beban negara untuk memberikan suntikan dana segar (PMN) bagi BUMN yang mengalami kesulitan keuangan. Selain itu, adalah dapat menggalang dana dalam jumlah yang besar dibandingkan jika masing-masing BUMN mencari sumber pendanaan sendiri. Dengan kemampuan tersebut maka Pemerintah tidak perlu lagi memberikan suntikan dana (Penyertaan Modal Negara) pada BUMN yang mengalami kesulitan keuangan. Meningkatkan penerimaan negara dari dividen dan pajak. Pembentukan *holding* diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan (induk dan anak) secara keseluruhan. Terkait dengan dividen maka sesuai dengan mekanisme korporasi dengan adanya *holding* ini maka negara hanya berhak atas dividen induk, sedangkan dividen anak perusahaan sepenuhnya menjadi wewenang

RUPS masing-masing anak perusahaan. Namun demikian, pembentukan *holding* ini tidak mengganggu setoran deviden kepada Pemerintah, mengingat bahwa jumlah deviden yang disetor anak-anak perusahaan kepada negara ketika menjadi *holding* akan lebih besar seiring peningkatan kinerja masing-masing perusahaan, dibandingkan ketika sebelum perusahaan perusahaan tersebut dijadikan *holding*.

Membuka lapangan kerja baru dan mengurangi pengangguran. Pembentukan *holding* mengakibatkan jenis dan kegiatan usaha perusahaan perkebunan nasional menjadi semakin berkembang. Hal ini diharapkan mampu menjadikan terbukanya lapangan kerja baru sehingga secara agregat akan mengurangi tingkat pengangguran nasional. *Multiplier effect* dengan adanya pengembangan usaha *holding*.

Ketiga, bagi masyarakat. Terbukanya lapangan kerja baru bagi masyarakat setempat. Pembentukan *holding* berdampak pada semakin berkembangnya jenis dan kegiatan usaha perusahaan perkebunan nasional (*holding* maupun anak perusahaan). Hal ini diharapkan mampu meningkatkan peningkatan penyerapan tenaga kerja baru terutama yang berasal dari masyarakat setempat. Terbukanya akses ekonomi baru dengan adanya pengembangan usaha di daerah baru. Dengan terbentuknya *holding*, akan tercipta pengembangan usaha di daerah baru yang akan membuka akses ekonomi baru bagi daerah sekitar pada khususnya dan wilayah nasional pada umumnya. Peningkatan dan pembangunan sarana dan prasarana yang diperlukan masyarakat, baik yang didanai oleh perusahaan maupun oleh Pemerintah yang berasal dari pajak dan deviden perusahaan. Dengan terbentuknya *holding*, perusahaan perkebunan nasional akan lebih mampu berperan dalam aspek sosial ekonomi melalui *corporate social responsibility* atau Program Kemitraan

dan Bina Lingkungan (PKBL). Terbukanya peluang usaha baru bagi masyarakat di daerah tempat pengembangan usaha perusahaan.

Upaya lain yang perlu dilakukan untuk memperkuat BUMN adalah merivisi UU BUMN, dengan memberikan perhatian khusus beberapa substansi, antara lain:

pertama, mengatasi kriminalisasi dari tindakan bisnis (perdata). Pada beberapa kasus, satu transaksi bisnis BUMN telah dianggap merugikan keuangan perusahaan, karena BUMN yang modalnya berasal dari APBN maka menurut

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah merupakan keuangan negara, maka tindakan dalam transaksi bisnis tersebut telah merugikan

keuangan negara. Merugikan keuangan negara dan menguntungkan orang lain adalah tindak pidana korupsi. Bahkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi (Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang No. 20

Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Ketentuan dalam undang-undang tersebut

menggunakan istilah “yang dapat merugikan keuangan negara” adalah termasuk tindak pidana korupsi walaupun kerugian itu belum terjadi. Pengertian kerugian

negara dalam Undang-Undang tersebut telah dirubah dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa kerugian

Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja

maupun lalai. Kriminalisasi transaksi bisnis ini akibat kerancuan Undang-Undang dan ketidakkonsistenan kita terhadap penafsiran *keuangan negara* tersebut. Ini

menyebabkan perekonomian kita lambat berjalan karena pejabat BUMN ragu atau khawatir melakukan tindakan bisnis, sebab tidak adanya kepastian hukum tersebut.

Kedua, aksi korporasi BUMN. Dalam rangka memperbaiki kondisi internal perusahaan dan meningkatkan nilai perusahaan agar dapat beroperasi secara efisien dan efektif/produktif dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik, dilakukan aksi korporasi. Misalnya, restrukturisasi yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen dan memudahkan pelaksanaan privatisasi. Kebijakan pemerintah melaksanakan aksi korporasi terhadap BUMN belum sepenuhnya efektif dan efisien karena menghadapi tantangan baik dari aspek finansial, dukungan kelembagaan maupun regulasi. Untuk itu, perlu diatur dalam revisi UU BUMN.

Ketiga, holdingisasi. Pelaksanaan *holding* BUMN belum berjalan secara efektif dan efisien, karena belum ada persepsi yang dari para stake holder dan muncul berbagai kecurigaan bahwa akan ada apa-apanya yang menjurus kepada keuntungan bagi kelompok atau individu tertentu. Namun demikian, program menyiapkan BUMN menjadi perusahaan yang andal melalui pembentukan Holding ini, merupakan cara yang terbaik untuk menyelamatkan BUMN sekaligus perekonomian bangsa. Faktor yang sangat penting dalam holdingisasi BUMN adalah regulasi. Selama ini, pengelolaan BUMN diatur dalam beberapa regulasi yang terkait antara lain Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Sektoral, Undang-Undang Keuangan, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi,

Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Keberadaan regulasi tersebut belum sinergis karena saling bertentangan dan tumpang tindih. Akibatnya holdingisasi berjalan lambat dan tidak bisa memenuhi target yang telah ditetapkan.

Keempat, Liberalisasi dan privatisasi BUMN untuk menyetakan BUMN dan menjaga stabilitas arus modal di dalam negeri harus dilakukan secara selektif. Perlu ada pengaturan lebih komprehensif masalah privatisasi BUMN. Dalam kaitan ini, perlu diperjelas pemisahan fungsi BUMN sebagai penghasil keuntungan atau pelaksana pelayanan publik.

Kelima, UU BUMN yang baru harus menegaskan kedudukan BUMN sebagai badan hukum yang memiliki harta kekayaan sendiri keluar dari kekayaan negara, menegaskan kekayaan BUMN bukan kekayaan negara, kekayaan negara di BUMN hanya berupa saham, status BUMN sebagai badan privat. Untuk itu, perlu diatur sinergi, ketentuan barang dan jasa, penghapusan dan pendayagunaan aset, serta penghapusan piutang.

Akhirnya, BUMN yang kuat merupakan salah satu syarat bagi pembangunan ekonomi. Kebijakan BUMN harus dapat menciptakan *predictability, stability, and fairness*. Tidak adanya kepastian hukum akan menghambat pembangunan ekonomi Indonesia, yang keadaannya saat ini mengkhawatirkan.

RUU BUMN harus menciptakan hukum yang adil, dan mendapatkan kepastiannya, demi usaha BUMN sebagai agen pembangunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

3.3. Keselarasan Nilai Nilai Filsafati UU No19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Dengan Nilai Nilai Filsafati Pasal 33 Dan Alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945.

a. Analisis Nilai Filsafati Yang Terkandung Dalam Pasal 33 UUD 1945

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan.³⁸⁹ Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi tertentu, yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan.³⁹⁰

Mengenai asas kekeluargaan ini Sofian Effendi mengemukakan sebagai berikut: "...bahwa semangat kekeluargaan yang menjadi landasan filosofis dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 selanjutnya diterjemahkan dalam setiap pasal Undang Undang Dasar 1945. Semangat kekeluargaan merupakan corak budaya bangsa Indonesia, oleh karena itu sikap, pemikiran, perilaku dan tanggungjawab seorang warga bangsa kepada kolektivitasnya berada di atas kepentingan individu...".

³⁸⁹ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, hal. 45

³⁹⁰ Herman Soewardi, 1989, *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*, Bandung: Ikopin, h. 413

Kemudian dikemukakan pula bahwa "...yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibuat Undang Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintahan itu adalah bersifat perseorangan, Undang Undang Dasar itu pasti tidak ada gunanya dalam praktik ...".³⁹¹

Para pemimpin Indonesia yang menyusun Undang Undang Dasar 1945 mempunyai kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu dibentuklah dalam Undang Undang Dasar 1945,

Pasal 33 yang berada dalam Bab XIV dengan judul "Kesejahteraan Sosial".

Maksudnya, Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 adalah suatu sistem ekonomi yang pada cita-citanya bertujuan mencapai kesejahteraan sosial. Pasal 33 Undang

Undang Dasar 1945 itu adalah sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Republik Indonesia. Pasal 33 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945

menegaskan, bahwa "...Perekonomian di susun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan...". Usaha bersama adalah suatu mutualism dan asas

kekeluargaan adalah *brotherhood*. Dalam konteks moralitas dan tuntunan agama

mutualism adalah ber-jemaah dan *brotherhood* atau asas kekeluargaan adalah ber-

ukhuwah.³⁹² Itulah sebabnya, maka sesuai paham kolektivisme/komunitarianisme

yang berdasar mutualism dan *brotherhood* ini, kepentingan masyarakat (*societal-*

³⁹¹ *Ibid*, hal. 413

³⁹² Sri-Edi Swasono, 2008, Tentang Demokrasi Ekonomi Indonesia, Jakarta: Bappenas, hal. 3

interest) ditempatkan sebagai utama. Mengingat makna demokrasi ekonomi adalah pengutamaan "...kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang-seorang..."; maka kemakmuran masyarakat dan kedudukan rakyat ditempatkan dalam posisi "sentral-substansial", dan tidak boleh direduksi menjadi posisi "marginalresidual".

Untuk menjamin posisi rakyat yang sentral-substansial dan kemakmuran rakyat yang diutamakan itu, maka disusunlah ayat (2) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, bahwa: "...Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara...". Kalau tidak demikian (sesuai naskah asli Penjelasan Undang Undang Dasar 1945), maka tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa, dan rakyat yang banyak ditindasnya. Selanjutnya ditegaskan, bahwa hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang...".(Penjelasan ini tidak diketemukan lagi dalam Undang Undang Dasar 1945 hasil Amandemen tahun 2002 karena telah dihapuskan.)

Mengenai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang akhirakhir ini menggunakan istilah sektor-sektor strategis/cabang-cabang ekonomi yang strategis, yang memiliki makna berbeda dengan di negara-negara lain, misalkan Malaysia. Minyak adalah suatu cabang produksi yang strategis, sehingga tidak diperbolehkan adanya kepemilikan terhadap cabang produksi minyak ini oleh swasta. Namun di Indonesia sebagaimana pada Sidang Mahkamah Konstitusi tanggal 29 April 2010 menegaskan bahwa "yang penting bagi negara tidak saja yang strategis tetapi juga yang menguasai hajat hidup orang banyak". Selanjutnya dalam testimoni itu dikatakan paham neoliberalisme telah mendistorsi makna

penting bagi negara, sehingga ketenagalistrikan pun akan diswastanisasi.³⁹³

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka sangat tepat dan penting untuk membahas makna Pasal 33 UUD 1945 dalam pembangunan hukum ekonomi di Indonesia, sebab pada era globalisasi pembangunan ekonomi akan berimbas pada pembangunan hukum, khususnya di bidang pembangunan hukum ekonomi.

Sejak Indonesia Merdeka dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 telah dengan tegas digariskan kebijakan nasional untuk melakukan “transformasi ekonomi dan transformasi sosial”. Mengenai transformasi ekonomi adalah mengubah sistem ekonomi kolonial yang subordinasi menjadi sistem ekonomi nasional yang demokratis. Sistem ekonomi kolonial adalah sistem ekonomi yang didasarkan paham individualisme atau asas perorangan, mengikuti ketentuan Wetboek van Koophandel (WvK/KUHD). Sistem ekonomi nasional adalah sistem ekonomi berdasarkan paham demokrasi ekonomi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Transformasi sosial adalah mengubah pola hubungan ekonomi subordinasi, seperti tuan-hamba, juragan-buruh (sebagaimana berlaku pada zaman VOC/Vereenigde Oostindische Compagnie, pasca VOC, Brother hood dan pasca Brother hood) perlu diubah menjadi hubungan ekonomi yang demokratis, yaitu pola hubungan ekonomi yang parsipatori dan emansipatori.

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya chaos dalam pelaksanaan transformasi ekonomi, para pendiri Republik dengan sangat bijaksana dan hati-hati dalam menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya tepat sekali penegasan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:

³⁹³ Sri-Edi Swasono, 2010, Kembali Ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Neoliberalisme, Jakarta: Yayasan Hatta, hal. 145

“...bahwa segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini...”³⁹⁴

Berdasarkan ketentuan tersebut, maksudnya adalah sebelum diadakan peraturan yang baru, tetap berlaku ketentuan perundangundangan lama (kolonial Belanda dan Jepang). Berlakulah “dualisme” di dalam sistem ekonomi nasional. Sistem pertama secara imperatif dan permanen berdasarkan paham demokrasi ekonomi sesuai Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 (yaitu paham ekonomi berdasar “kebersamaan dan asas kekeluargaan” atau (*mutualism* dan *brotherhood*); sistem kedua secara temporer (masih) berdasar paham individualisme atau “asas perorangan” mengikuti ketentuan Wetboek van Strafrecht (KUHP), *Burgerlijke Wetboek* (KUHPerdata), Wetboek van Koophandel (KUHD) dan lain-lain Ordonansi sesuai Aturan Peralihan Pasal II Undang Undang Dasar 1945.

Pemberlakuan ketentuan kolonial seperti *Wetboek van Koophandel* yang berdasarkan paham individualisme atau asas perorangan, oleh para pemikir aliran strukturalis dipandang bahwa Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 dasarnya adalah strukturalisme (yang tidak menghendaki ketimpangan struktural). Paham strukturalisme, baik strukturalisme awal maupun neo-strukturalisme, yaitu suatu paham yang menolak ketimpangan-ketimpangan struktural sebagai sumber ketidakadilan sosial ekonomi. Kaum strukturalis menempatkan ilmu ekonomi pada peran normatifnya, dalam rangka perwujudan keadilan dan kesetaraan sosial ekonomi. Strukturalisme cenderung menolak mekanisme pasar-bebas, karena

³⁹⁴ Bunyi Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum Amandemen UUD 1945

pasar-bebas secara inheren tak mampu mengatasi ketidak-adilan sosial ekonomi.³⁹⁵

Aliran strukturalis adalah kelompok yang sangat gencar melakukan kritik terhadap ekonomi pasar-bebas. Aliran ini muncul untuk merespon gagasan-gagasan ECLAC (Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin). Oleh sebab itu kaum strukturalis banyak menggelar tuntutan transformasi ekonomi dan transformasi sosial yang harus dianggap inheren dalam pembangunan nasional.³⁹⁶ Budiono menyatakan perlunya terselenggara kemandirian ekonomi dengan cara merestrukturisasi perekonomian Indonesia yaitu dengan mengubah Indonesia dari posisi *export economie* di masa kolonial, yang menempatkan Hindia Belanda sebagai *onderneming* besar dan penyediaan buruh murah dengan cara-cara eksploitatif, menjadi perekonomian yang mengutamakan peningkatan tenaga beli rakyat dan menghidupkan tenaga produktif rakyat berdasar kebersamaan, yang artinya sama sejahtera.

Mengingat berlakunya sistem ekonomi kolonial yang berdasarkan pada asas perorangan atau paham individualisme, sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang Undang Dasar 1945, maka di dalam menyusun sistem ekonomi nasional, “asas perorangan” atau paham individualisme (yang menjadi dasar liberalisme dan hidupnya kapitalisme) seharusnya bersifat temporer, bukan permanen.

Berkaitan dengan tugas transformasi ekonomi ini, maka negara secara imperatif harus memiliki komitmen tegas untuk menyusun perekonomian (termasuk kultur ekonomi dan bisnis) ke arah paham ekonomi yang berdasar pada

³⁹⁵ Sri-Edi Swasono, 2005, *Ekspose Ekonomi: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*, Yogyakarta: Pustep UGM, hal. 9

³⁹⁶ *Ibid.*, Hal. 123

paham “usaha bersama dan asas kekeluargaan”, kemudian menanggalkan sistem ekonomi kolonial ekonomi yang berdasar pada “asas perorangan” atau paham individualisme. Namun kenyataannya hampir sebagian besar produk perundang-undangan yang ditetapkan, terutama pada masa awal Orde Baru, berkaitan dengan perubahan kebijakan ekonomi ini tidak sejalan dengan konstitusi. Hal tersebut terlihat di dalam peraturan perundang-undangan sejak tahun 1967 yaitu terbentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pembentukan undang-undang tersebut seharusnya merujuk Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan dasar demokrasi ekonomi, baik dalam rangka pendirian, penyertaan modal ataupun pengalihan bentuk perusahaan. Pada kenyataannya tidak dimaksudkan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi melainkan lebih mengutamakan kepada kepentingan individu ataupun kelompok.

Dalam rangka mempertajam pembahasan mengenai makna Pasal 33 UUD 1945, perlu kiranya mengemukakan pandangan yang menjelaskan bahwa Sistem ekonomi di Indonesia sejak kemerdekaan, yang sudah 67 tahun umurnya, praktis sama saja dengan bangsa Indonesia selama sekian abad berada di bawah penjajahan asing. Sistem ekonomi yang berkembang saat ini masih bersifat liberalistik/kapitalistik/pasar-bebas. Padahal secara tegas telah dikemukakan dalam Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945; dilengkapi dengan lagi dengan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945, dengan penjelasan sebagai berikut:

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “...Perekonomian di susun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan...”. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “...Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang

menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara...”. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “... Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”. Sedangkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menjelaskan bahwa: “...Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efesiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional...”. Oleh karena itu Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 secara imperatif menjadi dasar dalam pembangunan hukum ekonomi di Indonesia.

Dalam rangka memahami konsep Pasal 33 UUD 1945 terlebih dahulu menjelaskan bagaimana konsep Pasal 33 UUD 1945 itu dibangun oleh para *foundingfather* bangsa, antara lain adalah Mohammad Hatta. Oleh sebab itu perlu dikemukakan asas-asas yang terkandung dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945.

Pertama, dikemukakan bagaimana pembahasan soal Perekonomian Indonesia Merdeka pada Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 16 Juli 1945 sampai dengan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam Sidang BPUPKI dijelaskan bahwa:

“...Perekonomian Indonesia Merdeka akan berdasar kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama yang akan diselenggarakan berangsur-angsur dengan mengembangkan koperasi. Pada dasarnya, perusahaan yang besar-besar yang menguasai hidup orang banyak, tempat beribu-ribu orang menggantungkan

nasibnya dan nafkah hidupnya, mestilah di bawah pemerintah. Adalah bertentangan dengan keadilan sosial. Apabila buruk baiknya perusahaan itu serta nasib beribu-ribu orang yang bekerja di dalamnya diputuskan oleh beberapa orang partikular saja, yang berpedoman dengan keuntungan semata-mata. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur, dengan diawasi dan juga disertai dengan kapital oleh Pemerintah adalah bangunan yang sebaik-baiknya bagi perusahaan besar-besar. Semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya kesana, semakin besar mestinya pesertaan Pemerintah. Perusahaan besar-besar itu menyerupai bangunan korporasi publik. Itu tidak berarti, bahwa pimpinannya harus bersifat birokrasi. Perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang berbeda...”³⁹⁷

Dalam Sidang BPUPKI pembahasan mengenai perekonomian Indonesia diterima pada tanggal 16 Juli 1945, akan tetapi mengenai hal tersebut tidak turut dibahas dalam Sidang PPKI pada tanggal 18 dan 19 Agustus 1945. Kesejahteraan Sosial dalam Sidang BPUPKI diusulkan oleh Mohammad Hatta, sebagai berikut:

- 1) Orang Indonesia hidup dalam tolong-menolong,
- 2) Tiap-tiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi manusia. Pemerintah menanggung dasar hidup minimum bagi seseorang,
- 3) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif,
- 4) Cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh pemerintah,

³⁹⁷ RM.A.B. Kusuma, 2009, Lahirnya Undang Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik,, Jakarta: Fakultas Hukum UI, hal. 436

- 5) Tanah adalah kepunyaan masyarakat, orang-seorang berhak memakai tanah sebanyak yang perlu baginya sekeluarga,
- 6) Harta milik orang-seorang tidak boleh menjadi alat penindas orang lain,
- 7) Fakir dan miskin dipelihara oleh Pemerintah.³⁹⁸

Mengenai usulan Mohammad Hatta tersebut tidak terdapat penjelasan bagaimana pembahasannya, baik dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang PPKI. Namun demikian, bahwa usulan sebagaimana dimaksud ternyata ditetapkan sebagai Rancangan Undang Undang Dasar, dengan judul sebagai berikut.³⁹⁹

Bab XIV

Kesejahteraan Sosial

Pasal 33

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

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara.

Mengenai Bab Kesejahteraan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34 sebagaimana dimaksud dalam Rancangan Undang Undang Dasar yang kemudian ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18

³⁹⁸ *Ibid.*, hal. 447

³⁹⁹ Bunyi Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34, dalam Rancangan Undang Undang Dasar. *ibid.*, hal. 476

Agustus 1945, itu merupakan salah satu bab di dalam Undang Undang Dasar 1945, dengan tidak ada perubahan sedikit pun dari Rancangan Undang Undang Dasar.

Oleh karena itu Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar perekonomian Indonesia, berikut Penjelasannya sebagaimana tercantum dalam konstitusi berbunyi, sebagai berikut.⁴⁰⁰

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

Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 berbunyi:⁴⁰¹

“...Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masya rakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu pereko nomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak,

⁴⁰⁰ Bunyi Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana dalam Naskah teks asli sebelum amandemen UUD 1945, berisi 3 (tiga) ayat dan setelah amandemen UUD 1945 jumlah ayat bertambah, sehingga keseluruhannya menjadi 5 (lima) ayat.

⁴⁰¹ Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 dicabut oleh Amandemen UUD 1945 tahun 2002, sehingga ketiadaan Penjelasan Pasal 33 tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan terhadap interpretasi tentang makna demokrasi ekonomi.

tampak produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”.

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, ayat (1) menyatakan: “... Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan...”.

Perekonomian disusun artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas (diatur oleh pasar). Susunan yang dimaksudkan adalah “usaha bersama” (berdasar suatu mutualisme yang menunjukkan perbedaannya dari usaha swasta yang didorong oleh self-interest). Asas kekeluargaan (brotherhood) yang bukan kinship nepotistik, sebagai pernyataan adanya tanggungjawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan dan kemakmuran bersama layaknya makna brotherhood.

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, ayat (2) menyatakan: “... Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara...”. Perkataan “yang penting bagi negara” dapat diinterpretasikan dengan tanggungjawab negara, yaitu “...untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Secara singkat dikatakan bahwa “penting bagi negara” adalah cabang-cabang produksi strategis.

Interpretasi bahwa “dikuasai” oleh negara tidak harus diartikan “dimiliki” oleh negara (artinya boleh dimiliki oleh usaha swasta atau asing) hanya dapat diterima

dalam konteks jiwa Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945. Maksudnya pemerintah benar-benar memegang kendali, sehingga Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 terlaksana.

Mengenai ketentuan Undang Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai "...cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak..." tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata dari negara, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu; "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..." dan juga "...mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...". Makna yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang-cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkauunya harga bagi orang banyak.

Berdasarkan interpretasi historis, seperti tercantum dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945, makna ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 adalah perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu "...cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara...". Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat

yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.⁴⁰²

Apa yang dimaksud “penting bagi negara..” adalah cabang-cabang produksi strategis, sedangkan “dikuasai” diinterpretasi bahwa “dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondenemer.

“Dikuasai” mengandung arti bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna melancarkan perekonomian, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁴⁰³

Mengenai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, ayat (3) menyatakan:

“...Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”, menegaskan bahwa posisi rakyat yang substansial (utama). Hal ini demokrasi ekonomi memperoleh justifikasinya, yaitu bahwa: “...kepentingan masyarakat lebih utama dari kepentingan orang-seorang...”.

Demokrasi Ekonomi, yang mengutamakan kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang-seorang...”, artinya mengutamakan kebersamaan (mutualisme), bukan berdasar individualisme. Pengutamaan kepentingan masyarakat ini tidak mengabaikan hak-hak individu secara semena-mena sebagaimana dikemukakan

Mohammad Hatta dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 tentang perlunya melindungi hak-hak warganegara orang-seorang. Dalam paham Demokrasi

Ekonomi, maka rakyat secara bersama memiliki kedaulatan ekonomi. Ekonomi rakyat (*grassroots economy*) memegang peran dominan dan menjadi tumpuan ekonomi nasional.

⁴⁰² Makna Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ini, dapat menimbulkan multi interpretasi karena Penjelasan UUD 1945 telah dihapus

⁴⁰³ RM.AB. Kusuma, *Op. Cit.*, hal. 118

Kedua, bagaimana perkembangan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen ke-4 Undang Undang Dasar 1945 pada tahun 2002. Dalam perkembangannya Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 mengalami perubahan dengan amandemen Undang Undang Dasar pada tahun 2002. Dalam naskah/ teks asli Undang Undang Dasar 1945, Pasal 33 tersebut dituangkan pada Bab XIV dengan judul Kesejahteraan Sosial, sedangkan berdasarkan hasil Amandemen pada tahun 2002, Pasal 33 dituangkan pada Bab XIV dengan mengalami perubahan judul menjadi Perekonomian Indonesia dan Kesejahteraan Sosial.

Bunyi ketentuan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, hasil amandemen tahun 2002 adalah sebagai berikut:

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

Pengertian Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana dijelaskan oleh Mohammad Hatta, apabila diperhatikan benar-benar semangat Undang

Undang Dasar Negara Indonesia, ternyata bahwa pembangunan ekonomi nasional terutama harus dilaksanakan dengan dua cara. Pertama, pembangunan yang besar dikerjakan oleh Pemerintah atau dipercayakan kepada badan, badan hukum yang tertentu di bawah penguasaan atau penguasaan pemerintah. Pedomannya mencapai "... sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua, pembangunan yang kecil-kecil dan sedang besarnya dikerjakan oleh rakyat secara koperasi. Koperasi dapat berkembang berangsur-angsur dari kecil, sedang, menjadi besar dari pertukangan atau kerajinan menjadi industri.

Di antara medan yang dua ini, usaha Pemerintah dan koperasi, sementara waktu masih luas medan usaha bagi inisiatif partikelir dengan berbagai bentuk perusahaan sendiri. Dengan berkembangnya perusahaan negara, kelak yang berdasarkan prinsip komersial yang sehat serta memenuhi segala tuntutan perikemanusiaan dan jaminan sosial terhadap pekerjaannya, serta dengan berkembangnya koperasi, medan ketiga ini akan semakin kurang luasnya. Hilang sama sekalipun tidak. Surutnya berangsur-angsur, jangan hendaknya karena peraturan Pemerintah yang sewenang-wenang dengan berdasarkan dogma, melainkan karena kelebihan perusahaan Pemerintah dan koperasi.⁴⁰⁴

Juga dipertegas lagi dengan menyatakan: "...bahwa Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 memandang koperasi sebagai sokoguru ekonomi Indonesia.

Apabila koperasi mulai berkembang dari bawah kemudian berangsur-angsur meningkat ke atas, Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar dan

⁴⁰⁴ Mohammad Hatta, Pidato Hari Koperasi, 1956, dikutip E.D. Damanik, 1985 Kemakmuran Masyarakat Berasaskan Koperasi, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional: Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi, Jakarta: UI Press, hal. 46

menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hidup orang banyak...”⁴⁰⁵

Pada intinya pengertian Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 termuat dalam ayat (1), yakni: “...Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan...”. Yang dimaksud dengan usaha bersama berdasar atas kekeluargaan ialah koperasi. Perlu dikemukakan bahwa koperasi menurut pandangan Mohammad Hatta bukanlah sektor perekonomian, tetapi merupakan peri-hidup sosial, yang menyangkut nilai-nilai, jiwa atau semangat yang berdasarkan rasa persaudaraan, kekeluargaan, kebersamaan, gotong-royong dan seterusnya, yaitu jiwa, semangat atau peri-hidup koperasi.⁴⁰⁶ Mengenai ayat (1) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 berikut Penjelasannya terdapat pula interpretasi/ penafsiran berbeda.⁴⁰⁷ Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi: “... Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orangseorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi...”.

Pengertian dari ungkapan “bangun” dapat berarti “bentuk” atau “struktur”. Kedua perkataan ini adalah sinonim, tetapi tidak identik (sama). Dalam ilmu bahasa dikatakan bahwa keduanya adalah sinonim yang relatif, tidak absolut. Dapat juga dikatakan bahwa keduanya adalah sinonim yang tidak total dan tidak komplit.

“Bentuk” menunjuk pada wujud yang kelihatan, penampilan lahiriah, sedangkan

⁴⁰⁵ E.D. Damanik, *Ibid.*, hal. 47

⁴⁰⁶ *Ibid.* 118

⁴⁰⁷ Potan Arif Harahap, 1985, *Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila*, dalam *Membangun Sistem Ekonomi Nasional: Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: UI Press, hal. 102.

“struktur” adalah berkenaan dengan susunan, hakekat batiniah. Jika “bangun” diartikan sebagai “bentuk”, maka mengasosiasikannya dengan bentuk hukum (rechtsvorm) dari badan koperasi seperti yang dimaksud dalam Undang-undang Koperasi Nomor 12 Tahun 1967, yaitu bentuk koperasi seperti yang ada sekarang.

Berbeda halnya dengan “bangun” diartikan sebagai “struktur”, dalam hal ini badan koperasi, seperti yang dimaksud dalam undang-undang tersebut, hanyalah salah satu bentuk dari bangun koperasi, salah satu “structur vorm”, bukan satu-satunya. Bentuk-bentuk perusahaan lain seperti Perseroan Terbatas (PT), Persekutuan Firma (Firma), CV (*Commanditaire Vennootschap*), bahkan perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), juga dapat mempunyai bangun koperasi.⁴⁰⁸ Yang dimaksud dengan bangun dalam arti struktur adalah hakikat batiniah, sehingga dapat ditafsirkan jiwa, semangat, yakni jiwa, semangat koperasi.

Sejalan dengan pandangan bahwa dalam Perseroan Terbatas (PT), Firma, CV (*Commanditaire Vennootschap*), dan sebagainya harus memiliki jiwa/semangat koperasi, karena sesuai dengan pernyataan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, ayat (1) bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Pernyataan ayat (1) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 harus diinterpretasikan bahwa yang dimaksud dengan perekonomian adalah bukan hanya koperasi, tetapi termasuk di dalamnya Badan Usaha Milik Negara dan Swasta (Perseroan Terbatas, Firma dan CV).

Dengan judul Bab XIV tentang Perekonomian Indonesia dan Kesejahteraan Sosial, hasil amandemen UUD tahun 2002, maka Kesejahteraan Sosial turun pangkat, ditempatkan sebagai derivat (turunan) dari perekonomian. Artinya posisi

⁴⁰⁸ *Ibid.*, hal. 104

rakyat dan kemakmuran rakyat yang substansial telah direduksi menjadi residual.

Pengutamaan kepentingan rakyat pada Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 menjadi ter subordinasi dan terdistorsi.

Mengenai ayat (4) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 menyatakan “...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...”.

Adanya perkataan “efisiensi berkeadilan” telah merubah keseluruhan niat terselubung untuk memasukkan pandangan neoliberalisme ekonomi (yang membuka jalan ke arah kapitalisme dan imperialisme baru) ke dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 hasil amandemen tahun 2002. Mengapa demikian, karena perkataan “efisiensi dalam perekonomian berorientasi pada maximum gain (dalam badan usaha ekonomi) dan *maximum satisfaction* (dalam transaksi ekonomi orang-seorang). Maksudnya paham ekonomi neoklasikal sebagai wujud dari liberalisme ekonomi/neoliberalisme yang beroperasi melalui pasar-bebas (*laissez-faire*). Pasar-bebas membukakan jalan untuk Daulat Pasar menggusur Daulat Rakyat, pasar-bebas akan menggusur orang miskin, bukan menggusur kemiskinan.⁴⁰⁹

Dengan dirubahnya menjadi perkataan “efisiensi berkeadilan” maka kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat, individual preference dirubah menjadi social preference. Hal ini merupakan suatu transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas

⁴⁰⁹ Sri-Edi Swasono, *Ibid.*, h. 24, 27

perorangan menjadi sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan asas kekeluargaan.

Berdasarkan beberapa pengertian yang terkandung dalam Pasal 33 Undang Undang

Dasar 1945 sebagaimana diuraikan di atas, maka pasal 33 tersebut mengandung

makna yang sangat esensial yaitu tercermin adanya demokrasi ekonomi. Makna

demokrasi ekonomi ada relevansinya dengan makna demokrasi di Indonesia.

Demokrasi dalam hal ini adalah demokrasi sosial, berdasar kebersamaan

(*kolektiviteit*), bukan demokrasi liberal berdasar individualisme (bukan demokrasi

Barat).

Sebagaimana diusulkan Bung Karno dalam pidato 1 Juni 1945, bahwa

demokrasi yang dikehendaki adalah permusyawaratan yang memberi hidup, yakni

politiek-economische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan

sosial.⁴¹⁰ Rakyat Indonesia sudah lama bicara tentang kesejahteraan sosial.

Kemudian menjelaskan yang dimaksud paham Ratu Adil adalah social

rechtvaardigheid (rakyat ingin sejahtera), rakyat yang semula merasa dirinya

kurang makan, kurang pakaian, menciptakan dunia baru yang di dalamnya ada

keadilan, di bawah pimpinan Ratu Adil. Oleh karena itu yang dikehendaki oleh

rakyat adalah prinsip sociale rechtvaardigheid, yaitu bukan saja persamaan politik,

tetapi pun di atas lapangan ekonomi harus ada persamaan, artinya kesejahteraan

bersama yang sebaik-baiknya.⁴¹¹

Menurut konsep Mohammad Hatta, bahwa dari Pasal 33 Undang Undang

Dasar 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial

Indonesia. Oleh karena dari Pasal 33 tersebut tersimpul dasar ekonomi yang teratur,

⁴¹⁰ Soekarno, 2003, *Lahirnya Pantja-Sila: Pidato Pertama tentang Pancasila*, Blitar: Departemen Penerangan Republik Indonesia, hal. 22-23

⁴¹¹ *Ibid.*, hal. 23

karena kemiskinannya, dasar perekonomian rakyat mestilah usaha bersama dikerjakan secara kekeluargaan.⁴¹²

Mengenai demokrasi ekonomi ini tidak menghendaki adanya otokrasi ekonomi, sebagaimana halnya dalam demokrasi politik tidak menghendaki adanya otokrasi politik. Demokrasi politik tidak cukup mewakili rakyat berdaulat.

Demokrasi pilitik harus dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi, maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli” atau “mengatur” kekuasaan politik”.

Dalam kaitannya dengan butir-butir yang dicakup oleh pengertian demokrasi ekonomi tersebut, maka usaha bersama ekonomi harus diberi wujud dalam pemilikan bersama, penilikan bersama dan tanggungjawab bersama. Dari sini dapat diajukan prinsip dasar kebersamaan TripleCo., yaitu Co-ownership (ikut dalam memiliki saham), Co-determination (ikut menilik dana menentukan kebijakan usaha) dan Co-responsibility (ikut bertanggung jawab dalam menyelamatkan usaha bersama)⁴¹³. Oleh karena itu dalam demokrasi ekonomi

harus diwujudkan partisipasi dan emansipasi ekonomi. Makna partisipasi dan emansipasi ekonomi adalah terlaksananya prinsip “keterbawasertaan” dalam proses pembangunan. Prinsip keterbawasertaan yang dimaksud adalah dalam setiap kemajuan pembangunan rakyat seharusnya senantiasa terbawa serta. Kemajuan ekonomi rakyat haruslah inheren dengan kemajuan pembangunan nasional

⁴¹² Mohammad Hatta, Pidato Hari Koperasi, 1956, dikutip E.D. Damanik, 1985, Kemakmuran Masyarakat Berasaskan Koperasi, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional: Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi, Jakarta: UI Press, hal. 46

⁴¹³ Sri-Edi Swasono, 2008, “Kerakyatan, Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial”, mimeo, hal. 20. Juga lihat Sri-Edi Swasono, 2004, Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan, Jakarta: UNJ, hal. 124

seluruhnya. Dalam setiap kemajuan pembangunan, rakyat di bawah harus terangkat dan terbawaserta, misalnya, sebagai satu contoh, dalam setiap pembangunan mall, dan hypermarkets, maka Pedagang Kaki Lima (PKL) dan usaha-usaha informal lainnya harus terbawaserta, harus terangkat dan masuk ke dalam pasar-pasar modern tersebut.

Mengenai paham kebersamaan ini, Sudgen telah memberi angin baru kooperativisme untuk dikenal oleh kaum ekonom mainstream yang berorientasi dasar kompetitisme. Pandangannya disinggung oleh Amartya Sen dalam kerangka rasionalitas ekonomi, yakni sebagai berikut: *“Society is seen as a system of cooperation among individuals for their mutual advantage.”*⁴¹⁴ Begitu pula Lunati, sebagai seorang tokoh yang menganut paham ekonomi *homo ethicus* menegaskan tentang makna kerjasama sebagai berikut: *“Cooperation thus can be seen as driven by morality which entails self-imposed restraints on personal choices and may even turn constraints into preference.”*⁴¹⁵

Ditetapkannya Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, secara tegas Indonesia menolak individualisme dan liberalisme. Individualisme adalah individu-individu dengan paham perfect individual liberty dan self-interest ditempatkan pada kedudukan utama, bersepakat membentuk Masyarakat (Society) melalui suatu kontrak sosial (Social-contract atau Vertrag). Individualisme adalah representasi paham liberalisme.⁴¹⁶ Itulah sebabnya sesuai paham

⁴¹⁴ Robert Sudgen, “Welfare, Resources, and Capabilities: A Review of Inequality Reexamined by Amartya Sen” 1993, dalam Amartya Sen, *Rationality and Freedom*, 2002, Cambridge: The Belknap, hal. 640

⁴¹⁵ M. Teresa Lunati, 1997, *Ethical Issues in Economics: From Altruism to Cooperation to Equity*, London: Mac Millan Press, hal.100

⁴¹⁶ Adam Smith (1776), *The Wealth of Nations*, edited with Introductions by Andrew S. Skinner, 1992, London: Penguin Book, hal. 292

kollektivisme/komunitarianisme (yang berdasar mutualism dan brotherhood), maka kepentingan masyarakat ditempatkan sebagai utama, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945: "...Dalam demokrasi ekonomi kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang...". Kemakmuran masyarakat dan kedudukan rakyat ditempatkan dalam posisi substansial.⁴¹⁷ Hal inilah yang menjadi ciri sosialistik Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, boleh dibilang inilah ke-Indonesiaan, suatu representasi sosial ekonomi Indonesia yang harus ditegakkan. Demokrasi ekonomi Indonesia yang menjadi sukma Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, maka sistem ekonomi Indonesia oleh Mohammad Hatta disebut sebagai sosialisme religius. Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen menetapkan tentang demokrasi ekonomi. Sebelum amandemen Undang Undang Dasar 1945, mengenai demokrasi ekonomi tercantum dalam dalam Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, berbunyi (diulang kembali dalam pernyataan sebelumnya):

"...Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masya rakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu pereko nomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara

⁴¹⁷ Sri-Edi Swasono, 2007, *Indonesia is Not for Sale: Sistem Ekonomi untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Jakarta: Bappenas, hal. 5-7, 14, 40

dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orangseorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan diper gunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”.

Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, sebagaimana dalam kutipan tersebut, mengandung makna bahwa perekonomian untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama (bukan kemakmuran orangseorang), menunjukkan bahwa pasal tersebut mengandung “asas ekonomi kerakyatan”. Sistem ekonomi kerakyatan, maksudnya kedaulatan di bidang ekonomi ada di tangan rakyat, dan karena itu, ekonomi kerakyatan itu terkait dengan gagasan demokrasi ekonomi yang tidak lain adalah paham kebersamaan (*mutualism*) dan asas kekeluargaan (*brotherhood*).⁴¹⁸ Berdasarkan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 bahwa rakyatlah yang berdaulat (Daulat Rakyat) bukan ditentukan oleh pasar, apabila dibiarkan bebas, maka pasar menggosur kedaulatan rakyat (Daulat Pasar).⁴¹⁹

Dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, mengandung makna “asas ekonomi kerakyatan”, meskipun ungkapan ekonomi kerakyatan memang tidak ditemukan secara eksplisit. Ungkapan konsepsional yang ditemukan dalam Penjelasan Pasal 33 tersebut adalah mengenai “demokrasi ekonomi”. Walaupun

⁴¹⁸ Pengertian ekonomi kerakyatan menurut Soeharsono Sagir, dalam Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Kompas, hal. 354

⁴¹⁹ Sri-Edi Swasono, 1997, *Pasar Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional*, Jakarta: Kantor Menko Ekuin, hal. 3

demikian, mengacu pada definisi kata “kerakyatari” sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Hatta, serta penggunaan kata kerakyatan pada sila keempat Pancasila, tidak terlalu sulit untuk disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan ekonomi kerakyatan sesungguhnya tidak lain dari demokrasi ekonomi sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945. Artinya, bahwa ekonomi kerakyatan hanyalah ungkapan lain dari demokrasi ekonomi.³⁹ Dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 ayat (4), yang berbunyi:

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

Pernyataan dalam ayat (4) Pasal 33 tersebut, mengandung demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi Indonesia tidak harus sepenuhnya diartikan sebagai prinsip “equal treatment” secara mutlak. Demokrasi Ekonomi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*social justice, fairness, equity, equality*), sehingga menyandang pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, yang miskin dan yang terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus ke arah pemberdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “sara”, melainkan memberi makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Dari sinilah titik tolak untuk menegaskan bahwa efisiensi ekonomi berdimensi kepentingan sosial. Itulah makna dari demokrasi ekonomi yang mengandung asas efisiensi.

Pasal 33 UUD 1945 di dalam pembentukan hukum ekonomi memiliki peran sebagai dasar perekonomian Indonesia. Pasal 33 UUD 1945 yang menganut paham kebersamaan dan asas kekeluargaan harus berperan menggantikan sistem ekonomi masa lalu (Hindia Belanda) yang menganut asas perorangan (individualisme), sebab ketentuan tersebut menjadi sumber hukum tertinggi dalam pembentukan hukum bidang perekonomian. Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar demokrasi ekonomi dan juga merupakan sumber hukum tertinggi dalam bidang perekonomian, begitu berperan sangat besar dengan kebijakan-kebijakan terhadap pembangunan ekonomi termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi. Namun dalam realisasinya belum dapat dikatakan berperan dengan baik, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, pada awal tahun 1950-an segera setelah kemerdekaan negara Indonesia diakui oleh bangsa-bangsa di seluruh dunia, terutama oleh Belanda sebagai bekas penguasanya selama 3,5 abad, maka timbullah keinginan untuk membangun agar bangsa Indonesia dapat maju, tidak terbelakang, dan dihormati oleh bangsa-bangsa lain yang sudah lebih maju atau yang sudah merdeka lebih dahulu. Sistem perekonomian pada masa ini didominasi oleh ekonomi kolonial yaitu ekonomi yang bertumpu pada perkebunan-perkebunan moderen yang berpusat di Jawa dan Sumatera.

Kedua, pada periode 1950-1959, para ahli ekonom maupun politik memiliki dua garis pemikiran yaitu garis konservatif dan radikal. Misalnya: berbagai kepentingan ekonomi yang bercokol pada waktu itu lebih dari 50 (lima puluh) persen ada di tangan beberapa gelintir perusahaan raksasa Belanda. Pada saat itu pemerintah sama sekali tidak mempunyai perusahaan negara dan tidak memiliki

modal untuk membentuk perusahaan negara. Sebetulnya, kebanyakan pemimpin politik berjiwa sosialis dan nasionalistik, tetapi pada umumnya menyadari bahwa kebijaksanaan ekonomi yang “terlalu kiri” bisa merusak iklim bisnis swasta, dan pada gilirannya akan merugikan ekonomi Indonesia sendiri.

Ketiga, terjadinya pergantian kabinet, sehingga cukup sulit menilai program ekonomi apa yang telah berhasil diterapkan masing-masing.

Keempat, proses sentralisasi politik dan ekonomi di segala bidang, puncaknya yaitu periode ekonomi dan demokrasi terpimpin dan sosialisme ala Indonesia, pada periode 1959 -1966. Masa ini disebut sebagai periode Orde Lama.

Kelima, pada periode 1966-1998 disebut dengan ekonomi Orde Baru. Pada masa ini mengenai pembangunan nasional telah disusun dalam Repelita dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun dalam pengalaman implementasinya sulit dilaksanakan karena konsep tujuan pembangunan yang digunakan adalah sasarannya pertumbuhan ekonomi bukan didasarkan kepada pemerataan pembangunan. Berdasarkan konsep pembangunan nasional telah mengacu kepada makna demokrasi ekonomi dalam Pasal 33 UUD 1945, sebagaimana dituangkan dalam “Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan”.

Dalam GBHN tahun 1973 memunculkan platform bahwa “pinjaman luar negeri” merupakan “pelengkap dan bersifat sementara. Di balik platform tersebut terpelihara suatu paham politik nasional, yaitu bahwa di dalam pembangunan nasional ini yang dibangun adalah rakyat, bangsa dan negara. Pembangunan ekonomi adalah derivat dari paham politik nasional, artinya pembangunan ekonomi berkedudukan sebagai pendukung integral terhadap pembangunan rakyat, bangsa dan negara. Pembangunan nasional bukan hanya pembangunan GNP atau

pertumbuhan GNP, tetapi pembangunan “manusia Indonesia seutuhnya”. Platform ini kemudian melembaga ke seluruh birokrasi, dan karena ditegaskan dalam GBHN, maka platform ini juga tersosialisasi secara luas di kalangan masyarakat.

Namun entah mengapa, kemudian di dalam GBHN 1988 platform tersebut dilepas dan tidak lagi ditemukan arahan bahwa pinjaman luar negeri merupakan pelengkap dan bersifat sementara. Sejak tahun 1988 maraknya semangat liberalisasi dan deregulasi. Platform ini hilang dari GBHN, tentu bukan tanpa skenario, dan pasti merupakan bagian dari skenario internasional. Akhirnya terjadilah “sekedar pembangunan di Indonesia” dengan segala keterdikteannya terhadap Indonesia. Dalam implementasi mulai dari Repelita I, telah menimbulkan ketimpangan-ketimpangan, karena mulai mengalirnya pemberian bantuan luar negeri ke negara Indonesia dalam bentuk investasi untuk mendukung proses pembangunan. Lebih diperparah lagi dengan adanya skandal.

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia yang dapat dikategorikan sebagai suatu konspirasi global dengan sasaran melumpuhkan (disempowering) ekonomi perpolitikan Indonesia, agar memudahkan pengurusan kekayaan Indonesia. Latar belakang tersebut, membentuk ketertundukkan birokrasi untuk melaksanakan perintah IMF untuk melikuidasi 16 bank tanpa persiapan dan pertimbangan matang tentang segala akibatnya pada awal November 1997. Setelah reformasi rencana pembangunan nasional, sasarannya adalah pembangunan ekonomi yang didasarkan pada pertumbuhan ekonomi, sebagaimana disebutkan dalam UU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, UU No. 17 Tahun 2007, mengubah UU Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem

Pembangunan Nasional. Oleh karena sasaran pembangunan Nasional adalah pembangunan ekonomi dengan strategi pertumbuhan ekonomi.

Apabila sasarannya hanya pertumbuhan ekonomi, maka pembangunan nasional memprioritaskan pembangunan ekonomi, sehingga dengan hanya pembangunan ekonomi rakyat tidak turut serta menikmati pembangunan, dalam artian bahwa pembangunan bukan mengangkat rakyat, melainkan mengurus rakyat. Hal inilah yang tidak sejalan dengan demokrasi ekonomi Indonesia sebagaimana dalam Pasal 33 UUD 1945, berdasarkan paham kebersamaan dan asas kekeluargaan, bahwa "...kepentingan rakyat diutamakan, bukan kepentingan orang-seorang...". Pembangunan Nasional yang diarahkan pada pertumbuhan ekonomi membutuhkan dana, maka sebagai konsekuensinya sebagaimana dalam Repelita I pada masa Orde Baru mengalirlah bantuan dari luar negeri antara lain adanya konferensi IGGI, mulai tahun 1967 dalam rangka penggunaan modal asing. Dampak pembangunan ekonomi terhadap pembangunan hukum terlihat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Pembentukan perundang-undangan tersebut di atas, diarahkan pada pembangunan ekonomi, walaupun konsideran menimbangannya menyebutkan landasan idiil adalah Pancasila dalam membina sistem ekonomi Indonesia. Perlu diperhatikan di sini adalah sistem ekonomi Indonesia. Sistem ekonomi Indonesia jelas berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, yaitu dalam ayat (1) nya menyebutkan perekonomian Indonesia di susun sebagai usaha bersama berdasar atas asas

kekeluargaan. Paham kebersamaan (mutualism) dan asas kekeluargaan (brotherhood) yang harus menjadi landasan pembangunan nasional.

Undang-Undang Tentang Penanaman Modal Asing tidak sejalan dengan paham kebersamaan dan asas kekeluargaan, yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak, bukan kepentingan orang-seorang. Sebagaimana dinyatakan dalam:

“Bab V mengenai Pemakaian Tanah, Pasal 14 menyebutkan: “... untuk keperluan perusahaan-perusahaan modal asing dapat diberikan tanah dengan hak-guna bangunan, hak guna-usaha dan hak-pakai menurut peraturan perundangan yang berlaku...”.

Ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Penanaman Modal Asing ini menjadi tidak tegas, dan menimbulkan interpretasi, sehingga penggunaan pemakaian tanah akibatnya merugikan kepentingan rakyat banyak.⁴⁵ Untuk meninjau undang-undang apakah sejalan atau tidak dengan konstitusi sulit dilakukan karena Undang-Undang Dasar hanya menentukan pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang. Namun setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang antara lain diberi wewenang oleh Undang-Undang Dasar hasil perubahan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-undang Dasar atau judicial review.

Mahkamah Konstitusi telah dilakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945.
- b. Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap UUD 1945.

c. Pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal terhadap UUD 1945.

Terdapat alasan-alasan yang dikemukakan terhadap pengujian perundang-undangan tersebut baik secara formil maupun material oleh Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut:

a. Pengujian Undang-undang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Minyak dan Gas serta Undang-undang Penanaman Modal adalah ketiga undang-undang tersebut berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa: ayat (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; ayat (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesar kemakmuran rakyat.

b. Di Indonesia, pengaturan mengenai hak uji terhadap suatu peraturan umum ditentukan dalam Pasal 24 A dan Pasal 24 C Undang Undang Dasar 1945, yang selengkapnya menentukan sebagai berikut:

- 1) Pasal 24 A ayat (1) yang berbunyi: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undangundang;
- 2) Pasal 24 C ayat (1) berbunyi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang

Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Memperhatikan beberapa peraturan perundang-undangan bidang perekonomian yang telah di *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut belum mengacu kepada ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Berdasarkan hal itulah bahwa sampai saat hukum ekonomi Indonesia masih berdasarkan kepada paham individualistik atau liberalistik atau kapitalistik yaitu mengutamakan kepentingan individu atau kelompok dan/atau kaum pemodal dan sebagai akibatnya kepentingan masyarakat banyak menjadi residual.

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

Menurut Pembukaan UUD NRI 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah dalam rangka mensejahterakan rakyat. Ukuran kesejahteraan antara lain dapat diukur dari kecukupan kebutuhan manusia, yang meliputi antara lain: sandang, pangan, dan papan. Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan kualitas hidup masyarakatnya maka Pemerintah harus melakukan pembangunan dalam berbagai sektor kehidupan manusia, dan untuk itu maka pemerintah membutuhkan dana yang memadai untuk mendukung pembangunan yang dilakukan. Salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan negara yang

dapat digunakan untuk membiayai pembangunan adalah dengan mengoptimalkan perusahaan cabang-cabang produksi yang penting untuk dikelola oleh BUMN.

Dalam kaitannya dengan peran BUMN dalam melakukan kegiatan produksi, khususnya pada cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka keberadaan BUMN tersebut pada dasarnya merupakan implementasi dari peran negara sebagai regulator, dan sekaligus sebagai enterpreneur sebagaimana dikemukakan oleh W. Friedmann dalam teori “mixed economic system” bahwa negara mempunyai 4 fungsi yaitu sebagai “regulator, entrepreneur, provider, dan umpire”.⁴²⁰ Pemikiran yang dikemukakan oleh W. Friedman tersebut dapat disarikan menjadi tiga hal esensial. Pertama, Negara harus menjamin tiap individu dan keluarga untuk memperoleh pendapatan minimum agar mampu memenuhi kebutuhan hidup paling pokok (sandang, pangan, dan papan). Kedua, Negara harus memberi perlindungan sosial. Ketiga, Negara harus menjamin agar setiap warga Negara memperoleh akses pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesehatan, pemenuhan gizi (pangan), sanitasi dan air bersih.⁴²¹ Dua diantara 4 fungsi tersebut, yakni:

1. Fungsi negara sebagai enterpreneur, fungsi ini dikaitkan dengan konsep kesejahteraan sosial (welfare state). Negara bertanggung jawab untuk

⁴²⁰ Fungsi Negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Wolfgang Friedman menunjukkan bahwa sebenarnya dalam faham “Negara kesejahteraan” maka Negara boleh melakukan campur tangan dalam bidang perekonomian. Berbeda dengan Negara penjaga malam, dimana pemerintah sebaiknya tidak ikut campur dalam bidang perekonomian. Doktrinnya Laissez Faire (Leave it economic system-alone), yakni ajaran yang menyatakan bahwa kesejahteraan rakyat dapat meningkat bila pemerintah tidak ikut campur mengurus perekonomian.

⁴²¹ Untuk memenuhi ketiga hal yang esensial tersebut maka Negara telah melibatkan BUMN untuk mereprestansi Negara dalam mewujudkan tujuan dan peran Negara dalam konteks Negara kesejahteraan. Oleh karena itu, Negara harus menciptakan iklim pengelolaan BUMN yang kondusif sehingga BUMN memiliki ruang yang bebas dalam meningkatkan perannya untuk memenuhi tujuan Negara tersebut.

mendapatkan biaya yang digunakan dalam membiayai pembangunan, dan untuk mewujudkan fungsi tersebut maka Negara wajib untuk melakukan kegiatan produktif yang dapat memberikan pendapatan untuk membiayai pembangunan.

2. Fungsi negara sebagai pengatur (regulator), fungsi negara sebagai pembuat peraturan menggunakan berbagai tingkat kontrol, terutama kekuatan untuk mengatur kegiatan ekonomi produktif yang dilakukan oleh BUMN harus diarahkan pada amanah Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Sehubungan dengan peran Negara sebagai regulator sebagaimana yang dikemukakan oleh W. Friedman di atas, maka dalam kaitannya dengan pengaturan hukum terhadap kegiatan ekonomi, Ricard A. Posner mengemukakan suatu teori hukum ekonomi yang terurai di dalam tulisannya yang berjudul “economic analysis of law”, yang menekankan bahwa suatu, aturan hukum yang mengatur kegiatan ekonomi harus dapat memberikan tiga nilai utama di bidang ekonomi, yakni: economic value, economic utility, dan economic efficiency”.⁴²²

Penggambaran sudut pandang ekonomi terhadap hukum oleh Richard A. Posner kemudian melahirkan behavioral law atau pun behavioral economy. Prinsip behavioral ini nampak jelas diaplikasikan dalam masyarakat yang plural, yang tak mungkin terhindar dari biaya transaksi. Imbasnya, aturan hukum adalah salah satu keharusan yang harus mampu memberikan kepastian hukum serta menjaga rasa keadilan sosial dalam masyarakat.⁴²³

⁴²² Richard A. Posner, 1994, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition, Massachusetts: Harvard University, hal. 81

⁴²³ Tekanan Posner dalam teori hukumnya adalah soal efisiensi yang terarah pada “social welfare dan god law. Prinsip efisiensi ini terutama berada dalam lingkup prinsip-

Walaupun negara memiliki kekuasaan mutlak untuk melakukan konsep penguasaan terhadap pengelolaan dan penguasaan sumberdaya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, tetapi secara praktikal hal tersebut tidak dapat dijalankan (nonexecutable), sehingga perlu ada pihak yang dikuasakan untuk menjalankan kewenangan tersebut, dalam arti diatur dan diselenggarakan oleh pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pihak yang diberi kuasa untuk menjalankan peran Negara dalam kegiatan ekonomi dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dalam kaitannya dengan peran Negara dalam melakukan kegiatan ekonomi, maka hukum internasional mengenal adanya konsep/asas yang disebut dengan "Iure Imperi" dan "Iure Gestionis". Kedua konsep hukum internasional ini digunakan berkenaan dengan aktivitas negara dalam kegiatan ekonomi.

Konsep/asas "Iure Imperi" mengartikulasikan adanya atribut negara dalam aktivitas Negara di bidang ekonomi, dengan kata lain negara bertindak sebagai Negara atau dalam kapasitasnya sebagai Negara. Sedangkan konsep/asas "Iure Gestionis" mengartikulasikan pelepasan atribut negara dalam kegiatan ekonomi, dengan kata lain Negara bertindak sebagai Pedagang.

Dengan adanya dua sisi tindakan negara dalam kegiatan ekonomi, maka dalam konteks keterlibatan Negara dalam pembangunan ekonomi akan melahirkan tindakan Negara sebagai Negara (*Iure Imperi*) dan Tindakan Negara sebagai

prinsip ekonomi yang senantiasa dialam manusia/subjek hukum. Karena itu, gagasan Posner tersebut telah mempengaruhi beberapa hal dalam system hukum Indonesia.

Pedagang/Pelaku Ekonomi (*Iure Gestionis*). Tindakan Negara sebagai Negara berada dalam ranah Hukum Publik yang melekat di dalamnya adanya otoritas “kedaulatan negara”, sedangkan tindakan Negara sebagai Pedagang/Pelaku Ekonomi berada dalam ranah Hukum Privat sehingga kedudukan Negara menjadi sama dan seimbang dengan pelaku ekonomi lainnya (terlebih dalam membangun kontrak kerjasama).

Tindakan Negara sebagai Negara dan Negara sebagai Pedagang/Pelaku Ekonomi yang dijalankan akan berkonsekuensi pada adanya tanggungjawab yang berbeda (*State Responsibility* dan *State Liability*), yang berkembang menjadi prinsip “*Absolute Liability*” (tanggungjawab absolute) dan “*Limited Liability*” (tanggungjawab terbatas). Dalam kaitannya dengan persoalan tanggungjawab negara ini, maka perlu dipertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan “status hukum” dari badan hukum yang akan mewakili Negara dalam kegiatan ekonomi. Hal ini sangat penting oleh karena terbuka konsekuensi pertanggungjawaban yang timbul dalam transaksi internasional dan nasional berkaitan dengan hubungan hukum kontrak jika kegiatan ekonomi yang berlangsung melibatkan pihak swasta. Oleh karena itu, persoalan ketepatan badan hukum yang akan mewakili tindakan negara dalam kapasitasnya sebagai pedagang (*Iure Gestionis*) menjadi sangat relevan untuk dipertimbangkan secara cermat dari aspek hukum. Jika tidak tepat, maka akan membuka risiko hukum yang fatal dikemudian hari, dimana negara akan dapat memikul tanggungjawab tak terbatas untuk membayar kompensasi secara penuh atas kesalahan badan hukum yang disertai kewenangan untuk melakukan kegiatan ekonomi.

Perdebatan tentang badan hukum mana/apa yang tepat untuk merepresentasi/mewakili Negara dalam kegiatan ekonomi seyogianya ditempatkan pada 2 (dua) kutup, yaitu: (i) Ada tidaknya otoritas Negara untuk mengarahkan kebijakan usaha yang berlangsung; dan (ii) aspek pemisahan tanggungjawab yang jelas dan pasti pada tindakan negara sebagai pedagang/pelaku ekonomi.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara yuridis telah menempati posisi yang jelas, baik dari aspek posisi dominan Negara sebagai Pemegang Saham Mayoritas sehingga otoritas negara dalam mengarahkan kebijakan setiap BUMN menjadi sangat kuat, demikian pula dari aspek pemisahan tanggungjawab yang jelas antara Badan Usaha Milik Negara dengan Negara itu sendiri. Kejelasan fungsi, status/kedudukan hukum, serta tanggungjawab dari Badan Usaha Milik Negara telah dijastifikasi dengan diundangkannya UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.⁴²⁴

BUMN sebagai bentuk perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, memiliki peran sebagai pelopor dan/atau perintis di sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh swasta dalam upaya mewujudkan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Di samping itu, BUMN juga memiliki peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan besar, dan turut membantu pengembangan usaha

⁴²⁴ BUMN merupakan salah satu wujud usaha pemerintah dalam melaksanakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 dan lebih rinci dalam pasal 33 UUD 1945. Berdasarkan amanat pasal 33 UUD 1945 tersebut pemerintah merasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu terutama yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dengan maksud untuk memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003). Bentuk dari BUMN terdiri atas dua yaitu perusahaan perseroan (persero) dan perusahaan umum (perum)

kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi. BUMN sebagai badan usaha milik negara, mengandung arti BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki negara (Pasal 1 angka 1 UU 19/2003), dan dikelola langsung oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengejar keuntungan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Penyertaan modal negara ke dalam BUMN dilakukan dengan "penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan", baik penyertaan untuk seluruh modal BUMN, atau penyertaan terhadap sebagian modal BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara. Berdasarkan UU No. 19/2003 ada 3 bentuk BUMN yaitu :

1. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut "Persero", adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
2. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut "Persero Terbuka", adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
3. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut "Perum", adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang

bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁴²⁵

BUMN sebagai badan usaha milik pemerintah yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU 19/2003) yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, adalah "memenuhi syarat sebagai badan hukum" hal ini sesuai dengan :

- 1) teori fiksi, yang menjelaskan bahwa badan hukum adalah hanyalah fiksi hukum, yang pengaturan-pengaturannya oleh negara yang membuat badan hukum itu hanyalah bayangan;
- 2) teori harta bertujuan, yang menjelaskan bahwa badan hukum hanyalah sebagai kepentingan tertentu, dan manusia yang sebenarnya menjadi subjek murni;
- 3) teori pemisahan kekayaan, yang menjelaskan bahwa badan hukum itu dari aspek harta kekayaan adalah mempunyai harta kekayaan yang dipisahkan tersendiri;
- 4) teori harta bersama, yang menjelaskan bahwa kekayaan badan hukum itu milik bersama dan tidak boleh dibagi-bagi;
- 5) teori harta karena jabatan, yang menjelaskan bahwa badan hukum mempunyai harga dan berdiri sendiri yang dimiliki oleh badan hukum itu sendiri dan mempunyai pengurus dan jabatan untuk mengurus harta tersebut;

⁴²⁵ M.J Widijatmoko., Bahan Rapat Tim dengan narasumber Pokja Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Peningkatan Peran BUMN Sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan pada tanggal 30 Agustus 2016.

- 6) teori organ, yang menjelaskan bahwa badan hukum itu terbentuk dan bisa memenuhi kehendaknya dari kepengurusan yang terdapat dalam badan hukum itu;
- 7) teori kepunyaan kolektif, yang menjelaskan bahwa badan hukum adalah suatu konsuktif yang abstrak, yang mana hak dan kewajibannya ditanggungbersama;
- 8) teori tujuan dan kekayaan, yang menjelaskan bahwa kekayaan badan hukum itu tidak terdiri dari hak-hak sebagaimana lazimnya karena kekayaan tidak dimiliki oleh seseorang, tetapi kekayaan terikat pada tujuan, ada yang menjadi pendukung hak-hak tersebut dan manusia, dan mempunyai tujuan dari kekayaan tersebut;
- 9) teori kenyataan yuridis, yang menjelaskan bahwa badan hukum adalah suatu wujud yang konkrit dan rill, sama rillnya dengan manusia walaupun tidak bisa diraba.⁴²⁶

BUMN sebagai badan hukum memenuhi unsur-unsur yang harus dipenuhi sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum meliputi :

- a. adanya harta kekayaan terpisah;
- b. tujuan tertentu;
- c. mempunyai kepentingan sendiri, dan
- d. adanya organisasi yang teratur.

Dengan BUMN sebagai suatu badan hukum membawa konsekuensi bahwa : a) kekayaan BUMN adalah mutlak menjadi kekayaan milik BUMN sendiri dan

⁴²⁶ Alfian Sulaiman, 2011, Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum, Bandung: Alumni, hal. 54-55

terpisah dari kekayaan negara, sehingga pembukuan kekayaan dan usaha serta keuangan BUMN dibuat tersendiri sebagai badan hukum, dan terpisah dari APBN;

b) kegiatan usaha yang dilakukan BUMN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mencari keuntungan yang akan dipergunakan untuk membantu negara/pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran

bagi rakyat Indonesia. Sebagai badan usaha milik negara yang dikelola langsung oleh pemerintah melalui organ-organ yang terdapat dalam BUMN, maka BUMN

diharapkan dapat menjadi pelopor/perintis pembangunan nasional di Indonesia, dan

oleh karenanya BUMN diberi hak monopoli untuk melakukan kegiatan usaha di

segala sektor dan bidang usaha yang dapat mendorong masyarakat untuk dapat ikut

melakukan usaha dan mengambil bagian dalam pembangunan nasional; c) BUMN

sebagai badan hukum, dengan modal yang dimilikinya dan tujuan yang

diamanatkan peraturan perundang-undangan diwajibkan mencari keuntungan yang

sebesar-besarnya, dan keuntungan tersebut menjadi keuntungan BUMN yang dapat

dipergunakan oleh negara/pemerintah untuk melakukan pembangunan nasional

yang berkelanjutan. Dalam menjalankan kegiatan usaha, BUMN wajib mematuhi

dan taat pada prinsip-prinsip usaha yang profesional dan transparan serta pada

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga segala kegiatan BUMN

merupakan perbuatan hukum dalam hukum keperdataan dan bukan tindakan

hukum pejabat tata usaha negara. d) sebagai badan hukum, BUMN mempunyai

organ, sistem, struktur dan administrasi tersendiri yang terpisah dari

negara/pemerintah. Mengenai hak dan kewajiban serta tanggungjawab dalam

menjalankan organisasi dan kegiatan usaha BUMN diatur dalam anggaran dasar,

anggaran rumah tangga dan peraturan perusahaan oleh BUMN itu sendiri.

Pengaturan syarat, ketentuan, prosedur, tata cara, dan segala kebijakan serta keputusan dalam pengelolaan dan menjalankan kegiatan usaha BUMN ditetapkan oleh pemegang saham. Oleh karena itu sistem, struktur dan tata kerja dalam BUMN selain mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku juga wajib mematuhi "keputusan pemegang saham".

Berdasarkan bentuk BUMN sebagaimana ditetapkan dalam UU 19/2003 yang terdiri atas :

1. Perusahaan Perseroan (Persero), Pasal 11 UU 19/2003 menetapkan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perseroan terbatas. Akan tetapi berdasarkan Pasal 7 ayat (7) UU 40/2007 ditetapkan bahwa ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh 2 orang atau lebih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ketentuan ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi :
 - a. Perseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
 - b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pasar modal.

Berdasarkan Pasal 12 UU 19/2003, maksud dan tujuan Persero, adalah :

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

Dengan demikian BUMN yang berbentuk perseroan sebagai suatu badan usaha yang berstatus badan hukum wajib mematuhi dan taat pada ketentuan

yang diatur dalam undang-undang tentang perseroan terbatas, disamping undang-undang tentang BUMN dan peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku sebagai subjek hukum yang mandiri yang terpisah dari negara/pemerintah.

2. Perusahaan Perseroan Terbuka (Persero Terbuka), seperti halnya pada Persero sebagaimana diuraikan dalam angka 1 tersebut di atas, Persero Terbuka pada prinsipnya adalah sama dengan ketentuan tentang Persero, akan tetapi dalam pengelolaan dan menjalankan kegiatan usaha, Persero Terbuka wajib mematuhi dan taat pada peraturan perundang-undangan dan undang-undang tentang pasar modal, disamping juga wajib mematuhi dan taat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perseroan terbatas dan BUMN serta peraturan perundang-undangan lainnya. Persero Terbuka dengan sendirinya tidak dapat lagi diatur secara tertutup oleh pemerintah karena ketentuan pasar modal mempunyai aturan tersendiri yang menggunakan standar hukum internasional, dengan demikian pengelolaan dan kegiatan usaha yang dilakukan BUMN Persero Terbuka juga wajib mematuhi ketentuan hukum bisnis dalam transaksi pasar modal yang menggunakan standar internasional.

3. Perusahaan Umum (Perum), Pasal 35 ayat (2) UU 19/2003 menetapkan bahwa Perum didirikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) (pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan) memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya peraturan pemerintah tentang pendiriannya. Berdasarkan Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 19

Tahun 2003, maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk pemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan yang sehat, dan berdasarkan Pasal 36 ayat (2), untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan Perum, dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain. Pasal 41 UU Nomor 19 Tahun 2003 menetapkan anggaran dasar dan perubahan anggaran dasar Perum ditetapkan dalam peraturan pemerintah dan mulai berlaku sejak tanggal diundangkannya peraturan pemerintah tersebut. Dengan demikian BUMN yang berbentuk Perum tidak tunduk pada ketentuan undang-undang tentang perseroan terbatas dan dengan sendirinya Perum seluruh modalnya adalah dimiliki oleh pemerintah dan tidak dimungkinkan untuk turut serta menjual sahamnya dalam pasar modal, akan tetapi BUMN Perum dimungkinkan berdasarkan Pasal 41 untuk membeli saham dalam pasar modal dan menjadi pemegang saham pada Persero Terbuka maupun pada perseroan terbatas terbuka lainnya. Apabila hal tersebut dilakukan oleh BUMN Perum, sebagai pemegang saham "inti/utama" pada Persero Terbuka dan perseroan terbatas terbuka akan menuntut pengelolaan dan kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perum dengan sendirinya juga harus mematuhi dan mengikuti ketentuan yang diatur dalam undang-undang tentang pasar modal. Status badan hukum BUMN Perum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Pemerintah tentang pendirian Perum.

Dalam menjalankan fungsi dan perannya ada BUMN yang perkembangannya maju pesat dan ada yang usahanya kurang berkembang dan

cenderung mengalami kerugian. Untuk BUMN yang kondisinya kurang berkembang perlu ditangani secara serius dimana pemerintah dapat melakukan restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan (Pasal 1 angka 11 UU BUMN). Restrukturisasi dimaksudkan untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan dan profesional. Hal ini dilatarbelakangi BUMN dengan modalnya berasal dari negara, maka pemerintah memiliki kewajiban menyehatkan BUMN agar usahanya yang melayani kepentingan umum tetap dapat dilakukan. Restrukturisasi mempunyai tujuan yang ditetapkan secara limitatif di dalam Pasal 72 Ayat (2) UU BUMN yaitu untuk kepentingan sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- 2) Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada Negara;
- 3) Menghasilkan produk dan layanan dengan karya yang kompetitif kepada konsumen;
- 4) Memudahkan privatisasi.

Meskipun melihat kondisi perusahaan yang menunjukkan keadaan tidak sehat dan terdapat adanya kehendak melakukan restrukturisasi, namun pelaksanaannya pemerintah tidak boleh gegabah dan tetap memperhatikan asas biaya dan manfaat yang diperoleh. Pemerintah sebelumnya telah mempertimbangkan apakah dengan kondisi perusahaan yang demikian masih mungkin dapat diperbaiki. Kalau masih dapat diperbaiki berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk merestrukturisasi, dan perkiraan biaya itu masih perlu

mempertanyakan tentang manfaat yang akan diperolehnya. Apabila biaya yang harus dikeluarkan tergolong besar tetapi manfaat yang diperoleh kecil, tentu akan percuma melakukan restrukturisasi.

Adapun privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian atau seluruhnya pada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat (Pasal 1 angka 12 UU BUMN). BUMN yang diprivatisasi hanyalah Persero sedangkan Perum tidak mungkin dapat diprivatisasi karena modalnya tidak berupa saham. Aturan privatisasi tunduk pada UUP yang dapat berupa penambahan modal atau pengambilalihan perseroan. Disebut penambahan modal apabila sahamnya dijual saham baru kepada masyarakat. Sedangkan dikatakan pengambilalihan karena seluruh sahamnya yang dijual kepada masyarakat sehingga mempengaruhi pengendalian perseroan. Privatisasi PERSERO dilakukan dengan maksud untuk kepentingan hal-hal sebagai berikut:

1. Memperluas kepemilikan masyarakat kepemilikan atas persero;
2. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan ciptakan struktur keuangan dan manajemen yang baik/kuat;
3. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
4. Menciptakan persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
5. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar.⁴²⁷

Privatisasi dilakukan dengan harapan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) atau melalui penyertaan langsung (*direct placement*).

⁴²⁷ *Ibid.*

Perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibatnya masuknya pemegang saham baru. Adapun tujuan melakukan privatisasi menurut Pasal 74 Ayat (2) UU BUMN adalah untuk meningkatkan kerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero. Dengan demikian, pada dasarnya maksud dan tujuan privatisasi adalah meningkatkan peran persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas persero, serta untuk menunjang stabilitas ekonomi nasional.

Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan tugas konstitusional bagi seluruh bangsa yang diamalkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI 1945. Oleh karena itu penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui keterlibatan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk mewujudkan kesejahteraan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia sangat diperlukan. Dalam pelaksanaan pembangunan perlu melibatkan seluruh komponen dan elemen bangsa untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, bangsa dan negara Indonesia.

Peningkatan peranan badan usaha milik negara sebagai agen pembangunan sebagai pelopor dalam sektor-sektor usaha sangat diharapkan sebagai pelopor dalam sektor usaha yang belum atau tidak diminati oleh swasta, pelaksanaan layanan publik, pembukaan lapangan kerja, penghasil devisa negara, pendorong pengembangan usaha kecil dan menengah serta koperasi dan pemacu aktivitas

masyarakat diberbagai lapangan usaha dalam menghadapi perkembangan ekonomi nasional dan ekonomi dunia yang berlangsung sangat cepat dan dinamis dalam menghadapi yang terkait dengan globalisasi, seperti kesepakatan World Trade Organization (WTO), ASEAN Free Tread Area (AFTA), Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dan kerjasama regional Asia Fasifik (Asia Fasifik Economic Corporation/APEC), yang dengan sendirinya menuntut seluruh BUMN, BUMD, BUMDesa dan BUMSwasta untuk lebih kompetitif dan profesional dalam menjalankan bisnis dan kegiatan usahanya yang pada akhirnya harus membenahi pengelolaan dan pengawasan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola badan usaha yang baik (good corporate governance) yang mampu memberikan pelayanan bisnis yang baik serta tangguh dan siap bertarung dalam dunia perekonomian baik secara nasional maupun secara internasional. Oleh karena itu pengaturan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan usaha, yang salah satunya pengaturan dan peraturan terhadap BUMN, perlu dilakukan analisa dan penataan kembali agar dapat mengikuti tantangan perkembangan jaman dan perekonomian global yang terjadi.

Hal tersebut sejalan dengan sasaran RPJMN 2015-2019 terkait pembinaan dan pengembangan BUMN dalam jangka menengah adalah meningkatkan peran BUMN menjadi agen pembangunan perekonomian melalui :

1. peningkatan pelayanan publik BUMN, terutama di bidang pangan, infrastruktur dan perumahan.
2. Pemantapan struktur BUMN dalam emndukung pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja.

3. peningkatan kapasitas BUMN melalui penyempurnaan tugas, bentuk dan ukuran/size perusahaan untuk meningkatkan daya saing BUMN.

Sila Kelima Pancasila, "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia" dan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan perubahanperubahannya menetapkan bahwa :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan efisiensi keadilan berkelanjutan berwawasan lingkungan kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional ditetapkan arah pembangunan dan Pasal 23 UUD NRI 1945 menetapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan rancangan undangundang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pembangunan nasional adalah upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan seluruh sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan nasional. Dalam pengertian lain, pembangunan nasional dapat diartikan merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan dapat meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional. Pelaksanaan pembangunan mencakup aspek kehidupan bangsa, yaitu aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan secara berencana, menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang lebih maju. Oleh karena itu sesungguhnya pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara benar, adil, dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila.

Menurut Ginandjar Kartasasmita, pembangunan nasional Indonesia adalah paratigma pembangunan yang terbangun atas paradigma pembangunan yang terbangun atas pengamalan Pancasila yaitu pembangunan nasional Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedomannya dari amanat tersebut disadari bahwa pembangunan ekonomi bukan semata-mata proses ekonomi, tetapi suatu penjelmaan pula dari proses perubahan politik, sosial dan budaya yang meliputi bangsa di dalam kebulatannya. Pembangunan nasional merupakan cermin kehendak terus menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat

Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu keberhasilan pembangunan dibidang ekonomi tidak dapat dilihat terlepas dari pembangunan dibidang politik mekanisme dan kelembagaan politik berdasarkan UUD 1945 telah berjalan. Pembangunan diberbagai bidang selama ini memberikan kepercayaan kepada bangsa Indonesia bahwa upaya pembangunan telah ditempuh, seperti diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, menunjukkan keberhasilan. Ini yang ingin dilanjutkan dan akan ditingkatkan dalam era baru pembangunan.⁴²⁸

Pembangunan nasional yang adil dan merata dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran untuk itu perlu dilakukan dengan memberikan ruang kepada masyarakat untuk bebas bersikap dan berusaha dalam melaksanakan pembangunan nasional Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat dan dunia internasional untuk terwujudnya masyarakat Indonesia dapat memenuhi kebutuhan dasar dalam kehidupan modern yang menuntut dapat terpenuhinya sandang, pangan, papan, pendidikan dan pekerjaan/berusaha dengan sebuah jaminan kepastian hukum yang dibuat oleh pemerintah dan negara sebagai patokan dasar dalam melakukan pembangunan nasional Indonesia dalam membangun sistem perekonomian nasional yang sehat, kuat/tangguh mampu bersaing baik di dalam negeri maupun di dunia internasional dengan menggunakan prinsip good corporate goverment yang mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global dengan memanfaatkan dan menggunakan keterbatasan sumber

⁴²⁸ Ginandjar Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat*, Jakarta: Cides, hal. 20-75

daya yang ada, yang dilakukan secara profesional dalam menghadapi era keterbukaan dan era globalisasi yang dapat mengikuti perkembangan ekonomi dunia yang berlangsung secara cepat dan dinamis seperti dengan adanya kesepakatan WTO, AFTA dan MEA, yang menuntut dunia usaha di Indonesia sebagai agen pembangunan nasional untuk lebih kompetitif dan profesional dalam melaksanakan usaha, baik yang dilakukan oleh negara/pemerintah melalui BUMN, BUMD, dan BUMDesa serta yang dilakukan oleh usaha yang dikelola masyarakat melalui Badan Usaha Swasta (BUMS) baik dalam bentuk badan usaha, yang berbadan hukum maupun yang non berbadan hukum serta pembangunan karakter building secara keseluruhan rakyat Indonesia melalui pembangunan nasional dan kegiatan usaha yang dilakukan oleh badan usaha, badan sosial, badan keagamaan, badan kemanusiaan dan badan kemasyarakatan di Indonesia.

Dalam pembangunan nasional Indonesia dibutuhkan modal pembangunan, baik yang berasal dari modal negara/pemerintah melalui APBN maupun sumber-sumber lainnya baik yang berasal dari modal masyarakat swasta, domestik dan modal asing. Peran serta negara/pemerintah dalam membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi untuk membangun sistem perekonomian nasional sangatlah diperlukan dan wajib dilakukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945. Peranan negara melalui Kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, BUMN, BUMD, BUMDesa maupun dalam bentuk/lembaga dalam pembangunan nasional di Indonesia merupakan amanat UUD NRI 1945 dan memegang peranan yang sangat penting sebagai ”pelopor/perintis, pemacu dan

pelaku untuk menggiatkan seluruh sektor-sektor dalam pembangunan nasional termasuk sektor perekonomian dan sektor usaha.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu mengembangkan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peranan BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha yang pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan serta konstruksi.

Dalam kenyataannya, walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan.

Selanjutnya, cara privatisasi BUMN menurut Pasal 78 UU 19/2003 yang menyatakan bahwa Privatisasi dilaksanakan dengan cara:

- a. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
- b. penjualan saham langsung kepada investor;
- c. penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Pasal 78 tersebut tidak memenuhi prinsip NKRI dan indikator “adanya aturan yang jelas tentang pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan ekonomi, keuangan, industri, perdagangan dan infrastruktur”, karena tidak membahas mengenai pembatasan keikutsertaan asing, hanya pada pasal 77 dijelaskan persero yang tidak bisa diprivatisasi. Selain itu tidak dipertegas apakah kata investor ini, dimana dapat bermakna investor dalam negeri atau investor luar negeri atau kedua-duanya. Jika kedua-duanya akan mencederai kepentingan bagi seluruh rakyat Indonesia dan semakin membuktikan bahwasanya memperbesar manfaat bagi negara dan memperluas kepemilikan saham atas persero adalah bukan tujuan utama. Padahal selayaknya pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pasal 74 ayat (1) menyatakan, Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Pasal 74 tidak memenuhi prinsip NKRI dengan indikator pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi di bidang ekonomi, keuangan, industri, perdagangan dan infrastruktur, karena tidak diatur mengenai pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi (masyarakat). Pasal 74 justru

memperluas kepemilikan atas persero dan tidak adanya aturan yang jelas dari pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi.

Pasal 72 menyatakan bahwa “Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyetatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan professional”. Pasal ini tidak memenuhi indikator “adanya aturan yang jelas yang menjamin pola pembangunan bidang ekonomi, keuangan, industri, perdagangan dan infrastruktur yang sesuai dengan generasi kini dan akan datang”. Menurut penganalisa bahwa pasal 72 yang mengatur mengenai restrukturisasi terhadap BUMN tidak bisa dipastikan bahwa dengan restrukturisasi BUMN bisa beroperasi secara efisien, transparan dan professional yang dapat meningkatkan kinerja perusahaan. Selain itu pada ayat 2 tidak tegas menyebutkan restrukturisasi seperti apa yang menjadi pilihan yang akan diterapkan pada BUMN sehingga dapat dipastikan bisa meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan. Konsep restrukturisasi kurang matang dan tidak mempunyai kejelasan tujuan.

c. Analisis Terhadap Tidak Selarasnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun

2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dijelaskan di atas, diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sehingga secara hirarkis peraturan tersebut menurut Pasal 7, ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Karenanya,

penyusunannya tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dijadikan dasar rujukan.

Berkenaan dengan hal tersebut, Hans Kelsen menyatakan bahwa bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.⁴²⁹

Hubungan antara satu norma dengan norma yang lain dalam tata hukum yang hirarkis tersebut dapat dipahami melalui pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa:⁴³⁰

“The relation between the norm regulation the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and subordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. the legal order, especially the legal order the personification of wich is State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, stading, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms”

Sehingga dari pendapat Hans Kelsen tersebut dapat ditemukan inti dari teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms*, yaitu:

⁴²⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, Bandung: Nusamedia, 2006, hlm. 35

⁴³⁰ *Ibid*, hlm. 36

1) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2) isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh minyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Teori Hans Kelsen di atas, kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan bejenjang-jenjang.

Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selain berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok.⁴³¹

Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok dasar yaitu *staatsfundamental norm*, *staat grundgezet*, *formele gezet* dan *verordenung and autonome satzung*. Keempat kelompok norma hukum dalam negara tersebut berjenjang dan berlapis-lapis. Dimana *staatsfundamental norm* merupakan sumber dari *staatgrundgezzet,staatgrundgezet* menjadi sumber dari *formele gezet,formele gezet* merupakan sumber dari *verordenung and autonome satzung*. Selain itu, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, sehingga *verordenung and autonome*

⁴³¹ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 44

satzung tidak boleh bertentangan *formele gezet*, *formele gezet* tidak boleh bertentangan *staatgrundgezet*, dan *staatgrundgezet* tidak boleh bertentangan dengan *staatsfundamental norm*.

Namun demikian, tidak ada jaminan norma yang lebih rendah selalu sesuai dengan norma yang lebih tinggi yang menentukan dan materi muatan norma yang lebih rendah tersebut. Terkait dengan hal tersebut, Hans Kelsen menyatakan:⁴³²

“There can, therefore, never exist any absolute guarantee that the lower norm corresponds to the higher norm. The possibility that the lower norm does not correspond to the higher norm which determines the former’s creation and content, especially that the lower norm has another content than the one prescribed by the higher norm, is not atau all excluded. But as soon as the case has become a res judicate, the opinion that the individual norm of the decision does not correspond to the general norm which has to be applied by it, is without juristic importance. The law-applting organ has either, authorized by the legal order, created new subttative law. Or it has, according to its own assertion, applied preexisting subttative law. In the latter case, the assertion of the court of last resort is decisive.”

Bertitik tolak dari hal tersebut, di dalam konsideran (mengingat) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara disebutkan secara tegas bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dijadikan sebagai salah satu dasar rujukan dalam penyusunan undang-undang tersebut, sehingga materi muatan dan substansi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tersebut selaras dan tidak bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dijelaskan di atas berbunyi sebagai berikut:

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

⁴³² Hans Kelsen, *General...Op.Cit.*, hlm. 37

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(4) 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.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dikaitkan dengan hal tersebut, Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan, 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.

Dengan dasar tersebut, maka saham Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk persero dapat dijual secara keseluruhan maupun sebagian kepada pihak lain.

Menarik untuk dicermati dan digarisbawahi adalah frasa “pihak lain” dalam ketentuan tersebut yang berarti pihak masyarakat atau perseorangan di dalam negeri dan luar negeri. Artinya bahwa, setiap orang baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing dapat memiliki saham Badan Usaha Milik Negara sepanjang sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut tentu secara sederhana menimbulkan

“*contradictio in terminis*” dalam satu rumusan pasal, di satu sisi menyatakan

“bertujuan untuk kepentingan negara dan masyarakat serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”, tetapi di sisi lain penjualannya dilakukan kepada “pihak lain” yang interpretasinya menunjukkan pihak asing juga. Padahal, Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diuraikan di atas secara tegas menyatakan bahwa perekonomian dan sumber daya alam digunakan untuk rakyat Indonesia dan kepentingan nasional. Atas dasar itu, ketentuan privatisasi Badan Usaha Milik Negara secara nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa pihak lain tidak dimaknai dengan masyarakat atau warga negara Indonesia.

Selanjutnya, ketentuan larangan privatisasi yang diatur dalam Pasal 77 huruf d Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menentukan bahwa, persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Rumusan ketentuan tersebut juga menimbulkan multitafsir yang bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebab, cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan sumber daya alam secara mutlak harus dikuasai oleh negara. Dengan demikian, *a contrario* harus dimaknai bahwa hanya cabang produksi yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak dan sumber daya alam yang dapat diprivatisasi. Atas dasar itu, semestinya cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan bidang usaha sumber daya alam dikelola berdasarkan mekanisme perusahaan umum (perum), sehingga tidak dapat dilakukan privatisasi dan tetap memberikan

pelayanan publik (*public service*) sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara khususnya yang mengatur mengenai privatisasi Badan Usaha Milik Negara bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga, harus dilakukan perubahan dengan menentukan bahwa Badan Usaha Milik Negara yang usahanya di bidang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan usaha di bidang sumber daya alam, harus dilaksanakan dalam bentuk perusahaan umum (perum) agar tidak dapat dilakukan privatisasi.

3.4..Bentuk Hukum Ideal Badan Usaha Milik Negara Yang Bidang Usahanya

Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak Yang Selaras Dengan Pasal 33

Dan Alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945.

a. Analisis Terhadap Kondisi Eksisting Bentuk BUMN Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Sejak Negara Indonesia lahir, konstitusi telah mengamatkan 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 kontitusi 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.⁴³³ 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.⁴³⁴

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.

⁴³³ Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

⁴³⁴ Riant Nugroho dan Randy R.W, 2008, Manajemen Privatisasi BUMN, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hal. 1

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.⁴³⁵

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 menyetatkan 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 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.⁴³⁶ 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*.⁴³⁷

Khawatiran privatisasi yang paling besar adalah pemerintah akan kehilangan kedaulatan ekonomi. Padahal Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945

⁴³⁵ Boardman dan Vining dalam Riant Nugroho dan Randy R.W, 2008, Manajemen Privatisasi BUMN, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hal. 42

⁴³⁶ Ishak Rafick, 2010, BUMN Expose, Jakarta: PT Ufuk Publishing House, hal.

⁴³⁷ *Ibid.*, hal. 117

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.⁴³⁸ 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.

Amanat Pasal-33 (2) “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.

Terhadap keberadaa Pasal 33 ayat (2) dimaksud keudian dadakan Seminar Sehari tentang Demokrasi Ekonomi, **17 Desember 1996** oleh Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia dan Lembaga Ketahanan Nasional, merumuskan Rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : ... /MPR/1998 tentang Demokrasi Ekonomi sebagai berikut :

1. Cabang produksi yang penting bagi Negara adalah “Kegiatan produksi strategis yang berkaitan dengan keadilan, keamanan dan kestabilan nasional yang memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat”;
2. Cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah “produksi barang dan jasa yang vital seperti **air, energi dan transportasi umum**” dan “produksi barang dan jasa yang dirasakan vital bagi kehidupan manusia dalam kurun waktu tertentu”;
3. Dikuasai oleh Negara adalah “berarti tidak harus dimiliki oleh Negara, kecuali untuk menjamin fungsi penguasaan oleh Negara dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat”.

⁴³⁸ Gunarto Suhardi, 2007, Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hal. 51

Dari kenyataan tersebut kita belum menemukan pengertian yang hakiki mengenai makna dari “hajat hidup orang banyak” yang dalam perkembangannya selalu melahirkan pro dan kontra dalam pemaknaannya, sehubungan dengan pengelolaannya. Siapakah yang boleh dan siapakah yang tidak boleh mengelolanya.

Ternyata secara noratif tidak kita temukan dalam peraturan perundangan yang ada.

Dalam perjalanannya kemudian kita fahami bahwa Mahkamah Konstitusi seagai “Lembaga Negara” yang berwenang menafsirkan UUD 1945. Jika dilihat dari rumusan Pasal 33 ayat 2 dapat dfahami bahwa pengusahaannya dikelola langsung oleh negara. Cabang cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak mengandung pengertian sebagai barang publik (*public goods*), terdapat 3 kriteria terhadap pengertian barang publik, yakni:

1. Barang yang tidak dapat dikesampingkan (*non excludable*) ;
2. Barang yang secara sengaja ditentukan sebagai barag publik oleh sistem hukum (*judicial system*) suatu negara;
3. Barang yang dimiliki publik dikarenakan kelalaian;

Berangkat dari fakta hukum tersebut ternyata kita belum dapat menemukan secara nyata rumusan pengertian tentang “menguasai hajat hidup orang banyak”. Namun secara faktual kita dapat mengetahui BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, diantaranya adalah:

- PT. KAI
- PLN
- DAMRI
- PT.PERTAMNA
- PDAM

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).

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 mengorganisasikna perekonomian” yang didalamnya “mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”.⁴³⁹ 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;

⁴³⁹ Esping-Anderson, 2006, *Social Foundation for Postindustrial Economies*, dalam Buku Darmawan Triwibowo dkk, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta: Pustaka LP3ES, hlm. 9.

4) Perusahaan Negara menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 yang dalam UU ini disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

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:⁴⁴⁰

- 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

⁴⁴⁰ Bacelius Ruru, Pondasi Revitalisasi: Memahami UU BUMN, Riant Nugroho (Ed.), BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi, Jakarta: PT Alex Media Komputindo, hal. 131.

usaha dengan lembaga Pemerintah sebagai regulator; dan menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasi di luar mekanisme korporasi; dan meletakkan dasardasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Dalam rangka mencapai maksud dan tujuan tersebut, maka UU BUMN ini selain mengatur ketentuan mengenai operasional BUMN, juga mengatur mengenai restrukturisasi dan privatisasi BUMN sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai maksud dan tujuannya.

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.⁴⁴¹

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

⁴⁴¹ Bacelius Ruru, 2002, Privatisasi BUMN, dalam Safri Nugraha, Privatisasi di Berbagai Negara, Jakarta: Lentera Hati, hal. 41.

negara.⁴⁴² 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.*⁴⁴³

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.⁴⁴⁴

⁴⁴² Wuri Andriyani, "Telaah Hukum Pada Privatisasi BUMN", Arena Hukum, Nomor 1 Tahun 1 Januari 2008, hal. 6

⁴⁴³ Ibid., hal. 7

⁴⁴⁴ Ibid., hal. 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.”⁴⁴⁵

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.”⁴⁴⁶

Dengan adanya penunjukan langsung dalam TAP MPR tersebut agar diatur lebih lanjut oleh UU, maka dipandang perlu untuk menetapkan suatu Undang-

⁴⁴⁵ Huruf 12 dalam Arah Kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

⁴⁴⁶ Huruf 28 dalam Arah Kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

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.⁴⁴⁷ 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.

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.

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

⁴⁴⁷ Wuri Andriyani, Op.Cit., hal. 10

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, pertanggungjawaban, 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.⁴⁴⁸

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 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

⁴⁴⁸ Ahmad Erani Yustika, 2007, *Perekonomian Indonesia: Satu Dekade Pascakrisis Ekonomi*, Malang: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya hal. 169.

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 menunjukan 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.⁴⁴⁹ 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

⁴⁴⁹ Safri Nugraha, *Op.Cit.*, hal. 64

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 dilaksanakana 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 program tahunan privatisasi. Program tahunan privatisasi tersebut dalam pelaksanaannya dikonsultasikan dengan DPR RI sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 82 UU No. 19 Tahun 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 di konsultasikan secara konsisten dengan DPR dan di sosialisasikan kepada masyarakat. Hal ini di maksudkan untuk menjamin bahwa privatisasi dilaksanakan secara transparan, profesional, dan dapat di pertanggung jawabkan, 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.

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

1945.⁴⁵⁰ 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 Daulat Rakyat pada edisi pertama (Tahun I No. 1, 30 September 1931) pada kata pengantar beliau seperti berikut.⁴⁵¹ “ 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

⁴⁵⁰ Tom Gunadi, 1986, Sistem Perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945, Bandung: Angkasa, hal. 41

⁴⁵¹ Sri-Edi Swasono, 1992, 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, hal. 251

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.⁴⁵² 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.⁴⁵³ Asas ini pun bertentangan dengan Demokrasi Barat yang menumbuh suburkan adanya kapitalisme. Selanjutnya, penjelasan ini pun dihapuskan pada perubahan UUD NRI

1945. Namun hal-hal normatif yang terdapat di dalam penjelasan tersebut

⁴⁵² I Wangsa Widjaja, Mohammad Hatta, 1983, Kumpulan Pidato II, Jakarta: Inti Dayu Press, hal. 108, 110-113, 115.

⁴⁵³ Sri-Edi Swasono, *Indonesia is Not For Sale* : Sistem Ekonomi Untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, dalam Sri Edi Swasono, Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum DPR RI Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi, *Op.Cit.*, hal. 6

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.

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan penyelenggaraan ayat sebelumnya yang dirangkai dalam sebuah landasan yang tergambarkan 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.⁴⁵⁴ 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

⁴⁵⁴ Materi Muatan Rancangan Undang-Undang tentang Demokrasi Ekonomi yang merupakan masukan dari SriEdi Swasono yang dilaksanakan pada tanggal 11 Desember 2008.

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.⁴⁵⁵ 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.

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 privatisasi saja sudah menimbulkan permasalahan, maka seharusnya pemerintah harus lebih jeli lagi dalam melakukan pengaturan di

⁴⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hal. 214

dalamnya. Menurut Penulis, ada beberapa poin di dalam UU BUMN yang memang harus diperhatikan 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”.⁴⁵⁶ Sedangkan menurut Jimly

Assiddiqie, konsep pasal 33 adalah konsep “negara pengurus” (*welfare state*) yang merupakan masukan dari Muhammad Hatta.⁴⁵⁷ Dalam konsep Negara pengurus,

negara memang diharapkan untuk terus mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin.⁴⁵⁸ 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*.⁴⁵⁹

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

⁴⁵⁶ Wuri Andriyani, *Op.Cit.*, hal. 16

⁴⁵⁷ Jimly Assiddiqie, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 55

⁴⁵⁸ *Ibid.*, hal. 56

⁴⁵⁹ *Ibid.*, hal. 5

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 penyejahteraan 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 katakata

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.⁴⁶⁰

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

⁴⁶⁰ Sr-Edi Swasono, *Op.Cit.*, hal. 14.

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.⁴⁶¹

Peneliti berpendapat bahwa apa yang dikatakan oleh Dibyو 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

⁴⁶¹ Dibyو Prabowo, 1989, *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta, hal.

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 kewajaran;
- 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 ruhnya pada saat privatisasi ini dilaksanakan di lapangan.

b. Bentuk BUMN Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak Yang Selaras Dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

Hukum ekonomi Indonesia masih membutuhkan peraturan perundang-undangan dan upaya harmonisasi hukum nasional dengan hukum internasional juga sangat diperlukan agar bisa mengakomodir berbagai macam kebutuhan dalam pengelolaan ekonomi nasional yang sekarang ini telah berubah sebagai akibat dari

fenomena baru dalam dunia bisnis, baik pada skala nasional, regional, maupun internasional.

Pembenahan mendesak di bidang ekonomi adalah landasan yuridis sistem ekonomi nasional sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Agar perekonomian nasional dapat dikelola dengan baik maka diperlukan suatu pedoman jelas, misalnya dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berlandaskan konstitusi. Sebab hingga saat ini masih ditemukan multi penafsiran atas Pasal 33 UUD 1945 tersebut. Sebagai contoh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pelaku usaha yang didirikan oleh negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945⁴⁶² memiliki fungsi dan peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional karena BUMN telah memasuki hampir ke semua sektor ekonomi yang ada. Sampai pada 31 Desember 1997 saja BUMN mengelola aset sekitar Rp 461,6 trilyun dan beberapa diantaranya bahkan menguasai industri hulu yang sangat vital dan strategis.

Sebenarnya Pasal 33 UUD 1945 adalah suatu amanat dari Proklamasi dan UUD 1945 mengenai perekonomian nasional Pancasila. Yang dimaksudkan dengan ini adalah suatu susunan perekonomian Indonesia, yang pusatnya adalah kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan ini adalah mendahulukan tercapainya kemakmuran rakyat, dan di atas itu dibangun secara berencana hal-hal dan bidang-bidang lain dari kehidupan rakyat.⁴⁶³

⁴⁶² Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa segala sesuatu yang menyangkut "hajat hidup orang banyak" harus dikuasai oleh negara, dan implementasi penguasaannya antara lain ditafsirkan dilakukan oleh pelaku ekonomi, yaitu BUMN. Lihat Pandji Anoraga, 1995, *BUMN, Swasta dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi*, Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, hal. 90.

⁴⁶³ Sumantoro, 1998, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI Press, hal. 9

Sejak operasionalisasi BUMN menghadapi banyak persoalan dan tantangan besar; misalnya sebagian besar BUMN menderita kerugian yang cukup signifikan karena dikelola secara tidak efisien dan produktivitas yang rendah sehingga aneka bentuk perusahaan negara ini tidak memiliki kemampuan untuk berkompetisi dalam persaingan bisnis baik di pasar domestik maupun internasional. Beberapa faktor yang menyebabkan pengelolaan sebagian besar BUMN tidak efisien sehingga mengalami kerugian dan menjadi beban keuangan negara antara lain: (i) kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMN, tidak jelas apakah BUMN merupakan suatu pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi suatu departemen; (ii) mayoritas BUMN tidak memiliki budaya perusahaan (*corporate culture*), visi dan misi perusahaan; (iii) kurangnya jiwa entrepreneur dan profesionalisme SDM yang mengelola BUMN, sehingga kinerja dan produktivitas sangat rendah; dan (iv) BUMN tidak dikelola dengan prinsip-prinsip manajemen bisnis yang baik (*good corporate governance*) sebagai akibat dari campur tangan pemerintah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan.⁴⁶⁴

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 menyetatkan BUMN/BUMD, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Sementara bagi yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi. Privatisasi ini diharapkan

⁴⁶⁴ Marwah M. Diah, 2003, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia*, Jakarta: Literata Lintas Media, hal. 11

meningkatkan produktivitas, profitabilitas, efisiensi, dan 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.⁴⁶⁵ 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*.⁴⁶⁶

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.⁴⁶⁷ 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

⁴⁶⁵ Ishak Rafick, 2010, *BUMN Expose*, Jakarta: PT Ufuk Publishing House, hal. 117

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Gunarto Suhardi, 2007, *Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hal. 51

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).

Privatisasi BUMN menurut Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk persero. Sebagaimana diketahui bahwa, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menentukan, BUMN terdiri dari Persero dan Perum.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mendefinisikan Persero sebagai BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Sedangkan Perum menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Dengan demikian, BUMN dapat berbentuk badan usaha yang bertujuan untuk mendapatkan

keuntungan dan juga berbentuk perum yang tujuan utamanya tidak mencari keuntungan, tetapi lebih pada pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat untuk menjamin kesejahteraan sosial.

Perum secara filosofis dimaksudkan untuk melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni bahwa cabang-cabang produksi yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak serta pengelolaan terhadap sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar itu, bentuk badan usaha BUMN yang kompatibel dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah perum yang modalnya tidak terbagi atas saham yang berorientasi terhadap keuntungan perusahaan, sehingga mencegah pula adanya pemilikan swasta atau oleh sekelompok orang terhadap BUMN. Perum juga didesain sebagai badan usaha BUMN yang menjamin ketersediaan hasil produksi yang menguasai hajat orang banyak dan berorientasi untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana alinea ke IV pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar 1945.

Selaras dengan hal tersebut, Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana dijelaskan pada pembahasan terdahulu dituntut untuk berperan secara aktif dalam memajukan kesejahteraan umum. Hal demikian merupakan pengejawantahan dari konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mulanya dicetuskan untuk merubah paradigma negara penjaga malam (*nachwacherstaat*) di mana negara hanya menjadi entitas kekuasaan yang pasif dalam mengurus kebahagiaan warga negaranya.

Secara historis, negara kesejahteraan (*welfare state*) lahir sebagai anak kandung dari sosialisme yang populer pada abad ke 19, untuk melawan paham

kapitalis-liberalis yang dalam kajian yuridis digambarkan oleh Wilhelm Lunistedt yang menyatakan, *Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than more existence and propagation.*⁴⁶⁸ Beranjak dari pemahan itu, maka kesejahteraan umum menjadi pokok bahasan utama dalam diskursus hukum dan sosial.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*⁴⁶⁹

Menilik uraian teori negara kesejahteraan dan dalam kaitannya dengan bentuk BUMN yang sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dapat dijelaskan bahwa, BUMN merupakan instrumen atau alat negara Indonesia dalam upaya untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, BUMN sejatinya dibentuk untuk menjadi wadah campur tangan negara secara aktif dalam mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan memajukan kesejahteraan sosial sebagaimana ditugaskan oleh Alinea ke IV Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagaimana diamanatkan pula oleh Pasal 33 Undang-

⁴⁶⁸ Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bandung: Bee Media Indonesia, hal. 225

⁴⁶⁹ Gianfranco Poggi, 1992, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, California: Stanford University Press, hal. 126

Undang Dasar 1945. Untuk itu, tidak boleh ada campur tangan privat/swasta termasuk pihak asing dalam urusan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Dengan demikian, tidak boleh ada privatisasi terhadap bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dan bidang pengelolaan sumber daya alam.

Atas dasar itulah, maka BUMN yang bergerak dalam bidang usaha sumber daya alam dan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus berbentuk Perum (bukan Persero) untuk menutup ruang bagi privatisasi BUMN yang dapat menghambat upaya negara dalam memajukan kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat. Sehingga, *a contrario* harus dipahami bahwa BUMN yang berbentuk Persero hanya dapat dilakukan terhadap sektor/bidang yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak dan bidang non sumber daya alam.

Berkaitan dengan argumentasi tersebut, bukan tanpa alasan bahwa Perum merupakan bentuk BUMN yang tepat dan selaras dengan Alinea ke IV Pembukaan (*Preamble*) dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sebab sebagaimana disinggung di atas, dalam literatur hukum perusahaan Perum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas, dan *economy costaccountingprinciples* dan *management effectiveness* serta bentuk pelayanan (*service*) yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya.

- Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan Undang-undang (dengan *wetsduiding*).
- Pada umumnya bergerak di bidang jasa jasa vital (*public utilities*).
- Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat *public utility* tidak perlu diatur, disusun atau dadakan sebagai suatu perusahaan negara.
- Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak, dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya.
- Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata (*privaatrechtterlijk*).
- Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat).
- Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik pemerintah mengenai tarif dari harga tidak mengizinkan tercapainya tujuan ini.
- Dipimpin oleh suatu Direksi.
- Pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri atau Perusahaan swasta/Usaha (Negara) Persroan.
- Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, pertanggungjawaban dan cara mempertanggungjawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya,

diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam Undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu.

– Karena sifatnya, apabila diantaranya ada yang berupa *public utility*, maka bila dipandang perlu untuk kepentingan umum politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah.

– Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, Perum adalah perusahaan yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan umum kepada masyarakat dan sekaligus pemasok keuangan negara. Status pegawainya tidak pegawai negeri sehingga tidak tunduk pada peraturan pegawai negeri dan juga pada peraturan pegawai swasta.

Antara Perusahaan Jawatan dan Perusahaan Umum masih dilandasi oleh manajemen birokrasi pemerintah.

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada pembahasan di atas, disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Campur tangan negara terhadap dunia usaha merupakan wujud dari negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana negara dituntut untuk berperan aktif dalam sistem perekonomian nasional guna memajukan kesejahteraan umum sebagaimana ditegaskan dalam alinea ke IV Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut selaras dengan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) bahwa negara harus hadir dalam melindungi hak perekonomian rakyat dengan cara mengintervensi sistem perekonomian nasional guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Urgensi BUMN dalam sistem perekonomian Indonesia adalah bahwa negara Indonesia diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 untuk menguasai cabang-cabang produksi yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dan menguasai pula atas sumber daya alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia. Atas dasar itu, peran negara diselenggarakan melalui pembentukan BUMN sebagai entitas badan usaha negara yang bertujuan untuk mengelola sumber daya alam dan cabang produksi yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak guna menjamin tersedianya kebutuhan publik (*public need*) yang berlandaskan pada pelayanan publik (*public service*).

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tidak selaras dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 karena memuat beberapa ketentuan yang memberikan ruang terhadap privatisasi BUMN yang bidang usahanya berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Selain itu, dimungkinkannya bentuk Persero pada BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak dalam undang-undang tersebut juga tidak selaras dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, karena bentuk Persero berorientasi semata pada keuntungan bukan pada pelayanan publik, terlebih bentuk Persero pada BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak juga dimungkinkan diprivatisasi oleh swasta bahkan oleh pihak asing, sehingga cabang produksi yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak berpotensi dikuasai oleh pihak privat yang berdampak pada tidak terlaksananya tugas negara dalam memajukan kesejahteraan umum sebagaimana amanat alinea ke IV Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar 1945.

4. Bentuk BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak yang selaras dengan alinea ke IV dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah Perum. Karena, Perum merupakan bentuk badan usaha yang berorientasi pada pelayanan publik dan bersifat nirlaba. Oleh karena itu, kesejahteraan umum hanya dapat dicapai apabila BUMN yang bidang usahanya berkaitan dengan hajat hidup orang berbentuk Perum yang tidak semata mencari keuntungan tetapi untuk menjamin tersedianya kebutuhan publik (*public need*).

B. SARAN

Berpokok pangkal pada kesimpulan sebagaimana diuraikan di atas, maka saran yang diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Disarankan kepada pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dengan merubah rumusan ketentuan tentang privatisasi BUMN yang secara tegas melarang terhadap bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta mencantumkan pula ketentuan bahwa setiap BUMN yang bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak harus berbentuk Perum.
2. Disarankan kepada pejabat yang berwenang untuk mengubah bentuk BUMN yang telah ada dan bidang usahanya menguasai hajat hidup orang banyak, dari yang semula Persero kepada Perum guna menyelaraskan dengan amanat alinea ke IV Pembukaan (*Preamble*) dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.