

STATUS KEPEMILIKAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO SETELAH DIKUASAI OLEH PIHAK SWASTA

STATUS OF OWNERSHIP OF STATE-OWNED ENTERPRISE (BUMN) PERSERO AFTER RESPECTED BY PRIVATE PARTIES

I Made Asu Dana Yoga Arta

Dinas Kesehatan Prov. NTB

email : bracoq.azueros@gmail.com

Naskah diterima : 17/06/2017; revisi : 25/07/2017; disetujui : 25/08/2017

ABSTRACT

The funding of state/regional-owned corporations could be obtained by National Budget or Regional Budget or another legally funding based on Sentence 1 article (1) of Government Regulation Number 27 Years 2014 concerning Management of Regional Asset, to be the State or Regional Property. Managing the State/regional-Owned Corporation frequently face some cases that could be able to harm the National/Regional Budget which is irrelevant with Sentence 142 article (3) Act number 28 Years 2009 concerning Regional Tax and Retribution. Moreover, the ownerships could be released from the State or Region because of Administration faultness, the ownerships redirected and out of procedures. The officials of state/regional property management must response the maintenances of State/Regional-Owned Corporation which is located under authority of them.

Keywords: State/regional assets and Authority

ABSTRAK

Anggaran Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) dapat diperoleh dari APBN/APBD atau perolehan lainnya yang sah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, kemudian menjadi kekayaan negara/daerah. Dalam pengelolaan BUMN/BUMD rawan terhadap kasus yang dapat merugikan keuangan negara/daerah, yang tidak sesuai dengan ketentuan ketentuan Pasal 142 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan dapat lepas kepemilikannya dari negara/daerah karena kesalahan administrasi, dialihkan kepemilikannya dan tidak sesuai dengan prosedur. Pejabat pengelola kekayaan negara/daerah harus melakukan tindak lanjut terhadap pemeliharaan BUMN/BUMD yang berada di bawah kewenangannya.

Kata kunci: *Aset milik negara/daerah dan kewenangan*

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. BUMN merupakan salah satu wujud nyata pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan

rakyat. Agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik, negara mendirikan BUMN untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kemakmuran rakyat.

Sebagai pelaku ekonomi, BUMN harus menjadi perhatian utama dalam memajukan perekonomian indonesia serta mewujudkan indonesia yang lebih makmur dan mampu berperan dalam persaingan perekonomian global. Dalam perkembangannya, BUMN khususnya BUMN Persero menghadapi

resiko kerugian yang menjurus pada kebangkrutan, mana kala pengelolaannya dilakukan secara tidak profesional, tidak berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi dan tidak diterapkannya prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pengelolaan kekayaan negara belum sesuai dengan yang diharapkan, banyaknya permasalahan yang dihadapi karena pengelolaannya atau administrasinya yang tidak tertib, yaitu dengan banyaknya kejadian di mana aset/milik negara/daerah tidak dapat dikuasai negara/pemerintah daerah dan bisa lepas dari kepemilikan negara/daerah

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan masyarakat dengan diberikannya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

Bahwa berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 1 angka (2) Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang bentuknya perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan dan pasal 4 angka 2 disebutkan penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan

terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Terkait dengan hal itu juga pada ketentuan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang menyatakan pada pokoknya “Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”.

Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 72 ayat (1) menyebutkan “Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 142 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyatakan pada pokoknya “tidak termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas) dan Pemegang saham (sebagai pemilik). Hal ini mengisyaratkan bahwa BUMN sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. BUMN merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN itu. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan

negara karena kekayaan negara di dalam BUMN hanya pada sebatas saham. Sehingga pada saat ada kerugian yang dialami BUMN, hal tersebut bukan kerugian negara, tetapi kerugian BUMN saja. Lain halnya Apabila saham negara pada BUMN tersebut dijual tanpa izin dari negara sebagai pemiliknya, baru hal tersebut merupakan kerugian negara.

Mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, tersirat bahwa poin utama dari perekonomian Indonesia adalah kesejahteraan rakyat. Di sinilah peran demokrasi ekonomi, yaitu sebagai pemandu pengelolaan BUMN agar dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyat. BUMN harus dapat beroperasi dengan efektif dan efisien, sehingga dapat menyediakan produk-produk vital yang berkualitas dengan harga yang terjangkau bagi rakyat. Selain itu, BUMN juga harus berupaya memperbaiki profitabilitasnya, sehingga dapat diandalkan sebagai sumber pendanaan utama bagi pemerintah, terutama untuk mendanai defisit anggarannya. Hal ini akan sangat berpengaruh pada kesejahteraan rakyat, karena BUMN tidak lain adalah pengelola sumber daya yang vital bagi hajat hidup orang banyak, sehingga tentu akan sangat merugikan rakyat jika BUMN jatuh bangrut.

Sehingga privatisasi BUMN yang belakangan ini sering dilakukan oleh pemerintah karena dianggap sebagai jalan keluar yang paling baik untuk melaksanakan amanat demokrasi ekonomi untuk menyehatkan BUMN-BUMN di Indonesia dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Sehingga untuk meningkatkan hal tersebut pemerintah kerap melakukan Penambahan investasi baru dari sektor swasta ke dalam BUMN, dimana pemerintah dapat menambah modal pada BUMN untuk keperluan rehabilitasi atau ekspansi dengan memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk menambah modal. Dalam metode ini, pemerintah sama sekali tidak

melepas kepemilikannya, tetapi dengan tambahan modal swasta, maka kepemilikan pemerintah mengalami *dilusi* (pengikisan). Dengan demikian, BUMN itu berubah menjadi perusahaan patungan swasta dengan pemerintah. Apabila pemilik saham mayoritasnya adalah swasta, maka BUMN itu telah berubah statusnya menjadi milik swasta.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas dapat dilihat Pasal 142 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, status kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi tidak jelas yang mana BUMN sudah bukan milik negara lagi melainkan milik swasta. Undang-undang ini mengatur fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung, ketentuan tentang peran masyarakat dan pembinaan oleh pemerintah, dan sanksinya. Dengan diberlakukannya undang-undang ini, semua penyelenggaraan bangunan gedung, baik pembangunan maupun pemanfaatan, yang dilakukan di wilayah negara Republik Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, masyarakat, dan oleh pihak asing, wajib mematuhi seluruh ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Bangunan Gedung.¹

Untuk mengupas permasalahan tersebut di atas, metode yang digunakan adalah metode penelitian normatif dan pendekatan masalah yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dan Pendekatan kasus (*case*

¹ Adrian Sutedi, Adrian Sitedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan dan Good Corporate Governance*, Jakarta PB. Cipta Jaya, 2006., hlm. 225

Approach). Bertitik tolak pada pembahasan tersebut di atas maka dapat penulis fokus mengkaji tentang Status Hukum Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pengaruh Kepemilikan Aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Jika Seluruhnya Dikelola Oleh Pihak Swasta.

PEMBAHASAN

Status kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Untuk penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero, jika dilihat dari hukum positif yang ada di Indonesia, maka pelaksanaan penyertaan modal tersebut diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang terdapat pada BAB VI (Pengelolaan Investasi) Pasal 41 ayat 4 yang berbunyi : “Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan².

Sedangkan ketentuan Pasal 142 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyatakan pada pokoknya ”tidak

termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah³.

Menurut Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 1232/KMK.013/1989 pasal 1 yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha dan anak perusahaan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara⁴. Jadi, karena pemilik modal adalah Negara, berarti manajemen sangat dipengaruhi oleh pemerintah dan menjadi sarana kebijakan yang biasa cenderung bersifat politis atau menyangkut kesejahteraan masyarakat, hajat hidup orang banyak dan pemerataan hasil pembangunan⁵.

Penguasaan oleh negara bukan berarti memiliki, namun mengandung arti memberi kekuasaan tertinggi kepada negara untuk⁶:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak atas bumi, air, dan kekayaan alam;
3. Mengatur serta menentukan hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Secara umum, tujuan dan misi pokok BUMN yang didirikan oleh pemerintah adalah seperti yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan yuridis pendiriannya. Dalam pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendiriannya negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan

³ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 142 ayat 3.

⁴ Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 1232/MK.013/1989.

⁵ Zainal Asikin, *Disvestasi Saham Dalam Perspektif Keadilan*, Jurnal Ius Vol. I, No. 1, 1; hlm 168.

⁶ *Ibid.*

² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagaimana realisasi dari amanat UUD 1945 itu dalam bidang ekonomi pemerintah mendirikan BUMN yang merupakan sarana pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia⁷.

Di negara-negara yang menerapkan konsep pembangunan yang terpusat jalur BUMN digunakan untuk mewujudkan fungsi negara sebagai *regulator*, *provider* (penyedia layanan publik baik jasa maupun barang), *entrepreneur* ataupun *umpire*⁸. Ketiga konsep tersebut pada era global ini sangat sulit untuk dipertahankan, karena memerlukan biaya yang sangat tinggi sehingga membebani anggaran negara. Dalam perjalanannya peranan BUMN dalam sistem perekonomian nasional di banyak negara berperan menghasilkan barang/atau jasa yang diperlukan dalam pertumbuhan perekonomian nasional.

Terkait dengan hal itu juga pada ketentuan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang menyatakan pada pokoknya “Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”.

Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 72 ayat (1) menyebutkan “Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang

dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyatakan pada pokoknya pasal 142 ayat (3) “Tidak termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah”. Dalam perkembangan saat ini seperti yang telah dijelaskan di atas BUMN, di Indonesia beroperasi dengan landasan yuridis, bahwa perusahaan persero yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki negara yang tujuannya mencari keuntungan, hal tersebut harus sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, tetapi pada kenyataan yang sering kita hadapi saat ini adalah peralihan kepemilikan BUMN dari pemerintah kepada pihak swasta baik dari saham maupun aset secara keseluruhannya, permasalahan tersebut dapat menimbulkan pemindahan status kepemilikan BUMN dan hal ini menimbulkan ketidak pastian hukum, karena BUMN yang seharusnya sebagian besar sahamnya dimiliki oleh pemerintah menjadi milik swasta, dengan demikian untuk retribusi bangunan BUMN pun menjadi tidak jelas, hal tersebut dapat terjadi dikarenakan kondisi keuangan yang tidak stabil dan pengelolaan BUMN yang lebih efektif jika dikelola oleh satu pihak saja, dengan adanya pemindahan status kepemilikan BUMN dapat menimbulkan sengketa, di mana pada hal tersebut tentu saja dapat merugikan pihak pemerintah, karena pasal 142 ayat (3) “Tidak termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁷ Marwah M. Diah, Marwah M. Diah, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi Atau Korporasi?*, Jakarta, Literata Lintas Media, 2003., hal. 9

⁸ Friedman, W. *The State and The Rule Of Law in The Mixed Economy*, Steven & Sons, London, 1971, hlm. 1.

Tindakan lanjut yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjaga aset khususnya BUMN, bahwa setiap pengelola (pengguna) wajib mendaftarkan asetnya ke Badan Pertanahan Nasional, hal ini dapat mencegah terjadinya status ganda kepemilikan aset.

Bagaimana Pengaruh Kepemilikan Aset BUMN jika seluruhnya dikelola oleh Pihak Swasta

Seperti yang kita ketahui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah usaha milik negara yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan yang merupakan salah satu plaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, yang salah satu manfaatnya adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan bagi hajat hidup orang banyak seperti yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.⁹

Tidak dapat dipungkiri BUMN Persero memiliki status dan karakteristik khusus, yang membedakannya dengan perusahaan swasta di mana unsur kepemilikan negara ada di dalamnya, perlakuan terhadap aset persero harus dibedakan dari perusahaan swasta dalam persero terdapat dua kepemilikan aset yaitu aset yang dimiliki oleh persero dan aset yang dimiliki oleh negara¹⁰. Ketentuan pasal 1 butir 10, pasal 1 butir 11 dan pasal 50 Undang-Undang Perusahaan Negara. Sangat tegas dan dapat dipahami tanpa memerlukan interpretasi bahwa barang milik negara tidak dapat disita.

Apabila barang tersebut dikuasai oleh Persero/Perum dipinjamkan negara kepadanya dan negara memperoleh dari

APBN atau berasal dari perolehan lain yang sah, berarti tidak dapat disita, jadi untuk menentukan milik negara dan daerah adalah dana yang digunakan untuk membeli berasal dari APBN/APBD¹¹.

Khusus untuk BUMN/BUMD yang modalnya dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah dapat mempunyai tanah dengan status Hak Pengelolaan (HPL) HPL bukan hak atas tanah, melainkan merupakan hak menguasai dari negara yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya¹². Berdasarkan hal tersebut, barang yang dikuasai Persero/Perum sepanjang dapat dibuktikan bukan milik negara dapat disita.

Sebaliknya, sekalipun aset itu dikuasai Persero/Perum, apabila ternyata terbukti milik negara, tidak dapat disita¹³. Sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara menegaskan yang tidak boleh disita adalah “barang milik negara”. Kekayaan negara yang dipisahkan berupa uang, tanah atau gedung/pabrik sebagai *inbereng* negara dan menjadi modal awal bagi beroprasinya sebuah BUMN/BUMD Persero, setelah Persero tersebut mendapat pengesahan sebagai badan hukum, terpisah dari APBN dan tidak dikelola lagi oleh APBN tetapi dikelola oleh Persero berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat¹⁴, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Barang-barang tersebut menjadi milik Persero begitu pula tidak termasuk ruang lingkup perbendaharaan negara.

Di samping itu juga, kaidah-kaidah hukum baru yang merupakan hukum

⁹ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁰ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Perusahaan Negara

¹¹ Sutan Remy Sjahdeini, *ibid.*, hlm. 6.

¹² Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Penerbit Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 243.

¹³ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

ekonomi untuk sebagian besarnya tidak lagi berpegang pada asas-asas hukum perdata maupun hukum publik yang konvensional. Akan tetapi dengan timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru timbul pula kaidah-kaidah baru dan pranata-pranata baru yang sulit sekali dikategorikan ke dalam sistem hukum perdata maupun sistem hukum publik konvensional¹⁵.

Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan termasuk pembangunan di di bidang ekonomi khususnya, bagi BUMN/BUMD hukum bukan saja dipandang sebagai salah satu obyek atau sarana pembangunan, akan tetapi berfungsi sebagai suatu penunjang bagi kelangsungan pembangunan baik dalam memberikan dasar kepastian, alat-alat pengamanan maupun sebagai alat untuk mempercepat proses pembangunan. Jelasnya bahwa hukum merupakan alat untuk menentukan berhasil tidaknya pembangunan itu sendiri, terutama dalam mendukung pembangunan ekonomi sosial.

Di sisi, lain peranan BUMN/BUMD sangat terpengaruh terhadap perdagangan bebas yang menyebabkan penyerbuan produk-produk yang dipasarkan, lebih-lebih perdagangan bebas masih ada di kalangan para ahli, baik yang berasal dari negara lain maupun dari dalam negeri sendiri¹⁶, antara lain dapat dilihat dari:

- a. Pasar bebas akan menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- b. Pasar bebas dapat menggagalkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- c. Pasar bebas tidak mampu memihak kepada bekas kaum *Inlander* (kaum terjajah) yang

jauh di bawah martabat kaum Eropah dan Timur Asing;

- d. Pasar bebas menutup hak demokrasi ekonomi rakyat, yang miskin tanpa daya beli akan menjadi penonton belaka, berada di luar pagar transaksi ekonomi;
- e. Pasar bebas melahirkan swastanisasi yang memberikan cabang-cabang produksi yang penting bernegara dan menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan partikelir dan asing;
- f. Pasar bebas mencari keuntungan ekonomi. Pasar bebas menggeser, dan menggusur rakyat dan tanah dan usaha-usaha ekonominya;
- g. Pasar bebas memperkuat ketimpangan struktural, lantas mendorong terbentuknya polarisasi sosial ekonomi, memperenggang persatuan nasional;
- h. Pasar bebas melihat sistem ekonomi subordinasi yang eksploitatif dan diskriminatif terhadap yang lemah;
- i. Kemudian pasar bebas mengacau pikiran kita, melumpuhkan misi-misi mulia dan mendorong lidah kita bicara palsu, memabukkan buta anti subsidi, anti proteksi demi efisiensi yang jarang memberi manfaat bagi si lemah.

Kerjasama yang dapat dilakukan oleh pemerintah dengan pihak swasta salah satunya yaitu dengan mendirikan BUMN/BUMD, dalam hal ini dapat disebut kedalam konteks investasi dan pelayanan publik. *Investasi* adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang. Pengertian investasi menurut James C Van Horn¹⁷ yaitu kegiatan yang dilangsungkan dengan meman-

¹⁵ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cet. Pertama, Bina Cipta : Bandung, 1982, hlm. 38.

¹⁶ *Ibid*, hlm.66-67.

¹⁷ James C. Van Horn, *Fundamentals of Financial Management Eleventh by James C. Van Horne Stanford University John M. Wachowiez, Jr, University of Tennessee*, 2001, hlm. 16

faatkan kas pada masa sekarang ini, dengan tujuan untuk menghasilkan barang di masa yang akan datang.

Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang. Dewasa ini banyak negara yang melakukan kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan investasi baik domestik ataupun modal asing. Hal ini dilakukan oleh pemerintah sebab kegiatan investasi akan mendorong pula kegiatan ekonomi suatu negara, penyerapan tenaga kerja, peningkatan output yang dihasilkan, penghematan devisa atau bahkan penambahan devisa¹⁸.

Pengertian investasi menurut Suad Husnan adalah “suatu rencana untuk menginvestasikan sumber-sumber daya, baik proyek raksasa ataupun proyek kecil untuk memperoleh manfaat pada masa yang akan datang.” Pada umumnya manfaat ini dalam bentuk nilai uang. Sedang modal, bisa saja berbentuk bukan uang, misalnya tanah, mesin, bangunan dan lain-lain¹⁹.

Pengertian investasi menurut Kasmir dan Jakfar diartikan sebagai penanaman modal dalam suatu kegiatan yang memiliki jangka waktu relatif panjang dalam berbagai bidang usaha. Penanaman modal yang ditanamkan dalam arti sempit berupa proyek tertentu baik bersifat fisik atau pun non fisik, seperti proyek pendirian pabrik, jalan, jembatan, pembangunan gedung dan proyek penelitian, dan pengembangan²⁰. Sedangkan menurut Downes dan Goodman, investasi adalah di mana seorang investor menanamkan uangnya dalam bentuk usaha dalam waktu tertentu dari setiap orang

yang ingin memperoleh laba dari keberhasilan pekerjaannya²¹.

Menurut M. Suparmoko Investasi adalah pengeluaran yang ditujukan untuk menambah atau mempertahankan persediaan kapital (*capital stock*). Persediaan kapital ini terdiri dari pabrik-pabrik, mesin-mesin kantor, barang tahan lama lainnya yang dipakai dalam proses produksi. Termasuk dalam persediaan capital adalah rumah-rumah dan persediaan barang-barang yang belum dijual atau dipakai pada tahun yang bersangkutan (*inventory*). Jadi investasi adalah pengeluaran yang menambah persediaan capital²². Definisi yang lain bahwa: “Investasi merupakan penanaman dana yang dilakukan oleh suatu perusahaan ke dalam suatu asset (aktiva) dengan harapan memperoleh pendapatan dimasa yang akan datang²³.

Seperti yang kita ketahui bersama di Indonesia peranan BUMN/BUMD sangatlah penting yang tujuan dan arah pembangunan nasional sebagaimana ditetapkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) yakni, berusaha mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, yang akan diwujudkan melalui pembangunan di berbagai bidang di antaranya bidang ekonomi²⁴.

Kegiatan bisnis sendiri dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh individu dan sekelompok orang (organisasi) yang menciptakan nilai (*create value*) melalui penciptaan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan

¹⁸ Sunariyah, *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*, Edisi Keempat, UPP AMP. YKPN : Yogyakarta, 2004, hlm 67.

¹⁹ Suad Husnan, *Dasar-Dasar Teori Porto Folio & Analisis Sekuritas*; YKPN, 2007, hlm. 78.

²⁰ Downes dan Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi*, Edisi Ketiga, Penerbit Elex Media Komputindo : Jakarta 2001, hlm 16.

²¹ Suad Husnan, *Dasar-Dasar Teori Porto Folio & Analisis Sekuritas*; YKPN, 2007, hlm. 78.

²² M. Suparmoko, *Ekonomika Untuk Manajer, Ekonomika Manajerial*, Edisi 4, Penerbit: BPFE : Yogyakarta, 1994, hlm 79.

²³ Martono dan D Agus Marjito. *Manajemen Keuangan*. Cetakan Kelima Ekonisia : Yogyakarta, 2005, hlm 138.

²⁴ Redaksi Sinar Grafika, *Propenas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 27.

masyarakat dan memperoleh keuntungan melalui transaksi²⁵.

Menurut Rudhy Prasetya dalam bukunya *Teori dan Praktik Perseroan Terbatas*, terkait dengan pelaksanaan prioritas pembangunan nasional di bidang infrastruktur, PP Investasi Pemerintah telah mengatur mengenai hal tersebut di dalam Pasal 5, yaitu:

1. Investasi Langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b meliputi bidang infrastruktur dan bidang lainnya.
2. Investasi Langsung pada bidang lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri Keuangan²⁶.

BUMN memegang peranan sangat penting dalam perekonomian bangsa Indonesia. Pembentukan BUMN merupakan perwujudan dari peran Negara sebagai salah satu pelaku ekonomi di Indonesia serta mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pembentukan BUMN juga merupakan perbuatan hukum perdata Negara Indonesia sebagai badan hukum publik, sehingga pada saat yang bersamaan Negara Indonesia sebagai badan hukum publik tunduk dan berlaku terhadapnya norma hukum perdata atau fungsi hukum privat, di mana seketika itu terjadi transformasi fungsi maupun status hukum atas perbuatan hukum yang dilakukan Negara. Negara diperlukan sama dengan anggota masyarakat biasa, dan dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan negeri biasa.

Hal tersebut menunjukkan bahwa BUMN merupakan suatu badan hukum yang dibentuk oleh badan hukum publik Negara, dengan memenuhi salah satu

persyaratan penting terbentuknya suatu badan hukum, yaitu mempunyai kekayaan terpisah, di mana yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dalam melaksanakan kegiatannya, Negara sebagai badan hukum publik diatur dengan peraturan perundang-undangan. Selain dapat melakukan kegiatan sebagai badan hukum publik, negara juga dapat melakukan kegiatan sebagai badan hukum perdata/privat, misalnya dalam hal melakukan pembelian barang, negara tunduk terhadap ketentuan hukum perdata, yaitu dengan melakukan perjanjian. Sama halnya dengan hal tersebut, pendirian Perseroan Terbatas (BUMN) oleh Negara juga tunduk terhadap hukum perdata, dalam hal ini berlaku ketentuan hukum perdata dan Undang-Undang Nomor. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Negara tidak dapat menggunakan kekuasaan sebagai subjek hukum publik dalam hal ini, sehingga tanggung jawab pengelolaan terhadap suatu BUMN merupakan tanggung jawab negara sebagai subjek hukum perdata/privat bukan sebagai badan hukum publik.

Ada beberapa cara yang digunakan oleh pemerintah dalam memprivatisasi BUMN yang salah satunya adalah Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan (*management/employee buy out*), metode ini dilakukan dengan memberikan hak kepada manajemen atau karyawan perusahaan untuk mengambil alih kekuasaan atau pengendalian perusahaan. Keadaan ini biasanya terkait dengan perusahaan yang semestinya dapat efektif dikelola oleh sebuah manajemen, namun karena campur tangan pemerintah membuat kinerja tidak optimal.

²⁵ FX Djumialdji, *Perjanjian Pemborongan*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 3.

²⁶ Rudhi Prasetya, *Teori dan Praktik Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika Jakarta, 2011, hlm. 16.

Dari beberapa cara tersebut, UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN di dalam pasal 78 hanya membolehkan tiga cara dalam privatisasi yakni:

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
2. Penjualan saham langsung kepada investor;
3. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Adapun pro dan kontra mengenai privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah dan alasan-alasan yang mendukung privatisasi yaitu Peningkatan efisiensi, kinerja dan produktivitas perusahaan yang diprivatisasi, BUMN sering dilihat sebagai sosok unit pekerja yang tidak efisien, boros, tidak profesional dengan kinerja yang tidak optimal, dan penilaian-penilaian negatif lainnya. Beberapa faktor yang sering dianggap sebagai penyebabnya adalah kurangnya atau bahkan tidak adanya persaingan di pasar produk sebagai akibat proteksi pemerintah atau hak monopoli yang dimiliki oleh BUMN. tidak adanya persaingan ini mengakibatkan rendahnya efisiensi BUMN, Hal ini akan berbeda jika perusahaan itu diprivatisasi dan pada saat yang bersamaan didukung dengan peningkatan persaingan efektif disektor yang bersangkutan, semisal meniadakan proteksi perusahaan yang diprivatisasi. Dengan adanya disiplin persaingan pasar akan memaksa perusahaan untuk lebih efisien. Pembebasan kendali dari pemerintah juga memungkinkan perusahaan tersebut lebih kompetitif untuk menghasilkan produk dan jasa bahkan dengan kualitas yang lebih baik dan sesuai dengan konsumen. Selanjutnya akan membuat penggunaan sumber daya lebih efisien dan meningkatkan output ekonomi secara keseluruhan.

Sedangkan alasan dalam menolak privatisasi dikarenakan ketika terjadi penjualan aset-aset BUMN itu negara mendapatkan

pemasukan. Namun sebagaimana layaknya penjualan, penerimaan pendapatan itu diiringi dengan kehilangan pemilikan aset-aset tersebut. Ini berarti negara akan kehilangan salah satu sumber pendapatannya. Akan menjadi lebih berbahaya jika ternyata pembelinya dari perusahaan asing. Meskipun pabriknya masih berkedudukan di Indonesia, namun hak atas segala informasi dan bagian dari modal menjadi milik perusahaan asing.

Dari hal tersebut di atas ada beberapa kasus di mana aparat penegak hukum berpendapat, bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tetap merupakan keuangan negara dan menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik, sehingga apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN. "Pengertian dipisahkan yaitu dipisahkan dalam sistem tata kelola, bukan dipisahkan dari negara dan bukan memisahkan kepemilikan tetapi hanya memisahkan catatan akuntansinya". Jika mengacu pada doktrin hukum bisnis tidak tepat jika keuangan BUMN diperiksa BPK. Alasannya kewenangan BPK memeriksa pengelolaan keuangan negara. Terlebih UU Perseroan Terbatas (PT) menyebutkan keuangan perusahaan termasuk perusahaan negara yang mengelola dana masyarakat wajib diperiksa oleh akuntan publik. Penyertaan modal negara adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai model BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi²⁷.

SIMPULAN

Terdapatnya pertentangan norma hukum yang menimbulkan ketidak pastian hukum antara Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRB, terhadap Peraturan

²⁷ <http://www.kompasiana.com/ririnpuspitasari/kekayaan-negara-yang-dipisahkan>

Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dampak kebijakan privatisasi BUMN jelas terlihat pada perubahan kebijakan pemerintah dan kontrol regulasi seperti tarif, tingkat nilai tukar, dan regulasi bagi investor asing. Juga menyangkut kebijakan domestik, antara lain keadaan pasar keuangan, termasuk akses modal, penerapan pajak dan regulasi yang adil, dan kepastian hukum serta arbitrase untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya kasus perselisihan bisnis. Dampak lain yang sering dirasakan dari kebijakan privatisasi yaitu menyebarnya kepemilikan pemerintah kepada swasta. Status kekayaan BUMN berbentuk Persero maupun Perum merupakan harta kekayaan negara yang dipisahkan, dan menjadi harta kekayaan Persero, konsekuensi hukumnya terhadap kekayaan negara yang dipisahkan berupa uang tanah atau gedung sebagai pemasukan modal negara menjadi modal awal bagi Persero dapat dilakukan sita umum. Termasuk kepastian hukum dalam masalah kepailitan BUMN Persero.

Sebaiknya pemerintah dalam hal ini Menteri Negara BUMN, seyogyanya mempersiapkan diri dalam rangka pergeseran peran dari penentu kebijakan dan pelaksana kegiatan di BUMN menjadi fasilitator dan regulator kegiatan BUMN, serta peran pemerintah bersama Dewan perwakilan Rakyat (DPR) untuk melakukan perubahan pada salah satu pasal yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap salah satu pasal dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar tidak terjadi ketidakpastian hukum, sehingga tidak merugikan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Peneli-*

tian Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, 2004;

Adrian Sitedi, *Prinsip Keterbukaan Dalam Pasar Modal, Restrukturisasi Perusahaan dan Good Corporate Governance*, Jakarta PB. Cipta Jaya, 2006;

Andriani Nurdin, *Kepalitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Bandung, PT. Alumni, 2012;

Downes dan Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi*, Edisi Ketiga, Penerbit Elex Media Komputindo : Jakarta 2001;

Fahri Hamzah, *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Cetakan Pertama, Jakarta, Yayasan Faham Indonesia, Oktober 2007;

FX Djumialdji, *Perjanjian Pemborongan*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987;

Friedman, W. *The State and The Rule Of Law in The Mixed Economy*, Steven & Sons, London, 1971;

Gunawan Wijaya, *Penelolaan Harta Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002;

Ibrahim R., *Prospek BUMN DAN Kepentingan Umum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, 1997;

Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Salemba Empat, 2002;

Indroharto, *Perbuatan dan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bogor-Jakarta, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum administrasi Negara, 1999;

Martono dan D Agus Marjito. *Manajemen Keuangan*. Cetakan Kelima Ekonisia : Yogyakarta, 2005;

Marwah M. Diah, *Restrukturisasi BUMN*

di Indonesia, Privatisasi Atau Korporasi?, Jakarta, Literata Lintas Media, 2003;

M. Suparmoko, *Ekonomika Untuk Manajer, Ekonomika Manajerial*, Edisi 4, Penerbit: BPFE : Yogyakarta, 1994;

Rudhi Prasetya, *Teori dan Praktik Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika Jakarta , 2011;

Suad Husnan, *Dasar-Dasar Teori Porto Folio & Analisis Sekuritas*; YKPN, 2007,

Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Jurnal :

Zainal Asikin, *Disvestasi Saham Dalam Perspektif Keadilan*, Jurnal Ius Vol. I No. 1, April 2013;

Muhammad Sood, *Peranan Pemerintahan Menghadapi Ketidak Adilan Perdagangan Global*, Jurnal Ius Vol. I No. 1, April 2013;

Fransiska Lidya Rusphitawati, *Kajian Yuridis Pengelolaan Eks Bandara Selaparang Oleh PT. Angkas Pura I*, Jurnal Ius Vol. I No. 2;

James C. Van Horn, *Fundamentals of Financial Management Eleventh by James C. Van Horne Stanford University John M. Wachowicz, Jr, University of Tennessee*, 2001

Lalu Dhedi Kusuma, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penerbitan Izin Di Kabupaten Lombok Timur*, Jurnal Ius Vol. I No. 3.

Internet :

<http://www.kompasiana.com/ririnpuspitasari/kekayaan-negara-yang-dipisahkan>, pada tanggal 17 Mei 2017 Pukul: 10.15 WITA.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Tambahan Lembaran Negara No. 1989);

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297);

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);

Undang-Undang Nomor. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5533);

Keputusan Menti Keuangan RI Nomor1232/KMK.013/1989.