
PENDEKATAN YURIDIS TERHADAP PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) RUMAH SAKIT

Oleh :
Endang Sutrisno¹

ABSTRACT

JURIDICAL APPROACH TO PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES (BUMN) HOSPITAL

Development of society in the global era has impacted in all sides of lives, the world's borderless position puts the legal workings of the process activities through time and space. The existence of law referring to the destination is not only purely based on fairness and certainty but also to its utility. For what the law exists, must heed the achievement of the goal even if the three objectives are often positioned on the condition of an argument, which should take precedence.

Legal dimensions of corporate economic activity holds the main control, it will be very urgent if the issue of privatization of State Owned Enterprises (BUMN) is become the study because it can result in view of the pros and cons in the community. Certain perceptions emerge the notion that privatization of (BUMN) as a-national behavior by selling the sovereignty of the State which is fitting to build community and alignments in the interest of the people. And considering existence and purpose of establishment of state enterprises under the State Constitution 45 must be able to reflect the needs of all levels of society to build society welfare. Law is the primary guardian in order to achieve privatization goals so that economic activities are not out of control, especially considering global economic development that carries shades of liberalization and global capitalism, profit is more prominent than the public interest. Especially considering the existence of a hospital that carries the value of humanity as a consideration that must remain in the realm of regulation that aims for the goodness of the wider community, including privatization efforts will not escape from it.

Key Word : Privatization, Law Objectives, Community Development

¹ Dr. Endang Sutrisno, SH.,M.Hum : Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unswagati.

A. Memahami Hukum dalam Dimensi Perubahan Masyarakat

Pendekatan hukum harus dilakukan tanpa mengenal lelah, guna mengatasi problem-problem sosial masyarakat diantaranya masalah kemiskinan sebab kemiskinan menjadi akar terjadinya endemi sosial yang dapat merusak tatanan yang ada. Akhirnya, hukum hakikatnya digunakan untuk mengatur kehidupan manusia untuk memperoleh ketertiban, kemakmuran, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakatnya². Norma hukum jelas memiliki

² Ini dapat berkaitan dengan masalah supremasi hukum yang hanya merupakan pintu masuk bagi mencapai tujuan lebih tinggi, yaitu keadilan, kesejahteraan, dan kebahagiaan dalam masyarakat, dalam Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : Penerbit Kompas, 2006), hlm.112. Periksa pula dalam Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta : Penerbit Genta Press, 2008); Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta : Penerbit UKI Press, 2006); Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, (Jakarta : Penerbit Kompas, 2007); Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, (Semarang : Penerbit Universitas Diponegoro, 2007); Satjipto Rahardjo, *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*, (Yogyakarta : Penerbit Genta Publishing, 2009); Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta : Penerbit Genta Publishing, 2009); Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Penerbit Genta Publishing, 2009); Satjipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, (Malang : Penerbit Bayumedia, 2009); Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah*

peran dalam ruang pencapaian pembangunan masyarakat ke arah yang dicita-citakan, sehingga melalui pembangunan sebagai suatu proses yang dilakukan secara terus-menerus dalam rangka memperbaiki indikator sosial maupun ekonomi pada suatu wilayah dari waktu ke waktu³. Berdasarkan definisi tersebut sasaran pembangunan yang utama adalah manusia. Meskipun diakui pembangunan tidak menutup kemungkinan terjadinya kondisi yang merugikan masyarakat⁴ seperti kemiskinan yang menyebabkan tingkat kesehatan masyarakat semakin menurun, kesenjangan sosial yang tajam, dan degradasi mutu lingkungan, oleh karena itu dibutuhkan tatanan nilai guna menjadikan pembangunan tetap dalam koridor-koridor keutamaan.

Hukum berbasis pada kehidupan masyarakat, ia tumbuh, berkembang dan hidup seiring gerak denyut nadi kehidupan masyarakat, hukum akan selalu berada

Dasar Hukum yang Baik, (Jakarta : Penerbit Kompas, 2009).

³ Gunawan Sumodiningrat, *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta : Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2009), hlm.6. Langkah aktual yang ditempuh dalam pembangunan pada dasarnya merupakan suatu perubahan struktur yang dimulai dari upaya memperbaiki kapabilitas manusia, sehingga memiliki peluang memasuki kesempatan kerja dan berusaha, memperoleh peningkatan pendapatan, hingga akhirnya mampu secara mandiri melakukan perlindungan sosial yang merupakan wujud nyata keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial.

⁴ Pembangunan telah membawa dampak negatif, di antaranya, pembangunan telah melanggengkan pengangguran, menumbuhkan ketidakmerataan, dan menaikkan kemiskinan absolute dan lain sebagainya. Mansour Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, (Yogyakarta : Penerbit Insist Press, 2001), hlm.70.

didalamnya betapa eratnya hubungan yang terjalin diantara keduanya. Tidak dapat dipungkiri ketiadaan hukum berakibat pada kerusakan tatanan di masyarakat sekalipun hukum hanya menempati salah satu sudut ruang dalam jagat raya ketertiban⁵.

Perubahan yang terjadi dalam masyarakat didorong oleh kepentingan globalisasi akibat perkembangan teknologi telah memasuki babak baru pada paradigma bisnis yaitu lebih mengedepankan aspek pasar sehingga tidak terlepas dari kata kunci persaingan bebas, pangsa pasar, kualitas produk, segmen pasar yang berujung pada satu tujuan akhir yaitu *profit oriented*.

Semua elemen utama liberalisme pasar klasik ada dalam globalisme, Kita menemukan hukum alam tak terbantah yang mendukung peradaban Barat, model perekonomian yang bekerja otomatis dengan kompetisi yang sempurna, berbagai keunggulan dari ikhtiar yang bebas, tersingkirnya intervensi negara, prinsip *laissez – faire*, dan proses evolusioner tak terelakkan yang mengarah pada *survival of the fittest*. Globalisme memang hanya menyajikan ungkapan-ungkapan baru tentang tema-tema liberal lama tersebut⁶.

Masyarakat tidak memegang kendali atas globalisasi; pasar dan teknologilah yang memegang kendali⁷.

Globalisasi pada dasarnya dicirikan oleh semakin pesatnya perkembangan kapitalisme, kian mengglobalnya peran pasar sebagai kata kunci memasuki persaingan dalam dunia usaha yang melahirkan energi besar pada arah perdagangan bebas. Melalui

globalisasi menciptakan harapan-harapan kebaikan bagi kesejahteraan umat manusia meskipun pada akhirnya melahirkan banyak asumsi keraguan, hal ini didukung oleh sebagian argumen yang ada dalam kancah teori-teori sosial pembangunan.

Globalisasi melahirkan kecemasan bagi mereka yang memikirkan permasalahan sekitar pemiskinan rakyat dan marjinalisasi rakyat, serta persoalan keadilan sosial. Bersamaan dengan itu, fenomena yang juga berkembang secara pesat dan global berakibat pada semakin meningkatnya kemajuan di bidang telekomunikasi, elektronika serta bioteknologi yang dikuasai oleh perusahaan transnasional. Dan sementara itu, di pihak lain dunia juga masih menghadapi krisis hutang⁸.

Persoalan ini menjadi semakin dilematis di saat hukum yang sekarang diusung berdasarkan pada hukum modern, hal ini dengan suatu alasan kehadiran hukum modern bergandengan tangan dengan introduksi suatu kekuatan dan komunitas politik baru yang disebut negara modern. Negara modern ini bersifat spasial-teritorial dan dilengkapi dengan instrument kekuasaan yang jauh lebih tajam dan bergigi daripada komunitas-komunitas politik yang ada sebelumnya⁹. Akhirnya hukum dihadapkan pada suatu kondisi, pada satu sisi ia menghendaki hegemoni, tetapi pada aspek lain didesak oleh kehadiran kekuatan lain, dalam beberapa hal menyangkut masalah ini sebagian menyatakan penting karena hukum baru hadir dibelakangnya. Seolah hukum tiada kemampuan untuk berdiri tegak di depan mengawal perubahan dan pembangunan.

Umumnya orang beranggapan bahwa pembangunan adalah mengarah pada suatu kata yang digunakan untuk menjelaskan proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, hukum serta

⁵ Analisis tentang hal ini dapat ditemukan dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta : Penerbit UKI Press, 2006), hlm.95.

⁶ Manfred B. Steger, *Globalisme Bangkitnya Ideologi Pasar*, (Yogyakarta : Penerbit Lafadl Pustaka, 2005), hlm.100.

⁷ Ibid, hlm.101.

⁸ Mansour Fakih, Op.Cit, hlm.198.

⁹ Satjipto Rahardjo, Op.Cit,hlm.97.

infrastruktur masyarakat, sehingga dengan demikian pemahaman tentang pembangunan disejajarkan dengan konsep perubahan sosial¹⁰. Pembangunan itu sendiri pada dasarnya tetap mengarah pada tanggung jawabnya terhadap martabat manusia yaitu martabat semua warga masyarakat tanpa terkecuali sehingga berujung pada tujuan akhir yaitu mewujudkan keadilan dan bagaimana keadilan tersebut dapat tercapai bergantung pada struktur proses politik, sosial, ekonomi, hukum dan budaya dalam masyarakat, sehingga membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang adil. Pembangunan hanya dapat sungguh-sungguh sesuai dengan martabat manusia apabila ia disertai dengan dua syarat yaitu usaha ke arah demokratisasi, dan hormat terhadap hak-hak asasi manusia¹¹.

Mungkin tidak ada cara yang lebih bagus dan tepat untuk menggambarkan masyarakat Indonesia sekarang ini, kecuali dengan mengatakan, bahwa masyarakat itu sedang berubah secara ceoat dan cukup mendasar. Indonesia adalah masyarakat yang tengah mengalami transformasi, yaitu dari

masyarakat dengan basis pertanian ke basis industri. Perubahan tersebut mengalami akselerasi, yaitu sejak penggunaan teknologi makin menjadi modus andalan untuk menyelesaikan permasalahan. Seperti juga halnya di negara-negara lain, revolusi teknologi di Indonesia tidak hanya melibatkan penggunaan mesin, tetapi juga hal-hal yang terjadi di sekeliling seperti struktur pemerintahan meliputi debirokrastisasi, kehidupan politik, rasionalisasi sistem produksi menyangkut deregulasi, efisiensi, privatisasi serta terbentuknya kelompok serta lapisan baru dalam masyarakat.

Dalam konteks demikian, *David Trubek* yang melakukan studi kecil mengenai pikiran tesis *Weber* yang melihat adanya hubungan yang erat antara kapitalisme, industrialisasi dan munculnya hukum modern¹². Sosok hukum modern makin menjadi tajam seiring dengan tuntutan yang dibebankan kepadanya oleh proses industrialisasi dan sistem ekonomi kapitalis. Kita dapat membayangkan, bagaimana pada kurun sejarah di Eropa itu, berbagai institusi tradisional tergusur karena tidak mampu mengakomodasi perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat. Sekalians institusi tersebut diikat oleh suasana kehidupan komunitas yang lebih bersifat komunal daripada individual. Studi yang dilakukan oleh *Karl Renner* pada masa peralihan ke arah masyarakat industri, menggambarkan perubahan dari suasana komunal, kekeluargaan, penuh dengan keakraban, menjadi masyarakat yang makin didasarkan pada pertimbangan kepentingan,

¹⁰ Sementara itu, di lain pihak terdapat suatu pandangan lebih minoritas yang berangkat dari asumsi bahwa kata "pembangunan" itu sendiri adalah sebuah *discourse*, suatu pendirian atau suatu paham, bahkan merupakan suatu ideologi dan teori tertentu tentang perubahan sosial. Konsep pembangunan sendiri dalam pandangan ini bukanlah kata yang bersifat netral, melainkan suatu "aliran" dan keyakinan ideologis dan teoritis serta praktik mengenai perubahan sosial. 'Pembangunan disejajarkan dengan kata "perubahan sosial"; "pertumbuhan"; "progress"; dan "modernisasi".. Baca, Mansour Fakih, Op.Cit, hlm.10 - hlm.13.

¹¹ Franz Magnis-Suseno, *Perspektif : Etis Pembangunan*, dalam kumpulan artikel *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan Telaah Etis Dan Kritis*, (Jakarta : Penerbit Gramedia, 1986), hlm.366.

¹² David M. Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, *Wisconsin Law Review*, 3. 1972 : page 750-753. Dalam Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-Proses Sosial dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*, (Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Hukum dan Perubahan Masyarakat, No.7 Vol. 4-1997), hlm.3.

rasional dan *zakelijkheid*¹³. Oleh Renner perubahan tersebut ditunjukkan melalui studinya yang mengamati perubahan kedudukan serta peran para buruh yang mengalami pergeseran penting, yaitu dari statusnya sebagai manusia penuh menjadi barang atau faktor produksi ekonomi.

Dalam sisi kegiatan ekonomi perusahaan dimensi hukum memegang kendali utama, apalagi manakala kemudian berkenaan dengan persoalan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berakibat pada pandangan pro dan kontra di masyarakat, beberapa anggapan lahir dari pihak tertentu yang beranggapan privatisasi BUMN sebagai perilaku a-nasional dengan menjual kedaulatan negara yang sepatutnya untuk membangun kesejahteraan masyarakat, dan keberpihakan pada kepentingan rakyat. Padahal mengingat eksistensi dan tujuan pendirian BUMN berdasarkan konstitusi negara Republik Indonesia sehingga harus mampu mencerminkan kebutuhan segenap lapisan masyarakat.

Persetujuan badan legislatif (DPR) sebagai komitmen yang harus dijunjung tinggi untuk melahirkan tatanan hukum privatisasi BUMN tersebut, yang selanjutnya teknis pelaksanaan privatisasi BUMN dilaksanakan oleh pemerintah, yang dalam kajian dimensi filosofis, yuridis dan sosiologis bahwa privatisasi BUMN pada dasarnya tidak bertentangan dengan konstitusi, sepanjang hasil dari privatisasi harus dialokasikan sebagian besar untuk BUMN dalam meningkatkan kinerja, bukan untuk menutupi kekurangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sehingga sudah seharusnya setelah privatisasi, kinerja BUMN relatif lebih baik dibandingkan dengan BUMN yang belum di privatisasi. Akibatnya timbul permasalahan bagaimanakah kemudian kemungkinan privatisasi BUMN ini dapat dilakukan bagi rumah sakit sehingga rumah sakit dapat

meningkatkan profesionalismenya serta apakah komitmen yang dibangun bagi kepentingan privatisasi BUMN Rumah Sakit dapat menjadi BUMN yang handal serta mampu berkompetisi guna meraih keuntungan yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

B. Pendekatan Hukum bagi Pilihan Kemungkinan Privatisasi BUMN Rumah Sakit

Prinsip-prinsip demokrasi juga menerobos ke seluruh kegiatan masyarakat dan negara di antaranya adalah pengejawantahannya ke dalam sektor ekonomi. Di Indonesia prinsip demokrasi ekonomi ini diwadahi oleh Pasal 33 UUD Negara RI 1945, karena itu pada prinsipnya demokrasi ekonomi menurut UUD Negara RI 1945, berintikan :

- a. Sifat kekeluargaan;
- b. Untuk kepentingan rakyat banyak, negara menguasai secara langsung atas sektor ekonomi yang esensial;
- c. Untuk kepentingan rakyat banyak, negara menguasai secara langsung atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Dalam sebuah negara demokrasi, negara harus menjamin terwujudnya nilai-nilai luhur seperti keadilan, pencukupan kebutuhan dasar, ketertiban, persamaan atau kebebasan. Terkadang nilai-nilai luhur tersebut bahkan saling bertentangan. terhadap demokrasi dalam bidang ekonomi misalnya, terdapat pertentangan yang tajam antara nilai persamaan dengan nilai kebebasan, khususnya dalam hal pemilikan sumber daya ekonomi, sehingga tepatlah jika dalam hal ini ada ahli yang mengistilahkan dengan trio konstitusional yakni kehidupan, kebebasan dan harta¹⁴.

¹³ Ibid, hlm.3.

¹⁴ Robert A. Dahl, *Demokrasi Ekonomi*, (terjemahan Setiawan A. Abadi), (Jakarta :

UU Negara RI 1945 pada dasarnya menjamin eksistensi BUMN dan koperasi, dan sesungguhnya bahkan kurang memberi tempat kepada sektor swasta, dan secara praktis terjadi differensiasi yang relatif longgar terhadap bidang bisnis yang boleh dimasuki oleh masing-masing sokoguru ekonomi tersebut yaitu BUMN, Koperasi dan Sektor Swasta.

Rentang waktu yang panjang dalam sejarah perjalanan BUMN di Indonesia menunjukkan berbagai variasi pengaturan terhadapnya, dan bagi kepentingan penggolongan pengaturan BUMN tersebut dapat dilukiskan dalam 4 (empat) periode sebagai berikut¹⁵ :

I. Perusahaan Negara dalam Periode Sebelum Tahun 1960, yang terdiri dari :

- a. Perusahaan Negara berdasarkan *Indonesische Bedrijven Wet (IBW)*, yaitu S.1927-419, yang telah mengalami perubahan antara lain pada Tahun 1929, 1936, 1954 dan 1955, contoh perusahaan IBW adalah Jawatan Pegadaian, Jawatan Kereta Api;
- b. Perusahaan Negara berdasarkan *Indonesische Comptabiliteits Wet (ICW)* yaitu S.1864-106, yang telah beberapa kali diubah, antara lain dengan S.1925-448, contohnya perusahaan ICW adalah Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Angkutan Motor RI (Damri);
- c. Perusahaan Negara berdasarkan undang-undang tertentu yang terdiri dari :

- i. Perusahaan yang didirikan oleh Bank Industri Indonesia (BIN), dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1952. BIN mendirikan perusahaan-perusahaan seperti PT Pabrik Kertas Blabah, PT Natour Ltd, PT Saridele;
- ii. Perusahaan asing yang dinasionalisasikan menjadi perusahaan negara berdasarkan Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 1958. Perusahaan yang termasuk golongan ini banyak sekali tetapi pada prinsipnya dapat diklasifikasikan ke dalam :
 - perusahaan-perusahaan dagang;
 - perusahaan-perusahaan farmasi;
 - perusahaan-perusahaan industri/pertambangan dan
 - perusahaan-perusahaan perkebunan.
- d. Perusahaan Negara berdasarkan KUHD, yakni PT-PT yang didirikan berdasarkan KUHD tetapi sahamnya dimiliki oleh pemerintah seperti PT Pertambangan Bauksit Indonesia, PT Pertambangan Timah Belitung;
- e. Perusahaan Berbentuk Yayasan, yakni yayasan-yayasan yang dimodali oleh pemerintah, dibentuk melalui keputusan menteri yang bersangkutan seperti Yayasan TVRI;

II. Perusahaan Negara dalam Periode Setelah Tahun 1960

Berdasarkan Undang-Undang No.19 prp/ 1960, LN 1960 No.59 tentang Perusahaan Negara, maka diaturlah kembali tentang perusahaan negara ini. Menurut undang-undang ini, perusahaan negara adalah perusahaan yang 100% (seratus persen) modalnya milik negara dengan tugas pokok untuk memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum serta memupuk pendapatan. Khusus yang mengatur tentang asset, permodalan dan *accounting* dari

Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm.38 dalam Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek : Buku Ke Empat*, (Bandung : Penerbit Citra Aditya Bakti, 1997), hlm.31.

¹⁵ Ibid, hlm.37-46.

perusahaan negara, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 1964 LN 1964-60 tentang Kekayaan dan Permodalan Perusahaan Negara. Undang-Undang No.19 prp/ 1960 melalui Pasal 27 telah membuka kemungkinan terhadap eksistensi perusahaan daerah, yang disebut Perusahaan Daerah Swatantra, kemudian mengenai perusahaan daerah ini diatur lebih lanjut dan rinci dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1962, LN 1962-10.

III. Perusahaan Negara dalam Periode Setelah Tahun 1969

Mengingat di antara perusahaan-perusahaan negara terdapat berbagai macam bentuk, status hukum, struktur organisasi, sistem kepegawaian, administrasi keuangan dan lain-lain, maka untuk lebih meningkatkan daya guna, hasil guna dan tepat guna dari suatu perusahaan negara, langkah-langkah deregulasi terhadapnya sudah semakin terasa. Maka sebagai momentum dimulainya langkah deregulasi tersebut, pada tanggal 28 Desember 1967, dikeluarkanlah Instruksi Presiden No.17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk usaha negara. Dalam hal ini, perusahaan-perusahaan negara terkonsentrasi ke dalam tiga unit, yaitu Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan. Sebagai kelanjutan dan implementasi dari Instruksi Presiden No.17 Tahun 1967 tersebut, maka pada tanggal 17 April 1969, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 1969, LN 1969-16 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Akhirnya, dasar hukum terhadap tiga serangkai bentuk perusahaan negara tersebut dikukuhkan dengan menetapkan Perpu No.1 Tahun 1969 untuk menjadi undang-undang, yakni dengan Undang-Undang No.9 Tahun 1969 sehingga undang-undang ini disebut sebagai Undang-Undang tentang Bentuk-Bentuk Usaha-Usaha Negara.

Klasifikasi sehingga menjadi tiga bentuk BUMN tersebut, sebenarnya lebih merupakan pengelompokan yang faktual yuridis daripada pertimbangan pengelompokan yang fungsional. Pengelompokan tersebut sama dengan yang terdapat dalam Instruksi Presiden No.17 Tahun 1969, yakni :

1. Perusahaan Jawatan, disingkat Perjan yang terdiri dari perusahaan-perusahaan yang lahir berdasarkan ketentuan IBW (*Indonesische Bedrijven Wet*);
2. Perusahaan Umum, disingkat Perum yang terdiri dari perusahaan-perusahaan yang modalnya 100% (seratus persen) milik negara didirikan berdasarkan Undang-Undang No.19 Tahun 1960;
3. Perusahaan Perseroan, disingkat Persero yang merupakan perusahaan-perusahaan yang didirikan berdasarkan KUHD.

Khusus terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk persero, telah pula ditindaklanjuti pengaturannya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam Peraturan Pemerintah ini ditentukan bahwa untuk setiap BUMN berbentuk persero, administrasinya diserahkan menjadi kewenangan Menteri Keuangan RI.

Undang-Undang No.9 Tahun 1969 membuka kemungkinan pengecualian dari tiga bentuk BUMN tersebut (Perjan, Perum dan Persero), tetapi mesti ditetapkan dengan undang-undang, maka berdasarkan asas pengecualian ini pada tanggal 15 Desember 1971, dengan Undang-undang No.8 Tahun 1971, LN 1971-76 dibentuklah suatu tipe lain dari BUMN, yang dikenal dengan Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (Pertamina).

Selanjutnya untuk lebih efektif dalam pembinaan dan pengawasan terhadap Perjan, Perum dan Persero, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 1983, LN 1983-3

tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Perjan, Perum dan Persero.

Dalam Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 1983 ini pemisahan kepada ketiga bentuk BUMN tersebut tidak lagi semata-mata dilihat secara faktual yuridis, tetapi lebih dilihat secara fungsionalnya, maka ditentukanlah bahwa¹⁶ :

- 1) Perjan diutamakan untuk kegiatan di bidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat, termasuk pelayanan bagi masyarakat;
- 2) Perum lebih diutamakan untuk berusaha di bidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum di samping mendapat keuntungan;
- 3) Persero lebih diarahkan untuk memupuk keuntungan dan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan/ atau koperasi, di luar bidang perjjan dan perum.

Jika pembagian BUMN kepada Perjan, Perum dan Persero tersebut ditempatkan dalam kerangka acuan Pasal 33 UUD Negara RI 1945, maka Perjan dan Perum termasuk ke dalam wadah "dikuasai negara" seperti dimaksud dalam Pasal 33 ayat(2) UUD Negara RI 1945 yakni kekuasaan negara yang secara langsung atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sedangkan eksistensi Persero hanya mungkin dibenarkan sejauh bidang usahanya tersebut menyangkut :

- 1) Cabang-cabang produksi penting (Pasal 33 ayat(2) UUD Negara RI 1945);
- 2) Termasuk ke dalam proses pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam (Pasal 33 ayat(3) UUD Negara RI 1945).

Bidang-bidang kegiatan Perjan, Persero dan Perum seperti acuannya terdapat dalam Pasal 33 ayat(2) UUD Negara RI 1945 tersebut, seyogianya tetap didominasi oleh pihak negara melalui BUMN, tidak pada

tempatnyanya jika bidang-bidang tersebut diserahkan untuk didominasi oleh pihak swasta, bahkan tidak juga untuk koperasi. Hal ini disebabkan karena :

- i. Bidang-bidang bisnis Perjan dan Perum, untuk melindungi eksploitasi rakyat banyak oleh pihak swasta; dan
- ii. Bidang-bidang bisnis Persero, agar dapat menjamin penggunaan sumber daya ekonomi untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat.

IV. Perusahaan Negara dalam Periode Setelah Tahun 1988

Dengan keluarnya Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/ 1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN dan diikuti oleh Keputusan Menteri Keuangan No.741/KMK.00/ 1989 tentang Rencana Jangka Panjang, Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan serta Pelimpahan Wewenang Pengambilan Keputusan, telah terjadi suatu babak baru bagi perkembangan BUMN di Indonesia, karena dalam era ini banyak BUMN direstrukturisasi, dibenahi dan dinilai kondisi perusahaannya secara detail. Momentum ini diawali oleh keluarnya Instruksi Presiden No.5 Tahun 1988 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan BUMN, sebelum akhirnya dikeluarkan kedua keputusan menteri keuangan seperti tersebut.

Dalam hal ini ditentukan bahwa dengan BUMN dimaksudkan cukup jika pemerintah memiliki saham minimal mayoritas simpel 51% (lima puluh satu persen) pada perusahaan yang bersangkutan. Kemudian dicanangkan pula kebijakan restrukturisasi BUMN, karena dalam kenyataannya BUMN banyak merugi sulit dapat dibayangkan, bahwa perusahaan-perusahaan BUMN, yang umumnya diberikan fasilitas dan hak monopoli oleh pemerintah, justru banyak yang merugi.

Restrukturisasi terhadap perusahaan BUMN dimaksudkan antara lain untuk

¹⁶ Ibid, hlm.41.

meningkatkan efisiensi dan produktivitas, yang dalam hal ini dilakukan dengan cara :

- a. Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan, misalnya dari Perjan ke Perum;
- b. Kerja sama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga;
- c. Konsolidasi atau merger;
- d. Pemecahan badan usaha;
- e. Penjualan saham melalui pasar modal;
- f. Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);
- g. Pembentukan perusahaan patungan.

Restrukturisasi BUMN melalui pasar modal merupakan salah satu langkah ideal, tetapi persyaratan untuk itu cukup ketat. Satu dan lain hal mengingat cukup ketatnya aturan main di bursa-bursa saham, sementara kinerja perusahaan BUMN umumnya sangat rendah karena itu dari 52 (lima puluh dua) BUMN yang menurut data dinyatakan siap go publik¹⁷, ternyata hanya sedikit yang berhasil masuk bursa saham. Salah satunya adalah PT Semen Gresik, itupun dengan harga sahamnya yang sering tidak mengembirakan. Selain itu, ada juga BUMN yang menjual obligasi saja, seperti PLN dengan obligasinya dan PT Telkom dengan *Convertible Bonds*-nya.

Ada juga ide, yang pertama sekali digagas oleh *BJ Habibie*¹⁸ yang mengenalkan istilah "*go internasional*", PT Indosat yang pertama kali menggunakan momentum ini. Di samping restrukturisasi secara go internasional, dapat juga dilakukan restrukturisasi internal dengan pembentukan perusahaan-perusahaan *holding*, restrukturisasi seperti ini dianggap sebagai cara yang baik untuk lebih meningkatkan efisiensi, koordinasi dan keefektifan BUMN misalnya tiap kementerian dalam Kabinet RI memiliki satu perusahaan *holding* tersendiri yang akan

mengawasi BUMN-BUMN dalam naungan BUMN yang bersangkutan.

Bidang-bidang yang sangat terpaut dengan kepentingan umum, seperti perminyakan, gas bumi, pelistrikan, kereta api, air minum merupakan segmen bisnis untuk BUMN ini sebagai konsekuensi logis dari eksistensi Pasal 33 ayat(2) dan ayat (3) UUD Negara RI 1945, yakni sebagai pengejawantahan dari kata "dikuasai" oleh negara yang terdapat dalam pasal tersebut.

Agar kemudian dapat dihindari persepsi yang keliru mengenai privatisasi BUMN, sehingga didapatkan pemahaman yang rasional komprehensif maka perlu disampaikan perbandingan antara privatisasi dengan penjualan BUMN. Privatisasi BUMN secara mendasar bagi negara Indonesia merupakan upaya penyehatan (restrukturisasi) BUMN agar BUMN sebagai lembaga ekonomi menjadi handal tidak lagi menjadi beban keuangan negara, dan BUMN menjadi pilar utama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan serta keadilan masyarakat. Oleh karena itu, komitmen nasional untuk kepentingan rakyat banyak harus dimiliki dan dilaksanakan secara bertanggung jawab oleh seluruh komponen bangsa.

Kompetisi terutama dalam bidang bisnis global sangat tinggi sehingga memerlukan kesiapan dan komitmen nasional dalam menghadapi kondisi demikian. Pada Tahun 2007 Kementerian BUMN optimis akan memenuhi target privatisasi sebesar Rp.3,3 triliun. Tahun 2007 ini pemerintah telah menyiapkan penjualan saham di 15 BUMN. Ada 3 (tiga) alasan yang mendasari penjualan tersebut yakni 3 (tiga) BUMN yang bertujuan untuk mengembangkan usaha, kemudian 12 BUMN untuk di setor ke anggaran negara sebesar Rp.2 triliun, dan menyuntik modal ke BUMN lain Rp.1,3 triliun¹⁹. Pada Tahun 2007

¹⁷ Ibid, hlm.45.

¹⁸ Loc.Cit.

¹⁹ Marwah M. Diah, *Privatisasi Badan usaha Milik Negara (Menjual kedaulatan negara*

BUMN berjumlah 139 perusahaan dengan nilai aset sekitar Rp.1.375 triliun²⁰, kondisi ini menunjukkan peranan yang strategis dari BUMN dalam sistem perekonomian nasional. Bidang usaha BUMN meliputi berbagai sektor seperti pertambangan (migas, batubara, timah, bauksit), perkebunan (kelapa sawit, karet, teh, tebu), perikanan, perhubungan (Garuda, PT Kertea Api, Pelni, Djakarta Llyod), telekomunikasi (Telkom), industri keuangan (perbankan, *investment banking*, asuransi), kontraktor, industri jasa dan perdagangan serta sektor perekonomian lainnya.

Kondisi kinerja BUMN sangat memprihatinkan jika dibandingkan dengan swasta, angka kerugian seluruh BUMN sepanjang tahun 2006 di duga mencapai Rp.2.108 triliun²¹. Restrukturisasi BUMN berjalan sangat lambat, paradigma pemerintah dalam penanganan BUMN pun tidak banyak berubah, BUMN sulit berkembang karena terlalu banyak campur tangan dari *stakeholder*. Akibatnya manajemen BUMN tidak bebas dalam mengambil kebijakan bisnis²².

Guna memperbaiki dan meningkatkan kinerja BUMN yang sangat rendah itu, pemerintah terus melaksanakan pembenahan atau restrukturisasi dalam segala aspek BUMN. Pemerintah mengharapkan BUMN itu menjadi salah satu pilar utama perekonomian nasional sehingga telah menetapkan Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, untuk upaya meningkatkan kinerja BUMN sebagaimana diharapkan oleh masyarakat, yang didalam ketentuan tersebut diatur tentang restrukturisasi dan privatisasi BUMN.

atau memperbaiki BUMN ?) dalam Joni Emerzon (editor), *Perspektif Hukum Bisnis Indonesia : Pada Era Globalisasi Ekonomi*, (Yogyakarta : Penerbit Genta Press,2007),hlm.56.

²⁰ Majalah Investor, No.165-14, 24 Maret 2007, hlm.14.

²¹ Marwah M. Diah, Op.Cit,hlm.57.

²² Ibid, hlm.58.

Privatisasi sebagai salah satu bentuk restrukturisasi BUMN merupakan suatu fenomena global, terutama pada dekade terakhir ini. Privatisasi merupakan pengurangan peranan pemerintah dan peningkatan peranan swasta pada BUMN sehingga terjadinya perubahan kepemilikan aset atau saham BUMN. Investor swasta akan ikut memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol atas pengelolaan manajemen BUMN tersebut, sehingga secara teoritis kontrol tersebut akan mendorong manajemen untuk mengelola BUMN itu sesuai prinsip-prinsip manajemen bisnis profesional sehingga pengelolaan BUMN ini menjadi lebih efisien, efektif, kompetitif dan akhirnya peningkatan kinerja.

Banyak teori yang dikemukakan oleh para ahli tentang faktor-faktor penyebab perlunya dilakukan privatisasi. Savas²³ menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi pendorong untuk melakukan privatisasi yaitu :

Pragmatic, ideological, commercial and populist. The goal of the pragmatists is better government, in the sense of a more cost-effective one. The goal of those who approach the matter ideologically is less government, one that plays a smaller role vis-a-vis private institutions. The goal of commercial interests is to get more business by having more of government's spending redirected toward them. and the goal of the populists is to achieve a better society by giving people greater power to satisfy their common needs, while diminishing that of large public and private bureaucracies.

Sedangkan faktor-faktor yang mendukung bagi efektivitas (suksesnya)

²³ Ibid, hlm.58, dalam ES Savas, *Privatization : the Key to Better Government*, (New Jersey,1987),hlm.4.

program privatisasi BUMN menurut *Ernst & Young*²⁴ :

- i. *A comparatively strong economy;*
- ii. *A viable private sector;*
- iii. *A common approach to privatization;*
- iv. *Favourable legal and institutional factors.*

Kesepakatan nasional untuk kepentingan rakyat pada program privatisasi dan tersedianya norma hukum yang penegakannya (*law enforcement*) dilakukan secara konsekuen dan konsisten akan menjadi sarana pendukung bagi keberhasilan privatisasi BUMN, sinkronisasi, simplifikasi dan harmonisasi hukum sangat dibutuhkan agar pelaksanaan privatisasi BUMN dapat berjalan dengan lancar.

C. Kesimpulan

1. Hukum telah memberikan pengaruh yang cukup luar biasa terhadap perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat, apalagi mengingat pertimbangan isu-isu globalisasi hal ini merujuk pada posisi masyarakat dunia yang "*borderless*" sehingga aktivitas perekonomian masyarakat harus tetap bersandarkan pada tujuan hukumnya yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam posisi privatisasi BUMN rumah sakit harus tetap berjalan dalam batas-batas regulasi yang berpihak pada kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan rakyat yang membutuhkan pelayanan kesehatan. Hukum harus mengawal pencapaian maksud dan tujuan tersebut.
2. Privatisasi BUMN rumah sakit harus tetap menciptakan kemampuan manajemen profesionalisme yang mampu berkompetisi sehingga keunggulan pelayanan yang prima dari rumah sakit sebagai rujukan dalam

²⁴ Loc.Cit dalam Ernst & Young, *Privatization : Investing in State-Owned Enterprises around the World*, (New York, John Wiley & Sons, 1994), hlm.44.

koridor regulasi yang bertujuan untuk keadilan dan kemanfaatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Joni Emerzon (editor), 2007, *Perspektif Hukum Bisnis Indonesia : Pada Era Globalisasi Ekonomi*, Genta Press, Yogyakarta.
- Munir Fuady, 1997, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek : Buku Ke Empat*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mansour Fakih, 2001, *Sesat Pikir Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, Insist Press, Yogyakarta.
- _____, 2006, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta.
- _____, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Kompas, Jakarta.
- _____, 2007, *Mendudukan Undang-Undang Dasar Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- _____, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta.
- _____, 2009, *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- _____, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- _____, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- _____, 2009, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Bayumedia, Malang.

_____, 2009, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik*, Kompas, Jakarta.

Franz Magnis Suseno, 1986, *Perspektif : Etis Pembangunan*, dalam kumpulan artikel *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan Telaah Etis Dan Kritis*, Gramedia, Jakarta.

Gunawan Sumodiningrat, 2009, *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.

Manfred B. Steger, 2005, *Globalisme Bangkitnya Ideologi Pasar*, Lafadl Pustaka, Yogyakarta.

Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta.

Sumber-Sumber Lain :

Majalah Investor, No.165-14, 24 Maret 2007, hlm.14.

Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Hukum dan Perubahan Masyarakat, No.7 Vol. 4-1997, hlm.3

