

# **SIMBUR CAHAYA**

**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara,  
Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: [jurnalsimburcahaya@gmail.com](mailto:jurnalsimburcahaya@gmail.com)

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

**ISSN : 1410-0614**

**E-ISSN: 2684-9941**

## **IMPLIKASI PERUBAHAN PENGATURAN BADAN USAHA MILIK NEGARA INDONESIA TERHADAP RELASI NEGARA DENGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA**

Bahrul Ilmi Yakup

Amzulian Rifai

Joni Emirzon

[bahrulilmiyakup@gmail.com](mailto:bahrulilmiyakup@gmail.com)

Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya

**Abstrak** : Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan pelaku usaha strategis, baik di Indonesia maupun manca negara. Sejak 1945 sampai saat ini, pengaturan BUMN Indonesia telah mengalami 4 periode perubahan, periode 1945-1960, periode 1960-1969, 1969-2003, dan 2003-sekarang. Secara substansial, perubahan pengaturan telah menyebabkan BUMN Indonesia hanya mengedepankan 2 asas, yaitu *profitable* dan *cost-benefit recovery*. Perubahan pengaturan telah menyebabkan relasi negara dengan BUMN menjadi longgar, dan BUMN Indonesia menjadi pelaku bisnis komersial.

**Kata Kunci**: Badan Usaha; Perubahan; Bisnis; Komersil

*Abstract :*

*State Owned Enterprise (SOE) is a strategic business entity in Indonesia, or in other countries. Since 1945, laws on Indonesia SOE had been changed 4 times, in four periods namely, 1945-1960 period, 1960-1969 period, 1969-2003 periode, and 2003-now. The law change has been driven Indonesia's SOE concentrates on two principles profitable and cost-benefit recovery principles. The law change has caused loosened relation pattern between Indonesia state with SOE, then the Indonesia's SOE metamorphed into commercial business entity.*

**Keywords** : *State Owned Enterprise, Law change, Reformulation, Principle, Profitable, Cost-benefit recovery.*

## LATAR BELAKANG

Badan Usaha Milik Negara (BUMN)<sup>1</sup> merupakan pelaku usaha strategis di Indonesia, maupun di mancanegara. Indonesia saat ini memiliki memiliki 115 BUMN<sup>2</sup> yang bergerak di tigabelas sektor usaha, yaitu:<sup>3</sup> Sektor Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Dan Daur Ulang; Sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Sektor Perdagangan Besar dan Eceran; Sektor Pertambangan dan Pengalihan; Sektor Industri Pengolahan; Sektor Jasa Profesional, Ilmiah, dan Teknis; Sektor Pengadaan Gas, Uap, dan Udara Dingin; Sektor Informasi dan Telekomunikasi; Sektor Transportasi dan Pergudangan; Sektor Konstruksi; Sektor Jasa Keuangan dan Asuransi; Sektor Akomodasi dan Penyediaan Makanan dan Minuman, dan; Sektor Real Estate.

Badan Usaha Milik Negara menjadi pelaku bisnis pada hampir semua sektor usaha yang tersedia merupakan pelaksanaan kehendak Undang-Undang No.19 Tahun 2003 Tentang BUMN yang memang menghendaki BUMN berperan penting dalam perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>4</sup> Oleh karena itu, Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 Tentang BUMN, secara mengatur tujuan pendirian BUMN untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak ; menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi ; serta turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Sampai saat ini belum ada definisi seragam terhadap istilah Badan Usaha Milik Negara. Banyak sekali istilah yang digunakan untuk BUMN, seperti “A government-owned corporation”, “State-owned company”, “State-owned entity”, “State enterprise”, “Publicly owned corporation”, “Government business enterprise”, “Commercial government agency”, “Public sector undertaking or parastatal.” “Crown Corporation” yang meliputi istilah “State-Owned-Enterprise” atau “Crown-Entities”, “Government-Owned-Corporation”, “State-Owned-Enterprise”, atau *Government-Linked Companies* (GLCs).

<sup>2</sup> BUMN di Indonesia, [www.bumn.go.id](http://www.bumn.go.id), diunduh 1 Mei 2018.

<sup>3</sup> BUMN di Indonesia, [www.bumn.go.id](http://www.bumn.go.id), diunduh 20 Januari 2015.

<sup>4</sup> Termaktub dalam konsideran Menimbang huruf b dan c Undang-Undang No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>5</sup> Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Dalam upaya mewujudkan peran BUMN sebagai pelaku usaha untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, pembentuk undang-undang terus mereformulasi<sup>6</sup> aturan BUMN. Akibatnya, aturan BUMN sejak merdeka tahun 1945 sampai sekarang terus mengalami perubahan.

Setiap perubahan aturan secara alami akan membawa implikasi, baik positif maupun negatif. Dalam konteks demikian, penulis hendak menganalisis implikasi perubahan aturan BUMN, khususnya menganalisis serta menjawab permasalahan bagaimana implikasi perubahan aturan BUMN terhadap relasi negara dengan BUMN.

## ANALISIS DAN DISKUSI

Untuk menganalisis sekaligus menjawab permasalahan tersebut, penulis menggunakan kerangka teori sebagai berikut, yaitu :

1. Teori ideologi ;
2. Teori peran negara bidang ekonomi.

Kata “ideologi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata, yaitu *idea* ‘form, pattern’ dan *logos* (*denoting discourse or compilation*).<sup>7</sup> Sebagai terminologi, ideologi memiliki tiga arti, yaitu : (i) “*a systematic body of concepts especially about human life or culture* . (ii) *a manner or the content of thinking characteristic of an individual, group, or culture*, (iii) *the integrated assertions, theories and aims that constitute a sociopolitical program* .”

Ideologi negara di dunia berkembang dalam tiga fase, yaitu :

1. Ideologi absolutisme yang menghendaki negara menguasai semua aspek kehidupan manusia. Ideologi absolutisme cenderung bersifat menindas, yang berkembang di dunia sampai awal abad ke 18. Ideologi absolutisme melahirkan tipe negara kerajaan atau kekaisaran ;

---

<sup>6</sup> Reformulasi berasal dari kata “reformulasi” yang bukan kata asli dalam khasanah bahasa Indonesia, melainkan kata serapan dari bahasa Inggris “*reformulate*” yang memiliki beberapa arti, yaitu *to change a plan or idea so that you have a slightly different one; to change what a product contains; to say or write something in a different way*. Dalam khasanah ilmu hukum, kata “reformulasi” belum memiliki arti atau definisi khusus. Dalam penelitian ini, penulis mengartikan kata “reformulasi” dalam 2 dimensi, yaitu: 1. Upaya merumuskan kembali norma hukum tentang BUMN agar sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, yang terbagi dalam 2 wujud tindakan, yaitu (1). Menghapuskan norma positif, (2). Merumuskan menyesuaikan rumusan norma positif, dan (2). Menciptakan atau melengkapi norma hukum BUMN agar rezim hukum BUMN lengkap dan aktual. Sehingga, dalam ilmu hukum reformulasi itu memiliki 3 dimensi tindakan yaitu (1) (1). Menghapuskan norma positif, (2). Menyesuaikan rumusan norma positif yang ada (3). Menciptakan norma hukum baru untuk melengkapi norma hukum positif.

<sup>7</sup> Oxford Dictionary, <https://www.vocabulary.com/dictionary/ideology>, diunduh 23 Desember 2017.

2. Ideologi liberalisme yang mengajarkan doktrin bahwa negara yang ideal adalah negara berperan minimal dalam mengatur kehidupan rakyat.<sup>8</sup> yang melahirkan adagium “*the best government is the least government.*”<sup>9</sup> Ideologi liberalisme mendorong berkembangnya tipe negara minimal yang disebut “*nachwachterstaat*”, negara penjaga malam yang membatasi lingkup peran negara hanya menjaga keamanan dan ketertiban. Ideologi liberalisme melahirkan pemerintahan republik berdasarkan konsep demokrasi liberal<sup>10</sup> yang oleh sebagian sarjana disebut sebagai bentuk negara modern.<sup>11</sup>
3. Ideologi komunisme yang menghendaki negara berperan aktif meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam bentuk ekstrim, ideologi komunis menghendaki semua sektor kehidupan rakyat diatur oleh negara sehingga melahirkan doktrin negara intervensionis (*interventionist state*), seperti yang dipraktikkan oleh China dan Uni Soviet yang telah runtuh.

Baik ideologi komunisme maupun ideologi liberalisme mengusung doktrin “negara kesejahteraan” (*welfare state*) Menurut paham negara kesejahteraan, negara harus melakukan intervensi dalam urusan kehidupan dan kesejahteraan rakyat secara luas, sehingga muncul tipe negara intervensionis (*interventionist state*).<sup>12</sup> Ideologi liberalisme dan ideologi komunisme mengusung doktrin negara kesejahteraan dalam perspektif yang berbeda. Ideologi liberalisme mengusung doktrin negara kesejahteraan dengan perspektif peran negara minimal, sedangkan ideologi komunis mengusung doktrin negara kesejahteraan dengan perspektif peran negara maksimal dalam wujud negara intervensionis.

---

<sup>8</sup> Bahrul Ilmi Yakup, 2015, Makalah Ujian Kualifikasi, *Penataan Kelembagaan Badan Usaha Milik Negara*, Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, h.2.

<sup>10</sup> *The French Revolution (French: Révolution française was a period of far-reaching social and political upheaval in France that lasted from 1789 until 1799, and was partially carried forward by Napoleon during the later expansion of the French Empire. The Revolution overthrew the monarchy, established a republic, experienced violent periods of political turmoil, and finally culminated in a dictatorship under Napoleon that rapidly brought many of its principles to Western Europe and beyond. Inspired by liberal and radical ideas, the Revolution profoundly altered the course of modern history, triggering the global decline of absolute monarchies while replacing them with republics and liberal democracies. Through the Revolutionary Wars, it unleashed a wave of global conflicts that extended from the Caribbean to the Middle East. Historians widely regard the Revolution as one of the most important events in human history*, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/French\\_Revolution](https://en.wikipedia.org/wiki/French_Revolution), diunduh 23 Desember 2017.

<sup>11</sup> Sandor Petho, *The Birth of Modern State and Its Functions Changes*, *International Relation Quarterly*, Volume 1 No.4.

<sup>12</sup> Bahrul Ilmi Yakup, *Loc. Cit.*

Doktrin negara kesejahteraan berkembang sepanjang periode abad ke-19 sampai pertengahan abad ke-20. Sebagaimana penjelasan Ian Gough, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie menjelaskan “*the twentieth century, and in particular the period since the second world war, can fairly be described as the era of welfare state*”.

Dalam perjalanannya ideologi politik baik absolutisme, liberalisme, maupun komunisme, dianggap tidak mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebab, rakyat di negara absolut, negara liberal, maupun komunis tetap hidup dalam kemiskinan, hanya sekelompok kecil rakyat yang hidup sejahtera. Oleh karena itu, ideologi absolutisme tumbang pada abad ke 18. Ideologi komunisme runtuh pada akhir abad ke 20 yang ditandai dengan runtuhnya tembok Berlin yang memisahkan Jerman Barat dengan negara Jerman Timur, sedangkan ideologi liberalisme mengalami metamorfosa dengan menerima makin membesarnya peran negara dalam bidang ekonomi yang melahirkan teori ekonomi campuran (*mix economy*) yang diintrodusir oleh William Friedmann<sup>13</sup> yang merupakan teori tonggak baru teori peran negara bidang ekonomi.

Menurut Friedmann dalam teori ekonomi campuran, negara memiliki wewenang menjadi pelaku ekonomi atau sebagai pengendali kegiatan ekonomi. Dalam ajaran ekonomi campuran, Friedmann mendistingsi peran negara meliputi :

1. Pemberi layanan sosial (*provider of social services*) ;
2. Pengatur aktifitas ekonomi swasta (*regulator of private economic activity*) ;<sup>14</sup>
3. Pelaku usaha untuk sektor publik kenegaraan (*entrepreneur of a nationalized public sector*);
4. Wasit terhadap persaingan, sengketa, yang memberi standar keadilan bagi kepentingan yang saling bersaing atas sumber daya ekonomi, hak istimewa dan peluang berusaha (*umpire, seeking to meet the community's standard of justice in resolving conflicts and competing claims to economic resources, priviliges and opportunities*).

Gabriela Wronowska<sup>15</sup> menjelaskan ada empat fungsi negara bidang ekonomi, yaitu : fungsi pembentukan hukum dan struktur lembaga, fungsi alokasi, fungsi stabilisasi, dan fungsi redistribusi.

---

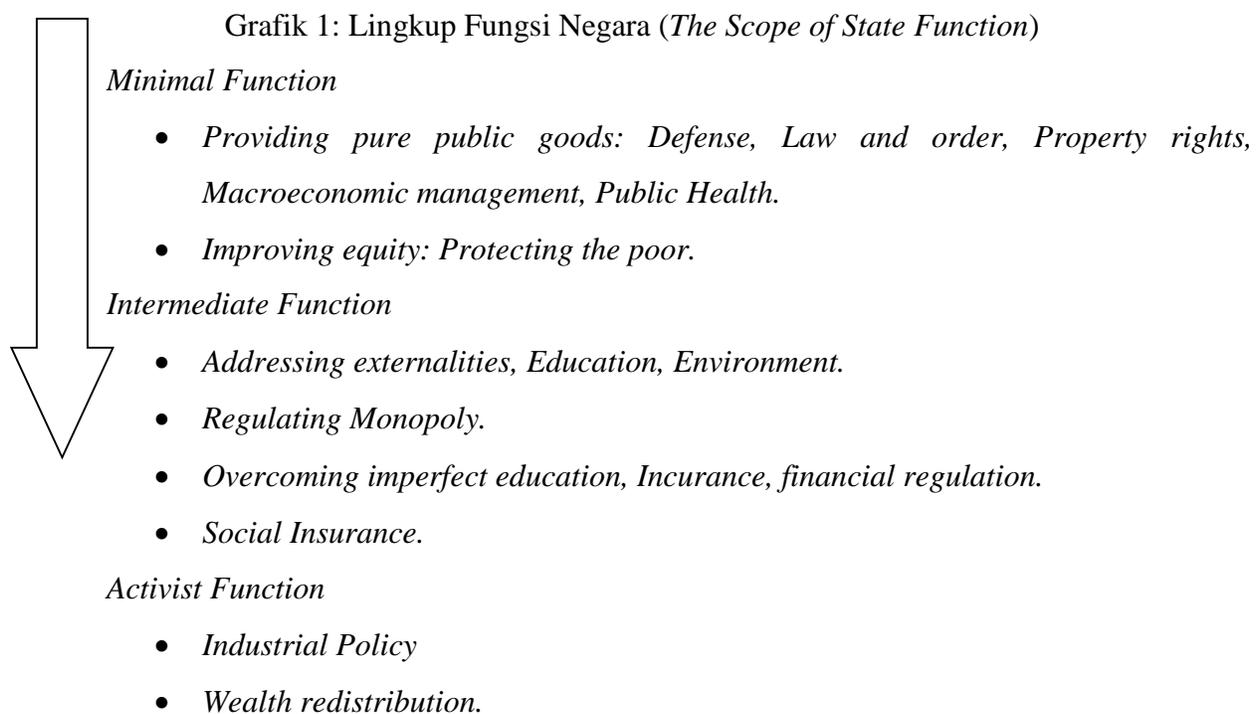
<sup>13</sup> William Friedmann, 1971, *The State and The Rule of Law in a Mixed economy*, Stevens & Sons. Dari pengalamannya mengamati fenomena ekonomi Amerika Serikat dan India, Friedmann menolak 1). Persaingan pasar bebas, dan menerima peran besar negara dalam ekonomi dibandingkan peran negara bidang ekonomi yang berkembang pada abad ke 19, 2). Friedmann menghendaki kebebasan individual yang berbasis pluralisme sebagai asas organisasi sosial.

<sup>14</sup> Sebagai pengatur, menurut Friedmann peran negara dilakukan melalui perizinan investasi, mengawasi manajemen pertukaran dan sejenisnya.

<sup>15</sup> [www.mikroekonomia.net](http://www.mikroekonomia.net), diunduh 22 Januari 2016.

Fungsi pembentukan hukum dan struktur lembaga merupakan permanen dan lama yang bertugas menciptakan dan menstabilkan lembaga negara, melalui pembentukan norma hukum dan perlindungan insitutional terhadap hak milik swasta dan pribadi. Fungsi alokasi membuat keputusan agar tercapai alokasi sumber daya secara maksimal di pasar, dengan menciptakan kondisi agar tercipta manajemen yang efektif. Fungsi stabilisasi berupa tindakan untuk menstabilkan ekonomi melalui pengejawantahan tujuan, seperti pemenuhan dan penjagaan terhadap tingkat pertumbuhan yang tinggi dalam jangka panjang. Berupaya menghapus pengangguran dan inflasi, serta mengurangi situasi ekonomi fluktuatif, serta memaksimalkan dayaguna faktor produksi. Fungsi redistribusi berupa melakukan tindakan tepat untuk mencegah terus melebarnya tingkat pendapatan dan kekayaan antar kelompok masyarakat, dengan memberikan santunan kepada kelompok masyarakat manula dan cacat.

Bank Dunia (*World Bank*) menjelaskan ada tiga faset fungsi negara, sebagaimana dijelaskan dalam grafik berikut :<sup>16</sup>



### **Peran Negara dalam Bidang Ekonomi Menurut UUD RI 1945.**

---

<sup>16</sup> Grafik yang sama telah dikutip dan dijelaskan oleh Francis Fukuyama, *John Hopkins University*.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mendefinisikan peran dan fungsi negara bidang ekonomi secara mendetail. Namun UUD 1945 memuat kerangka peran negara bidang ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 BAB XIV dengan judul PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL yang secara lengkap berbunyi :

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-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.

Sebagai norma konstitusi yang bersifat abstrak dan umum, materi muatan Pasal 33 UUD 1945 sebetulnya jauh lebih komprehensif dibanding dengan teori peran negara bidang ekonomi yang menjadi wacana ilmu ekonomi yang meliputi tiga fungsi, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi bermakna negara menyediakan barang dan jasa publik, seperti jalan raya dan fasilitas sosial. Fungsi distribusi bermakna pemerintah mendorong terciptanya pemerataan dan distribusi pendapatan rakyat. Sedangkan fungsi stabilisasi bermakna pemerintah bertugas menjaga stabilitas ekonomi.

Menurut Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 negara memiliki peran dan fungsi bidang ekonomi yang meliputi :

1. Menyusun (*planning*) perekonomian yang berbasis usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Makna perekonomian disusun sebagai usaha bersama “perekonomian” secara semantik bermakna tindakan (aturan atau cara) berekonomi.<sup>17</sup> Secara abstrak, perkenomian bermakna hal-hal yang berkaitan dengan aktifitas ekonomi. Dengan demikian idiom “perekonomian disusun sebagai usaha bersama” dapat dapat dimaknai hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi disusun sebagai usaha bersama.

---

<sup>17</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, 2002, Jakarta: Balai Pustaka, h.287.

Usaha bersama yang dimaksud artinya bukan merupakan usaha orang per orang dengan memeralat atau menjadikan orang lain sebagai subordinat, melainkan merupakan hasil usaha beberapa orang yang berada dalam kedudukan yang sama, yang memiliki hak dan kewajiban secara berimbang. Dengan demikian, semua anggota kelompok merupakan pelaku usaha yang memiliki kedudukan berimbang dalam fungsi dan peran masing-masing.

Pengertian demikian melengkapi interpretasi ideologis yang diberikan Sri Edi Swasono yang menjelaskan bahwa terma “perekonomian disusun” berarti Indonesia perekonomian tidak boleh dibiarkan tersusun sendiri secara bebas oleh pasar. Menurut Sri Edi Swasono, Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menolak mekanisme pasar bebas yang menjadi substansi neo kapitalisme dan neo liberalisme.

Sementara itu makna untuk “usaha bersama” Swasono mengartikan bahwa perekonomian Indonesia berdasarkan hubungan yang mutualisme yang berbeda dengan dari mekanisme pasar yang berbasis *self interest* (kepentingan individual),<sup>18</sup> sedangkan makna “berdasarkan asas kekeluargaan” menurut Swasono bermakna *brotherhood* (yang bukan *kinship* nepotistik) sebagai pernyataan tanggungjawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan, dan kemakmuran bersama (*mutual interest*) layaknya makna hidup dalam *brotherhood*. Dalam kerangka bernegara yang pluralistik *brotherhood* adalah *ukhuwah wathoniyah*.<sup>19</sup>

Interpretasi Sri Edi Swasono sebetulnya tidak lengkap bahkan tidak tepat. Sebab, terma “berdasarkan asas kekeluargaan” yang dimaksud UUD 1945 adalah berdasarkan semangat kebersamaan yang diwujudkan dalam bentuk satu usaha bersama-sama atau gotong royong untuk mewujudkan kepentingan semua anggota. Holopis kuntut baris buat kepentingan bersama.<sup>20</sup> Soekarno di depan rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945 memaknai terma “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan” sebagai kolektivisme.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Sri Edi Swasono dalam pengantar untuk buku Elli Ruslina, 2013, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media, h. ix.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Makna terma “Gotong Royong” yang diberikan Ir. Soekarno di depan sidang BPUPKI 1 Juni 1945 sebagaimana dimuat dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, 1998, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, h.103.

<sup>21</sup> Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, 1998, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, h.557.

2. Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Peran dan fungsi ini melekat dengan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, negara harus menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Baik buruknya cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara guna mencegah penguasaan oleh segelintir perseorangan yang hanya mengedepankan keuntungan semata. Soekarno mensubstansikan norma tersebut dengan “sosialisme”.<sup>22</sup>
3. Menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanah merupakan faktor produksi utama dalam masyarakat oleh karena itu haruslah dikuasai oleh negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas atau memeras orang lain. Oleh karena itu, tanah serta seisinya harus dimiliki oleh negara.<sup>23</sup>
4. Menyelenggarakan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Menyusun undang-undang yang mengatur bidang perekonomian. Dari perspektif wewenang, peran dan fungsi negara bidang ekonomi ada yang bersifat otoritatif dan ada yang bersifat kolaboratif. Peran dan fungsi negara yang bersifat otoritatif meliputi, wewenang menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan peran dan fungsi menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Makna hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 33 ayat 2 UUD RI 1945 menurut Mahkamah Konstitusi (MK) dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah :

*“Menimbang bahwa jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga*

---

<sup>22</sup> Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, 1998, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, *Loc. cit.*

<sup>23</sup> Penjelasan Muhammad Hatta secara tertulis di depan sidang BPUPKI tanggal 16 Juli 1945.

*pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, perkataan “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah;*

*Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan 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 perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) 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 melalui mana 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 cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat;*

*Menimbang bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpelung*

*kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak. Akan tetapi Mahkamah berwenang pula untuk melakukan penilaian dengan mengujinya terhadap UUD 1945 jika ternyata terdapat pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena penilaian pembuat undang-undang tersebut;*

*...dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara c.q. Pemerintah dalam pengelolaan cabang produksi listrik dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan ataupun dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara.*

Pertimbangan tersebut terus dipertahankan MK dalam Putusan No.03/PUU-VIII/2010 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>24</sup> Pertimbangan tersebut dikutip dan dikuatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 149/PUU-VII/2009 dan Nomor 03/PUU-VIII/2010.

Kemudian MK memberi makna lebih dalam terhadap pertimbangan tersebut dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, MK memberi pertimbangan sebagai berikut :

*“Mahkamah mempertimbangkan bahwa, “...dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...” (vide paragraf [3.15.4] hal. 158 putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010). Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara justru terdapat pada frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.”<sup>25</sup>*

---

<sup>24</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 03/PUU-VIII/2010, h. 157. Dikutip dan dikuatkan dalam Mahkamah Nomor 149/PUU-VII/2009.

<sup>25</sup> Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, h. 100.

Secara konsisten, MK terus menguatkan dan mempertahankan pertimbangan tersebut dalam Putusan No.85/PUU-XI/2013 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945.<sup>26</sup>

Sesuai bunyi pertimbangan MK dalam putusan tersebut, maka negara memiliki dua konsep hak menguasai, yaitu publik dan privat. Hak menguasai publik mencakup wewenang negara untuk membuat kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), dan pengawasan (*toezich-thoudensdaad*), sedangkan hak menguasai privat terbit dari fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) yang dapat dilakukan negara melalui kepemilikan perdata dengan cara ikut serta dalam manajemen BUMN, atau sebagai pemegang saham BUMN.

### **Pergeseran Pengaturan BUMN.**

Salah satu upaya pemerintah untuk melaksanakan peran negara bidang ekonomi, Indonesia membentuk BUMN. Badan Usaha Milik Negara pertama yang dibentuk pemerintah adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang didirikan melalui Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1946.

Pada awalnya Indonesia tidak membuat terminologi BUMN, tapi langsung memberi nama badan hukum yang didirikan. Indonesia baru mengenal terminologi “Perusahaan Negara” (PN) tahun 1960 melalui Perppu No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, yang mengintrodusir istilah perusahaan negara adalah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang,<sup>27</sup> Perppu No.19 Tahun 1960 diundangkan dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1961 tentang Penetapan Perppu No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara Menjadi Undang-Undang.

Selanjutnya, Perppu No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara membagi perusahaan negara ke dalam tiga bentuk, yaitu Perjan (Perusahaan Jawatan), Perusahaan Umum (Perum), dan Persero. Perjan adalah perusahaan negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927: 419 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah). Perusahaan umum adalah perusahaan

---

<sup>26</sup> Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013, h. 140-141.

<sup>27</sup> Pasal 1 Perppu No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang No. 19 Prp. tahun 1960. Persero adalah penyertaan negara dalam perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).<sup>28</sup>

Terakhir, Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mendefinisi BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>29</sup>

Sejak tahun 1945 sampai sekarang, pengaturan BUMN Indonesia telah mengalami empat periode perubahan pengaturan, yaitu: pengaturan periode 1945-1960 (Pra Perpu No.19 Tahun 1960), periode Perppu No.19 Tahun 1960, periode Perppu No.1 Tahun 1969 yang diberlakukan Undang-Undang No.9 Tahun 1969, dan periode Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

#### 1. Periode 1945-1960.

Pada periode 1945-1960 Indonesia memiliki banyak bentuk badan hukum (multiform) BUMN yaitu firma, perusahaan perseorangan, *naamloze vennootschap* (perseroan terbatas)<sup>30</sup> yang merupakan hasil nasionalisasi, dan badan hukum BUMN yang didirikan oleh pemerintah, baik berbentuk perseroan terbatas, atau organ negara.

Pada periode 1945-1960 pada umumnya alasan pendirian perusahaan negara adalah oleh karena bidang usaha yang bersangkutan merupakan cabang produksi yang penting bagi masyarakat dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, atau oleh karena alasan kedaulatan negara dan kepentingan umum, seperti diatur dalam Undang-Undang No.24 Tahun 1951 tentang Nasionalisasi *De Javasche Bank*.

Pengurusan BUMN pada periode 1945-1960 dilakukan oleh tiga lembaga publik, yaitu negara melalui kementerian teknis, angkatan perang (militer), dan badan khusus yang dibentuk sebagai pengelola BUMN. Militer menjadi pengelola BUMN didasarkan pada keadaan perang

---

<sup>28</sup> Pasal 2 Perppu No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara.

<sup>29</sup> Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>30</sup> *Naamloze Vennootschap* (Perseroan Terbatas) adalah suatu badan hukum untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari saham-saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saham yang dimilikinya. Karena modalnya terdiri dari saham-saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan perusahaan dapat dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan, [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diunduh 2 Juli 2016.

tahun 1948. Bila dilihat sejarah pengaturan perusahaan negara periode 1945-1960, sebetulnya sejak dari awal memang militer terlibat dalam pengelolaan BUMN.

## 2. Periode 1960-1969 (Periode Perppu No.19 Tahun 1960).

Pengaturan BUMN periode 1960-1969 ditandai dengan penerbitan dan pemberlakuan Perppu No.19 Tahun 1960 pada 30 April 1960 yang diundangkan dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1961. Perppu No.19 Tahun 1960 secara organis membuat pengaturan terhadap kriteria dan kelembagaan BUMN Indonesia. Perppu No.19 Tahun 1960 memperkenalkan badan hukum yang disebut Perusahaan Negara (PN). Menurut Perppu No.19 Tahun 1960, alasan pengaturan BUMN adalah :

1. Untuk melaksanakan manifesto politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang mengharuskan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan kearah pelaksanaan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 ;
2. Untuk menciptakan keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan negara dalam rangka struktur ekonomi terpimpin ;
3. Dalam rangka penyelenggaraan ekonomi terpimpin menuju pelaksanaan sosialisme Indonesia, dan ;
4. Untuk menaikkan tingkatan hidup rakyat.<sup>31</sup>

Perppu No.19 Tahun 1960 tidak menyeragamkan bentuk badan hukum BUMN. Oleh karena itu, pada periode ini, bentuk badan hukum BUMN tetap bersifat multiform sebagaimana yang dapat berupa perusahaan dalam bentuk apapun.<sup>32</sup> Perppu No.19 Tahun 1960 hanya menetapkan kriteria tunggal BUMN yaitu “semua modalnya merupakan kekayaan negara.”<sup>33</sup>

Pengaturan BUMN pada periode ini tunduk pada semua aturan hukum positif, yang pada umumnya berupa undang-undang organik, atau peraturan pemerintah. Dengan demikian, pengaturan BUMN masih bersifat variatif, tidak bersifat uniformitas.

Berbeda dengan aturan sebelumnya, periode 1960-1969 BUMN hanya didirikan dengan Peraturan Pemerintah (PP) atas kuasa perppu. Oleh karena itu, pada periode ini, BUMN berkarakter sebagai badan hukum publik, sebab kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya PP.

---

<sup>31</sup> Bagian Menimbang Perppu No.19 Tahun 1960.

<sup>32</sup> Pasal 1 Perppu No.19 Tahun 1960.

<sup>33</sup> *Ibid.*

Sifat BUMN menurut Perppu No.19 Tahun 1960 adalah a. memberi jasa, b. menyelenggarakan kemanfaatan umum, c. memupuk pendapatan. Sedangkan tujuan BUMN adalah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiel dan spirituil.<sup>34</sup>

Modal BUMN pada periode 1960-1969 berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, namun tidak terbagi atas saham. Oleh karena itu, semua modal BUMN merupakan kekayaan negara.

Badan Usaha Milik Negara diurus oleh direksi yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah untuk masa bakti selama lima tahun, sesudah itu dapat dipilih kembali. Jumlah dan susunan direksi ditetapkan dalam peraturan pemerintah yang menjadi dasar pendirian BUMN.<sup>35</sup> Direksi mewakili perusahaan BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan.<sup>36</sup> Direksi menentukan kebijakan perusahaan BUMN, mengurus dan menguasai kekayaan perusahaan negara dalam BUMN, membuat dan menetapkan tata-tertib dan cara menjalankan wewenang direksi dan tatakelola perusahaan BUMN. Kedudukan hukum, gaji, hak pensiun serta penghasilan-penghasilan lain direksi dan pegawai BUMN diatur dengan PP.

Ketentuan Perppu No.19 Tahun 1960 menghadirkan suatu lembaga sentral yang terlibat dalam pengurusan BUMN yang disebut Badan Pimpinan Umum (BPU). Badan pimpinan umum dihadirkan dengan PP. Berdasarkan PP pendiriannya, BPU dapat diberi tugas, yaitu :

- a. Menyelenggarakan pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara tertentu dan/atau ;
- b. Menjalankan tugas direksi perusahaan negara tertentu dan/ atau,
- c. Mengadakan kerja-sama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan negara dan/atau ;
- d. Mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara.

Badan pimpinan umum dapat berbentuk badan hukum yang kedudukan dan wewenangnya ditetapkan dalam PP tentang pendiriannya. Badan pimpinan umum harus berbentuk badan hukum apabila kepadanya diserahkan tugas menyelenggarakan pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara tertentu dan menjalankan tugas direksi perusahaan negara tertentu. Apabila BPU berbentuk badan hukum, maka PP tentang pendirian BPU menggugurkan status badan hukum

---

<sup>34</sup> Pasal 4 Perppu No.19 Tahun 1960.

<sup>35</sup> Pasal 7 Perppu No.19 Tahun 1960.

<sup>36</sup> Suatu istilah yang lazim digunakan dalam aturan hukum terkait perseroan, namun tidak jelas apa yang dimaksudkan.

BUMN yang diurusnya. BPU yang berstatus badan hukum yang mengurus BUMN berubah status menjadi perusahaan negara (BUMN). Namun apabila BPU hanya diserahkan tugas menjadi direksi suatu BUMN, maka peraturan pemerintah tentang pendirian BPU tidak menggugurkan status BUMN, justru BPU yang harus tunduk pada aturan hukum pendirian BUMN.

Badan pimpinan umum tidak berstatus sebagai badan hukum apabila kepadanya hanya diserahkan tugas mengadakan kerjasama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan negara tertentu dan mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara tertentu. BPU yang tidak berstatus badan hukum sekurang-kurangnya terdiri dari tiga orang anggota yang diangkat/diberhentikan oleh pemerintah. Pengangkatan termaksud dilakukan untuk selamalamanya lima tahun dengan ketentuan, bahwa setelah waktu itu berakhir anggota yang bersangkutan dapat diangkat kembali. Tugas dan kewajiban BPU termaksud ditentukan dalam PP yang mengatur pembentukannya.

Menurut Perppu No.19 Tahun 1960, pengawasan atas pekerjaan menguasai dan mengurus BUMN dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada pemerintah, sedangkan jawatan akuntan negara bertugas melakukan kontrol atas pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara serta pertanggungjawabannya.

Menteri pertama memegang wewenang koordinator untuk menjamin kelangsungan dan keseragaman dalam pelaksanaan pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara sesuai dengan politik negara. Menteri dapat dibantu oleh sebuah badan yang bentuk, susunan, wewenang dan tata-cara kerja badan tersebut diatas dengan peraturan menteri pertama. Badan tersebut dapat mengadakan rapat-rapat berkala dengan BPU.<sup>37</sup>

Kendati Perppu No.19 Tahun 1960 menghendaki adanya uniformitas bentuk BUMN, namun dalam pelaksanaannya, ternyata bentuk BUMN tetap variatif. Bentuk BUMN tetap meneruskan bentuk yang sudah ada sebelumnya, yang diubah oleh Perppu No.19 Tahun 1960 hanya menyangkut pengurusan BUMN yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dan pengelolaan BUMN yang dilakukan oleh BPU atau direksi.

### 3. Periode 1969-2003.

---

<sup>37</sup> Pasal 26 Perppu No.19 Tahun 1960.

Pada Periode 1969-2003 BUMN diatur dengan Perppu No.1 Tahun 1969 yang diberlakukan dengan Undang-Undang No.9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara.<sup>38</sup> Penerbitan Perppu No.1 Tahun 1969 didasarkan pada alasan, yaitu :

- a. Perusahaan negara merupakan unit ekonomi yang tidak terpisahkan dari sistim ekonomi Indonesia, perlu segera disesuaikan pengaturan dan pembinaannya menurut isi dan jiwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXIII/MPRS/1966 ;
- b. Bentuk perusahaan negara berdasarkan Undang-undang No. 19 Prp. tahun 1960 yang dirasakan tidak efisien, sehingga dipandang perlu untuk segera menertibkannya kembali ;
- c. Perlu segera adanya tindakan yang cepat guna mengamankan kekayaan negara yang tertanam dalam usaha-usaha negara.<sup>39</sup>

Ketentuan Perppu No.1 Tahun 1969 menetapkan sekaligus membedakan bentuk BUMN menjadi tiga, yaitu : Perusahaan jawatan yang disingkat perjan, perusahaan umum, yang disingkat perum, dan perusahaan perseroan yang disingkat persero.<sup>40</sup> Perusahaan jawatan adalah perusahaan negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927: 419 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah). Perusahaan umum adalah perusahaan negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang No.19 Prp. tahun 1960. Persero adalah penyertaan negara dalam perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).<sup>41</sup> Dengan demikian, perusahaan perseroan berbentuk PT.

Ketentuan Perppu No.1 Tahun 1969 menetapkan tiga bentuk BUMN Indonesia, yaitu perjan, perum, dan PT. Namun, arah kebijakan pemerintah selanjutnya dalam waktu dua tahun sejak berlakunya Perppu No.1 Tahun 1969 pada 7 April 1969 akan menyederhanakan bentuk BUMN menjadi 2 yaitu, perjan dan PT yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>42</sup> Selain mengatur dan menetapkan bentuk BUMN, Perppu No.1 Tahun 1969 juga menggariskan peranan negara yang diwakili pemerintah di bidang ekonomi yang mulai lebih ditekankan pada pengawasan

---

<sup>38</sup> Satu-satunya perppu yang terbit di tahun 1969.

<sup>39</sup> Bagian Menimbang Perppu No. 1 Tahun 1969.

<sup>40</sup> Pasal 1 Prppu No. 1 Tahun 1969.

<sup>41</sup> Pasal 2 Perppu No. 1 Tahun 1969.

<sup>42</sup> Pasal 4 Perppu No. 1 Tahun 1969.

arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi.

#### 4. Periode 2003-Sekarang.

Periode 2003-sekarang merupakan periode pengaturan BUMN oleh Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Undang-Undang Perseroan Terbatas No.40 Tahun 2007, serta undang-undang lain yang bersifat organik.

Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN dibentuk karena alasan berikut ini, yaitu :

- a. Badan usaha milik negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi ;
- b. Badan usaha milik negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat ;
- c. Pelaksanaan peran badan usaha milik negara dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal ;
- d. Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional. ;
- e. Peraturan perundang-undangan yang mengatur Badan Usaha Milik Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional.<sup>143</sup>

Undang-Undang No.19 Tahun 2003 mendefinisikan BUMN sebagai *“badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”* Definisi tersebut menggiring BUMN ke dalam dua bentuk, yaitu perusahaan umum dan perseroan.

Perusahaan umum 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,<sup>44</sup> sedangkan perusahaan perseroan yang disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan

---

<sup>43</sup> Alasan aktual yang dicantumkan dalam bagian Menimbang UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN.

<sup>44</sup> Pasal 1 butir 1 UU No.19 Tahun 2003.

terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>45</sup>

Dalam praktiknya jumlah perum terus dikurangi, sehingga sekarang tinggal empat belas. Pengurangan jumlah perum dikarenakan bentuknya diubah menjadi persero seperti PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) dan Perusahaan Listrik Negara (PLN). Perubahan bentuk tersebut didorong oleh kinerja Perum yang kurang *profitable* dibandingkan dengan Persero.

Pendirian BUMN Menurut UU No.19 Tahun 2003, bertujuan untuk :

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya ;
2. Mengejar keuntungan ;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak ;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi ;
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.<sup>46</sup>

BUMN diatur oleh UU No.19 Tahun 2003, anggaran dasar, dan peraturan perundang-undangan lain. Dengan demikian, UU BUMN melakukan penyeragaman aturan terhadap Perum maupun Persero. Keduanya harus memiliki anggaran dasar.<sup>47</sup> BUMN diurus oleh direksi yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN oleh karena itu, direksi berwenang bertindak atas nama serta mewakili BUMN. Norma pedoman pelaksanaan wewenang direksi adalah anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.<sup>48</sup> Pengawasan BUMN dilakukan oleh komisaris untuk persero, atau dewan pengawas untuk perum.

Pendirian persero bertujuan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat; dan untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan,<sup>49</sup> sedangkan

---

<sup>45</sup> Pasal 1 butir 1 UU No.19 Tahun 2003.

<sup>46</sup> Pasal 1 butir 1 UU No.19 Tahun 2003.

<sup>47</sup> Pasal 3 UU No.19 Tahun 2003.

<sup>48</sup> Pasal 5 UU No.19 Tahun 2003.

<sup>49</sup> Pasal 12 ayat 1 dan 2 UU No.19 Tahun 2003

tujuan pendirian perum untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.<sup>2</sup> Organ perseroan terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi, dan komisaris,<sup>3</sup> sedangkan organ perum terdiri atas menteri, direksi, dewan pengawas.<sup>4</sup>

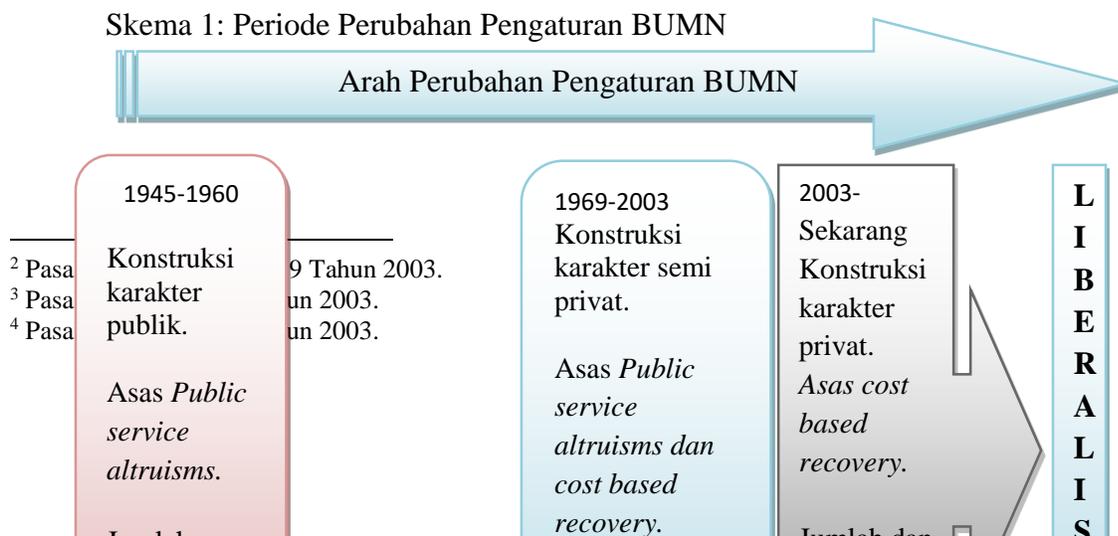
Pengaturan BUMN pada periode 1945-1960 dilandasi beberapa asas, yaitu :

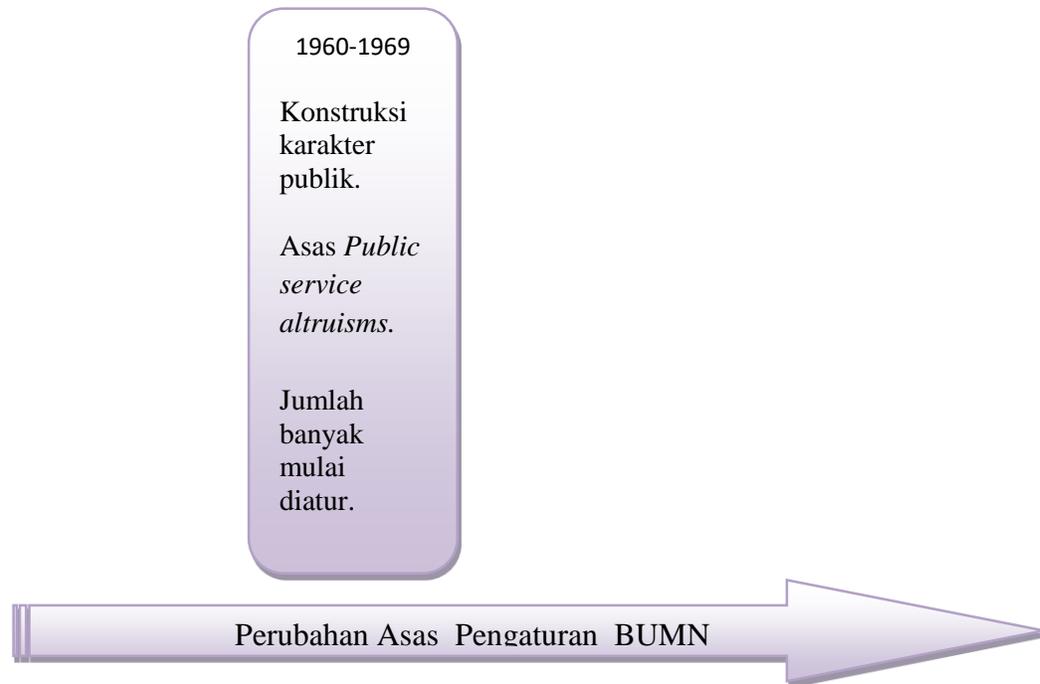
- (1) Asas cabang produksi yang penting bagi masyarakat dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ;
- (2) Asas kedaulatan negara ;
- (3) Asas kepentingan umum ;
- (4) Hak menentukan nasib sendiri (*self determination*) ;
- (5) Asas kemanfaatan.

Pengaturan BUMN pada periode 1960-1969 mengedepankan :

- (1) Asas reorganisasi alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dengan mengacu Manifesto Politik 17 Agustus 1959 ;
- (2) Asas keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan negara dalam rangka struktur ekonomi terpimpin ‘
- (3) Asas sinkronisasi kegiatan ekonomi, baik yang dilakukan oleh perusahaan negara, maupun oleh daerah swatantra, koperasi dan swasta ;
- (4) Asas kesejahteraan rakyat.

Pengaturan BUMN Periode 1969-2003 mengedepankan asas efisiensi, penertiban, penerapan sistem ekonomi yang diatur dalam Ketetapan MPRS No.XXIII/ MPRS/1966, sedangkan pengaturan BUMN periode 2003-sekarang mengedepankan asas *profitable* dan *cost and benefit recovery*. Secara skematis, perubahan pengaturan BUMN dapat dijelaskan sebagai berikut :





Sejak 1945 sampai sekarang pengaturan BUMN Indonesia mengalami 3 periode, yaitu : periode nasionalisasi (1945-1960), periode konsolidasi (1960-2003), dan periode komersialisasi (2003-sekarang).

## **KESIMPULAN**

Pengaturan BUMN Indonesia telah mengalami empat tahap. Perubahan pengaturan telah menyederhanakan bentuk badan hukum BUMN, dari multiform menjadi perjan, perum, dan PT, terakhir menjadi perum dan PT.

Secara substansi, perubahan pengaturan BUMN telah pula mengubah asas aturan BUMN. Aturan positif BUMN yang berlaku saat ini menekankan pada dua asas, yaitu : *profitable* dan *cost and benefit recovery* yang menyebabkan BUMN menuju profitisasi dan komersialisasi. Perubahan pengaturan BUMN telah menyebabkan relasi antara negara dengan BUMN makin longgar. Negara makin kehilangan wewenang publik terhadap BUMN. Oleh karena itu, perlu adanya redefinisi dan relegisasi relasi negara dengan BUMN melalui mekanisme reformulasi, agar pengaturan BUMN sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku dan Makalah**

Asshidiqie, J., 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Chhiber, A., 1997, *The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press for the World Bank.

Friedmann, W., 1971, *The State and The Rule of Law in a Mixed economy*, Stevens & Sons.

Petho, S., *The Birth of Modern State and Its Functions Changes*, International Relation Quaterly.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, 1998, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

Swasono dalam pengantar buku Elli Ruslina, 2013, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media.

Yakup, B.I., 2015, *Penataan Kelembagaan Badan Usaha Milik Negara (Makalah Kualifikasi)*, Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

-----, 2013, *Penegaraan (Nasionalisasi) Perusahaan Modal Asing Dalam Rangka Mencapai Tujuan Penanaman Modal Menurut Hukum Nasional dan Internasional*, Makalah Program Doktor Ilmu Hukum, Palembang: Fakultas Hukum Unsri.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang 1945.

TAP MPR No.XIII/MPRS/1966.

Undang-Undang No.24 Tahun 1951 tentang Nasionalisasi De Javasche Bank.

Undang-Undang No.1 Tahun 1961 tentang Penetapan Perppu No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 19 Prp. tahun 1960.

Undang-Undang No.9 Tahun 1969 tentang Penetapan Perppu No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Penanaman Modal Asing No.1 Tahun 1967:

Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang No.24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Undang-Undang No.1 Tahun 1961 tentang Penetapan Perppu No.19 Tahun 1960 tentang BUMN sebagai Undang-Undang.

Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang No.8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Mineral dan Batubara.

Undang-Undang No.30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu):

Perppu No.44 Tahun 1960.

Perppu No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Perppu No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara.

Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1946 tentang Pendirian Bank Rakyat Indonesia.

Peraturan Pemerintah No.52 Tahun 1959 tentang Penetapan Perusahaan Percetakan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

PP No.40 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1958 tentang Penentuan Perusahaan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1959 tentang Penentuan Perusahaan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

PP No.18 Tahun 1959 tentang Penentuan Perusahaan Listrik dan/atau Gas Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

PP No.51 Tahun 1959 Pendirian Perusahaan Negara Kereta Api.

Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Bank Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1995 tentang Pendirian Penetapan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1957 tentang Penyaluran Perusahaan-Perusahaan.

Peraturan Pemerintah No.34 Tahun 1977 tentang Pendirian Perusahaan Umum Asuransi Sosial Tenaga Kerja.

Peraturan Pemerintah No.22 Tahun 1963 tentang Pendirian Perusahaan Kereta Api.

Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN.

Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk BUMN.

Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan.

Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian Menjadi Perum Pegadaian.

Peraturan Pemerintah No.22 Tahun 1963.

Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 1971 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Kereta Api Menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api.

PP No.33 Tahun 1977 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Aturan Hukum Kolonial Belanda

*Indonesische Bedrijvenwet* (IBW) 1927 (Stbl. 1927 No. 419).

*Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW).

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 03/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konsitutis Nomor 149/PUU-VII/2009

### **Kamus dan Internet**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 2002, Balai Pustaka, Jakarta.

[www.academicus.edu](http://www.academicus.edu).

[www.bumn.go.id](http://www.bumn.go.id).

[www.keretaapi.co.id](http://www.keretaapi.co.id).

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).