

# PELAKSANAAN PRIVATISASI BUMD DI ERA OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

**RHIDO JUSMADI**

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, Jalan Raya Telang PO. BOX. 2 Kamal, Telp. 031-3012390, Bangkalan-Madura, Indonesia. E-mail: piliang\_rido@yahoo.com

## ABSTRACT

Generally, the existing of Local Own Enterprise (LOE) was based on the willing of local government to intervene the economic life in that region. LOE as business instrumen of the local government is valuable enough and gives benefits to the local development as part of the efforts to increase prosperous life in this era of regional autonomy. As stated in Indonesian Constitution 1945 Article 33, the local government (as representation of the state) has right to own LOE as company business. The need of owning this LOE by the local government is embodied in the Article 173 and 177 of the Law No. 32 of 2004. Privatisation now becomes an alternative that should be done by State Own Enterprise (SOE) but not by the LOE. It is because of there is, until now, no Law that regulates the privatisation in LOE. Now, the effort for privatisation still becomes the local policy of each local government. The policy of privatization, then, becomes the important need if it is based on the need to increase local government in the form of public services quality as well as increase its local budget development.

Key words: Privatisation, Local Own Enterprise (LOE), Regional Outonomy.

## I. PENDAHULUAN

Otonomi daerah saat ini menjadi sebuah doktrin dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah untuk dapat mengatur beberapa aspek kehidupan di daerahnya seperti: ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial serta budaya secara mandiri. Pelimpahan kewenangan yang dibungkus dalam bentuk kebijakan desentralisasi ini di era reformasi menjadi sebuah kabar baik dalam rangka komitmen pemberdayaan daerah untuk dapat berkembang secara merata dan meraih tujuan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan kemandirian serta stabilitas sosial daerah untuk mencapai cita-cita kemakmuran. Pencapaian cita-cita kemakmuran tersebut dilakukan daerah dengan cara meningkatkan pemasukan daerah. Adapun upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pemasukan daerah tersebut diantaranya dalam bentuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) melalui beberapa

instrumen seperti, peningkatan pajak daerah, retribusi, serta sumber-sumber pendapatan potensial yang secara faktual memberikan pemasukan bagi daerah yang implementasinya diwadahi dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Beberapa sumber pendapatan potensial tersebut salah satunya adalah keberadaan Perusahaan Daerah (PD) atau yang lebih dikenal dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Keberadaan BUMD pada umumnya dilandasi oleh keinginan campur tangan pemerintah daerah dalam kehidupan ekonomi daerah, sehingga dapat memudahkan memasukkan misi-misi ekonomis yang tidak lain adalah kebijakan pemerintah daerah dalam rangka pengembangan ekonomi di daerah, oleh karena itu misi yang diemban BUMD pada dasarnya adalah tugas-tugas untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian di daerah.

Dalam praktek sehari-hari keberadaan BUMD membawa peran penting dalam rangka mendukung program pembangunan daerah, ibarat sebuah perusahaan, BUMD dijadikan sebuah instrumen untuk mengelola suatu bisnis yang memiliki prospek keuntungan, dimana dengan adanya keuntungan tersebut akan menjadi pemasukan bagi daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya melalui basis penganggaran yang terdapat dalam APBD.

Pasca implementasi otonomi daerah (yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau dikenal dengan istilah Undang-Undang Pemerintahan Daerah) eksistensi yuridis BUMD menjadi sebuah permasalahan hukum yang hendak dikaji lebih lanjut. Pasal 177 Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) yang berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Keberadaan pasal ini tidak menegaskan secara pasti bentuk hukum dari BUMD tersebut, sehingga istilah BUMD yang selama ini dikenal secara luas di masyarakat apakah merupakan istilah hukum yang memiliki pengaturan secara khusus di dalam peraturan perundang-undangan atau hanya istilah politis/ekonomis yang tidak memiliki dasar yuridis. Konsekuensi yuridisnya adalah kedudukan BUMD di dalam kerangka peraturan perundang-undangan menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut akan menimbulkan permasalahan kendala upaya-upaya secara struktural dan sistematis pembenahan keberadaan BUMD di era otonomi daerah.

Sistem pengelolaan BUMD masih mengandalkan subsidi yang dialokasikan dalam APBD, padahal tujuan utama dari pembentukannya untuk mendapatkan keuntungan bagi daerah, namun pada kenyataan banyak BUMD yang mengalami in-efisiensi dan in-efektifitas dalam pengelolaannya. Kondisi semacam ini akan mengakibatkan kemerosotan perekonomian daerah, dan pemerintah daerah terbebani untuk menganggarkan subsidi demi mempertahankan kelangsungan BUMD (Andriyani, 2000: 301).

Pelaksanaan reposisi peran dan fungsi BUMD sebagai sebuah entitas bisnis yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan, salah satu pilihan (opsi) adalah upaya untuk melakukan privatisasi sebagaimana juga sudah diterapkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Akan tetapi kenyataannya upaya tersebut tidak dapat dilakukan dalam BUMD, hal ini mengingat keberadaan BUMN dan BUMD diatur secara terpisah oleh rezim peraturan perundang-undangan yang berbeda.

Berdasarkan penjabaran latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dikemukakan beberapa rumusan permasalahan yang hendak diteliti, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan BUMD dalam sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana peran dan fungsi BUMD dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah?
3. Bagaimana ketentuan hukum pelaksanaan privatisasi terhadap BUMD sebagai upaya untuk peningkatan peran dan fungsi BUMD di era otonomi daerah?

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini dilakukan sesuai karakter yang khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) atau ilmu alam (*natural science*). Sebagai ilmu normatif, ilmu hukum memiliki cara kerja yang khas dalam membantu memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat. Dalam hal ini ilmu hukum dipahami sebagai ilmu tentang kaidah (norma) yang merupakan ilmu yang menelaah hukum sebagai kaidah atau sistem kaidah-kaidah, dengan dogmatik hukum atau sistematik hukum sedemikian rupa sehingga dapat dipahami dengan jelas hukum sebagai kaidah (Dirdjosisworo, 1994: 82).

### A. PENDEKATAN MASALAH

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep adalah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan sudut pengetahuan dalam pikiran dan atribut-atribut tertentu (Bagus, 1996: 481).

Dalam pendekatan ini mencoba untuk melihat BUMD sebagai sebuah konsep badan hukum yang eksistensinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Keberadaan ketiga Undang-Undang tersebut akan menjadi fokus analisis untuk menguraikan secara sistematis bentuk/konsep kedudukan yang mengatur tentang BUMD dalam sistem hukum di Indonesia. Dari kedudukan tersebut selanjutnya akan dianalisis peran dan fungsi BUMD berdasarkan konsep-konsep pembentukan BUMD

dalam tataran peraturan perundang-undangan di Indonesia, teori-teori pembentukan BUMD dan hasil penelitian tentang BUMD yang sudah dilakukan sebelumnya.

Analisis konsep privatisasi dalam BUMD akan dilakukan berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang privatisasi di Indonesia dan teori-teori tentang privatisasi. Keberadaan konsep privatisasi tersebut akan dianalisis secara sistematis untuk melihat model/konsep mana yang cocok untuk diterapkan dalam usaha untuk memprivatisasi BUMD di Indonesia.

## 2. Pendekatan analitis (*Analytical Approach*)

Pendekatan ini ingin mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik. Hal itu dilakukan melalui 2 (dua) pemeriksaan, *pertama* peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan. *Kedua*, menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik (Ibrahim, 2004: 256).

Dalam pendekatan ini nantinya akan menganalisis beberapa istilah-istilah yang terkandung dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti istilah BUMD, otonomi daerah dan privatisasi. Setelah dianalisis secara sistematis pembahasannya dikomparasikan dengan teori-teori dari para ahli dan hasil-hasil penelitian yang telah dipublikasikan.

## B. BAHAN HUKUM

Uraian tentang bahan hukum yang dikaji meliputi beberapa hal, yaitu: (Ibrahim, 2004:241)

### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki tata urutan peraturan perundangan, yaitu, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda).

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks (*text book*) yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh (*deberseende leer*), jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus hukum dan jurisprudensi.

#### a. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan cara, yaitu:

##### 1) Studi Peraturan Perundang-undangan

Metode pengumpulan bahan hukum ini dilakukan melalui penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan (bahan hukum primer) yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia serta disesuaikan dengan permasalahan

yang sedang dianalisis.

2) Studi Dokumen atau Bahan Pustaka

Metode pengumpulan bahan hukum ini melalui penelusuran atas dokumen atau bahan pustaka (bahan hukum sekunder) yang nantinya akan disesuaikan dengan permasalahan yang sedang dianalisis.

3) Wawancara

Wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi yang dilakukan untuk melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terkait dengan permasalahan yang sedang dicari terhadap pihak yang diwawancarai melalui: wawancara langsung dengan menggunakan perekam (*tape recorder*), wawancara melalui telepon atau surat elektronik (*e-mail*).

b. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan kemudian diinventarisasi dan diklasifikasikan dengan menyesuaikan permasalahan yang dibahas serta bahan-bahan hukum yang saling berhubungan dengan masalah yang sedang dibahas, dipaparkan, disistematiskan dan kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku (Ibrahim, 2004: 242).

c. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam studi peraturan perundang-undangan, studi dokumen atau bahan pustaka serta wawancara diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Pengolahannya dilakukan dengan cara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan yang konkret yang dihadapi (Ibrahim, 2004: 242).

### III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### A. KEDUDUKAN BUMD DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Pemahaman atas Pasal 33 UUD 1945 di Indonesia dikenal 3 (tiga) jenis lembaga bisnis, yaitu: swasta, usaha milik negara dan koperasi. Pembagian lembaga bisnis dalam ketiga jenis di atas didasari atas perbedaan dari sisi “kepemilikannya”, yaitu lembaga bisnis yang dimiliki oleh swasta (individu), Negara/daerah dan koperasi. Konteks ini menjadi penting karena perbedaan lembaga bisnis berdasarkan “pengelolaan” tidak menjadi pembeda dalam pemilahan kelembagaan bisnis (Joedo & Nugroho, 2006: 5).

Lembaga bisnis swasta adalah lembaga bisnis yang kepemilikannya dikuasai oleh masyarakat umum, baik secara individu maupun kelompok. Bentuk hukum dari lembaga bisnis swasta ini ada yang berstatus non badan hukum dan ada yang berbadan hukum.

Pengelompokan lembaga bisnis swasta yang non badan hukum terdiri dari:

1. Usaha Dagang (UD);
2. *Maatschap* (Pasal 1653-1665 BW/KUHPerdata);
3. Firma/Fa (Pasal 15-35 KUHD);
4. *Commanditer Venootschap*/CV (Pasal 15-35 KUHD).

Sementara itu, pengelompokan lembaga bisnis swasta yang berbadan hukum terdiri dari:

1. Perseroan Terbatas/PT (Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas);
2. Koperasi (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi).

Untuk lembaga bisnis yang dimiliki oleh negara/daerah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Perusahaan Daerah (PD). BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sementara PD diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 memuat definisi tentang BUMN, yaitu:

Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan definisi PD menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 adalah:

Semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang.

Definisi PD juga diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Eksistensi BUMD dapat ditemukan pada Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa:

Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dan selanjutnya pada Pasal 173 ayat (1), (2) dan (3) menyebutkan bahwa:

1. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta;
2. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah;
3. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Fakta yang terjadi adalah keberadaan BUMD merupakan sebuah istilah politis-ekonomis yang merujuk pada sebuah wadah usaha yang bergerak di bidang bisnis pelayanan publik yang keseluruhan maupun separuh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Untuk eksistensinya sebagai sebuah entitas hukum yang memiliki kedudukan sebagai subyek hukum, maka BUMD masih terdiri dari beberapa bentuk hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, yaitu Perusahaan Daerah/PD (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962) dan Perseroan Terbatas/PT (Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007).

Pengaturan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas yang terdapat dalam BUMD juga ditegaskan pada Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, yaitu:

Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).

Keberadaan bentuk hukum BUMD yang dapat berupa Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas tersebut (vide Pasal 2 Permendagri Nomor 3 Tahun 1998) membawa konsekuensi logis bahwa segala ketentuan tentang Perusahaan Daerah tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dan segala ketentuan tentang Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Hal ini ditegaskan pada ketentuan Pasal 3 Permendagri Nomor 3 Tahun 1998, yaitu:

1. Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perusahaan Daerah, tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah;
2. Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya (dalam hal ini sudah diganti dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007).

Penjelasan di atas akan tergambar pada Gambar :

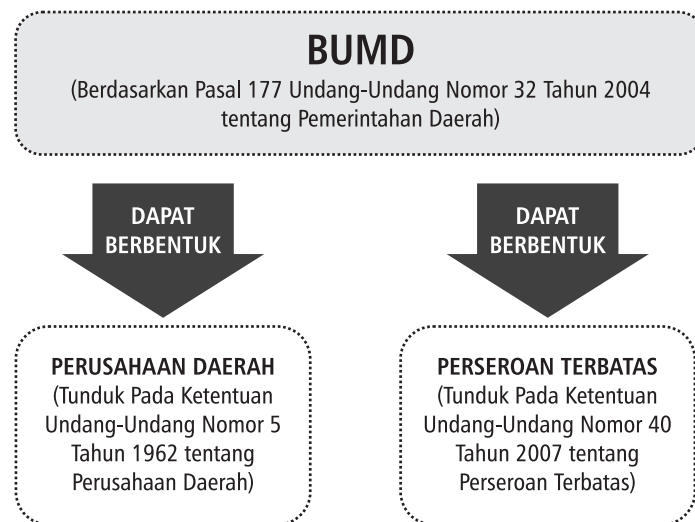
*(lihat Gambar Di Halaman 121)*

## **B. PERAN DAN FUNGSI BUMD DI ERA OTONOMI DAERAH**

Pembentukan BUMD pada umumnya dilandasi oleh keinginan campur tangan Pemerintah Daerah dalam kehidupan ekonomi, sehingga mudah memasukan misi-misi ekonomis yang tidak lain sejalan dengan kebijakan Pemerintah Daerah yang berlandaskan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

3. Bumi 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.



Gambar 1

Dengan landasan Pasal 33 UUD 1945 dan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, BUMD mempunyai peranan penting dalam kaitannya dengan menjalankan usaha perekonomian di daerah. Sebab dengan landasan hukum tersebut BUMD mendapat justifikasi untuk mendapatkan hak untuk mengelola sumber-sumber perekonomian yang dinilai strategis, vital dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah.

Menurut Muhammad Hatta, teori tentang “dikuasai negara” pada Pasal 33 UUD 1945 tersebut tidak berarti bahwa negara/pemerintah sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Persoalannya tidak terletak pada penguasaan melainkan pada “pelaksanaannya” harus sesuai dengan tujuannya. Fungsi kekuasaan negara/pemerintah dalam hal ini adalah pengatur (*regulator*), yaitu membuat peraturan guna melancarkan jalannya perekonomian. Jadi pada hakekatnya negara/pemerintah hanyalah sebagai “pengatur” atau “pengontrol” bukan “pemilik” dimana negara/pemerintah tidak harus menjadi pelaku ekonomi (Gunadi, 1985: 148).

Teori tentang “dikuasai negara” juga dikembangkan sebagai “dimiliki oleh negara” dimana dalam hal ini negara berkedudukan sebagai “pemilik” atau *eigenaar*” dan arti “dikuasai negara” dapat juga dimaknai negara sebagai “pengelola”. Dalam konteks ini makna “dikuasai negara” diartikan bahwa negara sebagai pemilik dan pengelola aset-aset yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 (Sastrawidjadja, 2007: 1).



Sebagai pembanding dari teori-teori di atas adalah teori yang mengajarkan tentang monopoli. Dalam ilmu ekonomi, monopoli sangat mungkin diberikan pada suatu perusahaan sebab masih ada persepsi dalam keadaan tertentu monopoli tidak dapat dihindari tetapi justru menguntungkan masyarakat, karena diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Ada 3 (tiga) faktor monopoli yang dibedakan menurut sebab yang menimbulkan monopoli tersebut (Wie, 1992), yaitu:

1. Faktor adanya skala ekonomi (*economic scale*), yaitu jika skala ekonomi perusahaan sama besarnya dengan luas pasaran, maka industri tersebut adalah suatu monopoli alamiah (*natural monopoly*), dan karena produksi barang atau jasa bisa lebih efisien jika hanya diproduksi oleh satu atau beberapa produsen saja (*natural oligopoly*);
2. Faktor adanya penguasaan (kontrol) satu perusahaan atas pengadaan suatu sumber daya alam tertentu atau atas suatu teknologi tertentu yang dilindungi oleh hak atas kekayaan intelektual (HAKI);
3. Faktor adanya hak yang diberikan kepada perusahaan swasta atau BUMN/BUMD oleh pemerintah untuk bertindak sebagai penjual tunggal bagi suatu barang atau jasa tertentu.

Dalam pada itu, kehendak campur tangan pemerintah diperkuat dengan adanya pendapat umum yang menyatakan bahwa selalu ada sektor yang tidak dapat diserahkan begitu saja kepada perseorangan ataupun swasta. Peran dan campur tangan pemerintah justru diperlukan dalam pembangunan ekonomi, walaupun kegiatan ekonomi sejauh mungkin diserahkan pada mekanisme pasar. Dapat dikatakan bahwa campur tangan pemerintah hanya merupakan tindakan politis untuk menjaga keseimbangan struktur perekonomian, sebab pemerintah ingin mempertahankan sistem perekonomian agar tetap berada di bawah kendalinya, sehingga tidak dapat dikuasai oleh *interest* perorangan maupun swasta.

Gagasan ini semula dipakai untuk mengatasi krisis ekonomi (kekurangan modal) di Amerika dan Eropa pasca Perang Dunia II, dimana masyarakat tidak sanggup memecahkan problem tersebut. Dari gagasan tersebut kemudian dibuat suatu sistem perencanaan ekonomi yang kemudian dikenal dengan *planned economy* atau *verwaltungswirtschaft* (Azis, 1992: 145).

Dalam kepustakaan ditemukan 3 (tiga) macam sistem mengenai *planned economy* (Lubis, 1987: 59), yaitu:

1. Sistem Kapitalisme, yang juga dikenal dengan *free fight liberalism* atau *laissez faire*, yaitu suatu sistem yang memberikan kesempatan yang besar kepada swasta dan individu tanpa adanya campur tangan negara/pemerintah;
2. Sistem Perencanaan Pusat atau *central planned economy*, dimana dalam sistem ini negara melakukan campur tangan pada hampir semua kegiatan perekonomian yang diatur secara sentral/terpusat;

3. Sistem *Mixed Planned Economy*, yaitu sistem perekonomian campuran yang mana dalam sistem ini diberikan kebebasan kepada swasta untuk bergerak dalam bidang ekonomi, tetapi tidak semua bidang ekonomi diserahkan kepada swasta, sementara bidang ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak masih dikuasai negara/pemerintah.

Melihat konteks yang telah ditentukan dalam Pasal 33 UUD 1945 bahwa sistem perekonomian yang terjadi di Indonesia adalah lebih condong pada sistem ekonomi campuran (*mixed planned economy*). Hal ini terlihat dari beberapa indikator, yaitu:

1. Adanya peran negara untuk bergerak di bidang ekonomi yang khususnya terkait dengan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak (Pasal 33 ayat (2) UUD 1945);
2. Adanya penguasaan mutlak oleh negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945);
3. Eksistensi koperasi sebagai peran serta masyarakat/warga negara dalam perwujudan dari sistem perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan (Pasal 33 ayat (1) UUD 1945);
4. Diberikannya peluang partisipasi/peran serta masyarakat secara luas dalam penyelenggaraan perekonomian nasional yang berdasarkan pada sistem demokrasi ekonomi (Pasal 33 ayat (4) UUD 1945).

Keberadaan point 1 dan 2 pada ketentuan di atas yang sebagaimana juga telah diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) dapat ditarik korelasinya dengan kebutuhan akan keberadaan suatu badan usaha yang bertugas untuk “menguasai” cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak serta badan usaha yang “menguasai dan mengelola” bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ini adalah dasar konstitusional di Indonesia untuk menjustifikasi keberadaan badan usaha tersebut yang selama ini dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Apabila pembentukan BUMD dikatakan sebagai penerapan sistem perekonomian campuran sebagaimana dijelaskan di atas, maka BUMD dibentuk sebagai instrumen yang diarahkan selalu mematuhi petunjuk-petunjuk dan perencanaan dari Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah selalu dapat melakukan pengawasan sesuai kepentingannya, dan dapat lebih mengetatkan pengawasannya apabila BUMD bersangkutan memegang sektor vital, strategis atau menguasai hajat hidup orang banyak.

Menurut Fabrikant, BUMD hanyalah merupakan suatu alat yang diciptakan dengan motif-motif tertentu (Fabrikant, 1976: 198), yaitu:

“... state enterprise constitute a necessary means that form part of the end; ... state enterprises are usually viewed as a (temporary) institutional means of compensating for indigenous deficiencies of capital and

entrepreneurial skills and opportunities”.

“The use of state enterprise may also motivated by the absence of an effective tax collecting apparatus, or they may be employed as a means of generating state revenues, ...may be designed to “create” local partners for foreign investors, ...the use of state enterprise include the desire to escape from bureaucratic controls...”.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa BUMD adalah merupakan bukti nyata keterlibatan Pemerintah Daerah pada kehidupan ekonomi di daerah. Hal ini dapat terlihat juga dari beberapa indikator, yaitu:

1. Jumlah BUMD di masing-masing daerah yang tidak sedikit jumlahnya;
2. Jumlah penyertaan modal yang ditempatkan pada BUMD;
3. Jumlah setoran keuntungan BUMD yang disetorkan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui APBD;
4. Cakupan penguasaan terhadap bidang bisnis yang strategis, vital dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Keterlibatan peran serta Pemerintah Daerah dalam bidang perekonomian menjadi sangat penting seiring dengan menguatnya tuntutan akan peran daerah yang kuat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Euforia otonomi daerah yang saat ini sudah berlangsung selama satu dasawarsa terakhir membawa imbas yang cukup kuat pada bidang BUMD. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan definisi tentang otonomi daerah, yaitu:

Adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam penjelasan umum Undang-Undang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Atas dasar konstruksi hukum ini, yang kemudian pada Pasal 177 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memiliki BUMD. Keberadaan BUMD dalam era otonomi daerah memiliki beberapa alasan (Joedo & Nugroho D., 2006: 13), yaitu:

1. Alasan ekonomis, yaitu mengoptimalisasikan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (*public service*), dan mencari keuntungan (*profit motive*);

2. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, namun masyarakat atau swasta tidak mampu/belum mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, resiko usaha yang sangat besar, maupun karena eksternalitasnya sangat besar dan luas;
3. Alasan politis, yaitu upaya untuk mempertahankan potensi ekonomi yang mempunyai daya dukung politis bagi Pemerintah Daerah;
4. Alasan *budget*, yaitu bahwa Pemerintah Daerah perlu mempunyai sumber pendapatan lain di luar pajak dan retribusi serta alokasi dana dari pemerintah untuk mendukung anggaran belanja dan pembangunan daerah.

Dari Alasan-alasan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan yang kuat bahwa BUMD dalam menjalankan peran dan fungsi yang diamanatkan, dilandaskan pada beberapa hal, yaitu:

1. Sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi daerah (*agent of development*)  
Dalam hal ini BUMD diposisikan sebagai aparat perekonomian daerah dalam rangka mengimplementasikan otonomi daerah secara nyata yang bertujuan untuk membantu kelancaran perkembangan dan pembangunan daerah;
2. Sebagai institusi pelayanan publik (*public servant*)  
Dalam hal ini BUMD diposisikan sebagai salah satu unit perekonomian daerah yang harus mampu berfungsi sebagai aparat pengembangan dan pembangunan ekonomi daerah yang secara aktif dan langsung melakukan usaha-usaha diberbagai sektor industri dan menyelenggarakan usaha-usaha pelayanan bagi masyarakat dan kemanfaatan umum, yang sekaligus sebagai penyedia lapangan kerja;
3. Sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah  
Dalam hal ini BUMD diposisikan sebagai salah satu instrumen untuk menggali sumber keuangan daerah yang nantinya akan disetor ke dalam APBD guna meningkatkan kemampuan dan kekuatan daerah dalam menyelenggarakan pembangunan.

### C. PRIVATISASI BUMD DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Beesly dan Littlechild mengungkapkan bahwa privatisasi merupakan pembentukan perusahaan dan pengalihan kepemilikan perusahaan dari pemerintah kepada pihak swasta. Dapat juga diartikan sebagai penjualan secara berkelanjutan sekurang-kurangnya 50% saham milik pemerintah kepada swasta (Beesly & Littlechild, 1984). Sementara itu Savas mengartikan privatisasi sebagai tindakan mengurangi kegiatan atau peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas asset-asset (Savas, 1987: 8).

Pengertian privatisasi menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang BUMN adalah:

Penjualan saham perseroan, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Dalam soal istilah privatisasi menyimpan beberapa pengertian, *pertama* adalah kehendak pemerintah untuk mengurangi campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan memberikan kesempatan lebih banyak kepada peranan swasta. *Kedua*, penjualan sebagian atau semua saham pemerintah di BUMN/BUMD kepada sektor swasta. *Ketiga*, perubahan gaya manajemen BUMN/BUMD dari model *ambtarnaar* menjadi lebih *business-like* seperti halnya perusahaan swasta murni yang benar-benar profesional (Rustanto, 2002).

Dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi (Nugroho & Wrihatnolo, 2008: 69) adalah untuk:

1. Kebijakan fiskal, pemerintah mengalami kesulitan untuk merencanakan anggaran belanja dan pendapatan masing-masing BUMN/BUMD yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar BUMN/BUMD yang dipengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan tidak efisien;
2. Demokrasi kepemilikan; untuk membangun perekonomian yang ekonomis pemerintah dapat melibatkan swasta untuk secara aktif turut serta dalam pembangunan;
3. Mengurangi dominasi kelompok pengusaha; privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat mengurangi dominasi pasar yang selama ini dikuasai oleh pengusaha atau beberapa lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah;
4. Menghapuskan sosialisme dan kolektivisme; privatisasi yang dilakukan pemerintah adalah merupakan kebijakan publik yang ditujukan untuk mengurangi dominasi negara terhadap publik.

Ditinjau dari sisi historis, privatisasi berangkat dari konsep yang dikembangkan aliran ekonomi klasik Adam Smith (1776) dalam bukunya "*an enquiry into the nature and causes the wealth of nation*" yang mengemukakan:

The Natural Effort of every individual to better of his own condition, when suffered to exert itself with freedom and security, is so powerfull a principle, that it is alone, and withouth any assistance, not only capable of carrying of the society to wealth an prosperity, but of surmounting a houndred impertinent obstructions with which the folly of human lawa to often encumbers its operations... (Smith, 1981: 508).

Ide awal privatisasi di Indonesia berasal dari *International Monetary Fund* (IMF) dan Bank Dunia (*World Bank*) untuk memulihkan perekonomian Indonesia. Privatisasi disyaratkan oleh IMF dan World Bank karena memberikan peluang pada pemodal asing untuk masuk menanamkan investasinya, sehingga diharapkan bisa memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Partisipasi pihak swasta/asing dianggap perlu sebagai penetrasi pasar dan mengubah kultur korup dikalangan pengelola BUMN/BUMD. IMF berkeyakinan bahwa privatisasi akan berhasil memulihkan perekonomian Indonesia jika dilakukan dengan bersih dan benar serta dilengkapi dengan aturan yang mendukung

untuk melindungi kepentingan masyarakat (Indrawati, 2003: 87).

Pengikutsertaan pihak swasta dalam pengelolaan dan aktivitas ekonomi dianggap memberikan berbagai manfaat dan keuntungan, seperti modal baru untuk pengembangan usaha, perbaikan atau peningkatan teknologi, penetrasi pasar, perbaikan *governance* (tata kelola perusahaan), dan mengubah kultur perusahaan yang buruk (Indrawati, 2003: 88).

Pilihan swastanisasi (privatisasi) menjadi salah satu opsi yang saat ini banyak didesak oleh beberapa kalangan, karena beberapa hal berikut ini: (Prasetyo, 2003: 17)

1. Menurunnya harga minyak dan gas bumi serta menipisnya cadangan minyak, mengurangi *economic rent* yang selama ini dinikmati pemerintah. Padahal pemerintah menanggung biaya yang membengkak dalam perekonomian. Beban itu harus diringankan dengan cara pemerintah melepaskan kendali perekonomian kepada sektor swasta;
2. Perubahan ekonomi ke arah globalisasi akan menyebabkan peningkatan kompetisi. Kompetisi menuntut adanya unit ekonomi yang bergerak secara fleksibel, tanggap secara cepat terhadap perubahan;
3. Defisit anggaran dan utang pemerintah yang besar mengakibatkan diperlukannya perubahan mendasar dalam pengeluaran pemerintah. Berbagai subsidi, baik eksplisit maupun implisit harus diturunkan untuk mengurangi beban anggaran;
4. Intervensi pemerintah seringkali mendistorsi cara kerja pasar yang sesungguhnya bisa berlangsung efisien.

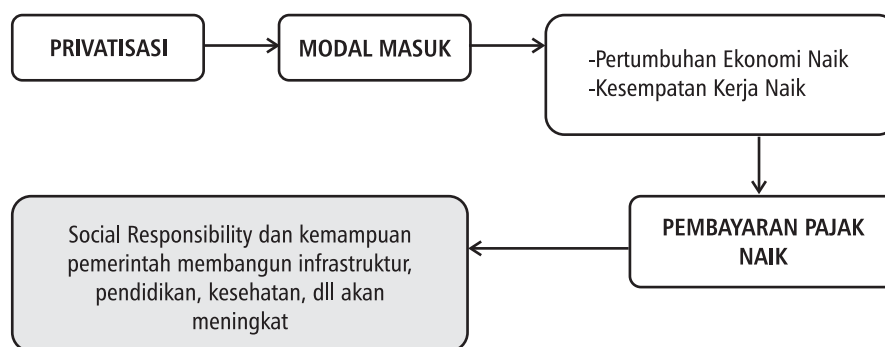
Selain itu desakan untuk melaksanakan privatisasi didasari pada tujuan mulia untuk mencegah atau setidaknya mengurangi korupsi oleh aparat/pengelola BUMD yang sering didominasi oleh tujuan hanya ingin melayani pemerintah dan tidak terlalu peduli dengan kinerja perusahaan. Kondisi ini terkait dengan fakta bahwa BUMD memiliki kelemahan inheren, yaitu dalam hubungan antara *principal* (pemilik/Pemerintah Daerah) dengan pengelola/manajemen BUMD. Pihak *principal* sering sekali tidak mempunyai visi, misi, keahlian/kapasitas, dan *insting* pengelolaan usaha yang memadai, sehingga sering membebani BUMD dengan berbagai misi dan tujuan yang sering sekali berlawanan.

Privatisasi yang dilakukan secara cermat dan bersih, menghasilkan pemenang privatisasi benar-benar pihak yang memiliki modal, teknologi, dan kompetensi yang lebih baik. Dari sisi pemerintah sebagai pemilik, jika privatisasi dilakukan dengan rencana dan tahapan serta aturan-aturan yang baik, prosesnya bersih, kredibel, dan eksekusi proses secara kompeten, maka akan memberikan manfaat (*multi player effect*) yang sangat banyak, yaitu: (Indrawati, 2003: 88)

1. Pemerintah akan diuntungkan dari segi pendapatan privatisasi yang berguna untuk mendukung APBD;

2. Beban dan resiko pemerintah akan berkurang karena BUMD telah memiliki pemilik lainnya yaitu pihak swasta yang akan turut bertanggungjawab dari segi permodalan, teknologi, perbaikan *governance*, dan kinerja lainnya dari perusahaan;
3. BUMD akan menjadi lebih efisien dan *profitable*, sehingga bukan lagi sebagai institusi yang mengurus duit pemerintah yang ada di APBD tetapi justru menjadi penyeter pajak/retribusi dalam pendapatan asli daerah;
4. Perusahaan yang baik akan menciptakan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, serta akan mengundang kepercayaan investor internasional.

#### MULTI PLAYER EFFECT PRIVATISASI:



Gambar: 2

Pelaksanaan privatisasi BUMD di Indonesia belum menjadi pilihan bagi banyak pemerintah daerah. Selama ini pelaksanaan privatisasi BUMD terjadi hanya pada Perusahaan Air Minum Jakarta (PAM Jaya) yang bergerak dalam bidang pengelolaan air minum yang dibeli oleh *Thames* dan *Suez*. BUMD yang terdapat di Jawa Timur saat ini sepenuhnya di bawah kendali pemerintah daerah yang menguasai mayoritas kepemilikan modalnya dan belum ada satu pun BUMD yang telah melaksanakan privatisasi.

Privatisasi jika dilihat pada konteks BUMN tentu saja sudah memiliki beberapa dasar hukum sebagai landasan pelaksanaannya. Privatisasi di BUMN didasari pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan. Sekarang, bagaimana halnya dengan pelaksanaan privatisasi yang akan dilakukan pada BUMD, apakah dasar hukum yang digunakan pada privatisasi BUMN dapat diterapkan pada BUMD? Jika tidak, apakah proses privatisasi BUMD memiliki instrumen hukum sendiri?

BUMD, seperti yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya merupakan sebuah wadah yang terdiri dari 2 (dua) bentuk hukum, yaitu Perusahaan Daerah (PD) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dan Perseroan Terbatas (PT) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Pengaturan privatisasi di dalam Perusahaan Daerah tidak didefinisikan dengan jelas, hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 28 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, yaitu:

Pemerintah Daerah dapat mengikutsertakan perkumpulan koperasi dan atau perusahaan swasta di daerahnya dalam pembinaan dan penyelenggaraan Perusahaan Daerah. Konteks keikutsertaan perkumpulan koperasi dan atau perusahaan swasta pada bunyi pasal tersebut di atas menjadi dasar pelaksanaan privatisasi pada Perusahaan Daerah.

Keberadaan privatisasi di Perusahaan Daerah sebenarnya sudah terjadi secara sektoral di Indonesia, khususnya terkait dengan pengaturan bentuk kerjasama Perusahaan Daerah Air Minum dengan pihak ketiga. Hal ini ditandai dengan keluarnya ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 1990 tentang Bentuk dan Tata Cara Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga *juncto* Instruksi Mendagri Nomor 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerjasama PDAM dengan Pihak Swasta.

Melalui peraturan ini Perusahaan Daerah diberi kesempatan melakukan kerjasama untuk meningkatkan efisiensi, produktifitas dan efektifitasnya dalam upaya melanjutkan dan mengembangkan kelangsungan hidup perusahaan dan mempercepat mobilisasi usaha dengan cara mengembangkan usaha yang sudah ada atau sedang berjalan, atau membentuk usaha-usaha baru atas dasar pertimbangan mempunyai prospek yang baik dan saling menguntungkan. Dalam Pasal 5 Permendagri Nomor 5 Tahun 1990 diatur mengenai ketentuan bentuk kerjasama, yaitu:

1. Pemilihan kerjasama ditentukan oleh sifat dan tujuan usaha Perusahaan Daerah dan jenis modal yang disertakan pada usaha kerjasama;
2. Kerjasama dapat dilakukan dalam bidang manajemen, operasional, pembagian keuntungan, patungan (*joint venture*);
3. Kontrak manajemen, produksi, bagi hasil dan kontrak bagi tempat usaha;
4. Pembelian saham, obligasi dari Perseroan Terbatas (PT) yang telah berbadan hukum dan berprospek baik;
5. Keagenan, pemakaian dan penyaluran;
6. Penjualan saham, obligasi dan memasyarakatkan saham, obligasi (*go public*);
7. Kerjasama bantuan teknik dalam dan luar negeri;
8. Gabungan dua/lebih bentuk-bentuk kerjasama termasuk pada point 1, 2, 3 dan 6.

Untuk BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) pengaturan tata cara privatisasi juga tidak memiliki landasan hukum yang jelas, karena ketentuan privatisasi untuk Perseroan Terbatas yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah Perseroan Terbatas dalam lingkup BUMN. Namun sebagai tawaran konsep setidaknya pengaturan ketentuan privatisasi pada BUMN setidaknya dapat dijadikan model untuk dilakukan pada BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas. Adapun ketentuan privatisasi yang dapat dilakukan adalah:

1. Privatisasi merupakan penjualan sebagian saham Perseroan Terbatas dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi daerah dan



- masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat daerah;
2. Pelaksanaan privatisasi dilakukan berdasarkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
  3. Dasar pelaksanaan privatisasi BUMD melalui Peraturan Daerah yang memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  4. Privatisasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kewajaran, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar;
  5. Privatisasi dilakukan dengan cara:
    - a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
    - b. Penjualan saham secara langsung kepada investor;
    - c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan Persero yang bersangkutan.
  6. BUMD yang dapat diprivatisasi harus sekurang-kurangnya memenuhi kriteria:
    - a. Industri/sector usahanya kompetitif; atau
    - b. Industri/sector usahanya terkait dengan teknologi yang cepat berubah.
  7. BUMD yang tidak dapat diprivatisasi adalah:
    - a. BUMD yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD;
    - b. BUMD yang bergerak di sector usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
    - c. BUMD yang bergerak di sector tertentu yang oleh Pemerintah Daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;
    - d. BUMD yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Keberadaan aturan hukum yang tidak mengatur secara tegas tentu tidak akan menghalangi pelaksanaan privatisasi pada BUMD. Pelaksanaan privatisasi yang dapat dijadikan alternatif solusi saat ini adalah privatisasi yang berpola pada “kemitraan” yang lazim disebut sebagai *private sector participation*. Adapun bentuk-bentuk *private sector participation* adalah sebagai berikut: (Joedo & Nugroho, 2006: 73)

1. Pemberian konsesi secara terbatas, baik waktu dan/atau lingkup kerja. Disini pihak swasta hanya mengoperasikan infrastruktur yang dimiliki BUMD untuk lingkup dan waktu tertentu;
2. Kerjasama Operasi (KSO), disini pihak BUMD melakukan kerjasama manajemen untuk mengelola unit bisnis tertentu;

3. *Built Operate and Transfer* (BOT), disini pihak swasta membangun sebuah infrastruktur mulai dari awal, untuk kemudian dikelola, dan pada kurun waktu tertentu diserahkan kepada BUMD;
4. *Operate Develop and Transfer* (ODT), disini BUMD memberikan konsesi kepada swasta untuk mengelola bisnisnya, mengembangkan dan pada kurun waktu tertentu mengembalikannya kepada BUMD.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. SIMPULAN

Eksistensi BUMD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah merupakan sebuah wadah usaha yang terdiri dari 2 (dua) bentuk badan hukum, yaitu Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT). Kedua peraturan perundang-undangan tersebut membawa sistem dan kedudukan yang masing-masing memiliki konsekuensi yuridis yang berbeda, sehingga BUMD yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 sementara BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

Pembentukan BUMD pada umumnya dilandasi oleh keinginan campur tangan Pemerintah Daerah dalam kehidupan ekonomi, sehingga mudah memasukan misi-misi ekonomis yang tidak lain sejalan dengan kebijakan Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut peran dan fungsi BUMD sebagai perusahaan daerah dalam era otonomi daerah di Indonesia merupakan sebuah wadah usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang digunakan sebagai instrumen untuk menguasai sumber-sumber strategis daerah yang berkaitan dengan hajat hidup rakyat di daerah, memberikan pelayanan publik dan sebagai media untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah.

Privatisasi sebagai sebuah upaya yang selama ini telah dilakukan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi sebuah alternatif strategis yang setidaknya dapat ditawarkan pada BUMD. Pelaksanaan privatisasi BUMD dilakukan sebagai sebuah wujud perluasan partisipasi masyarakat dan pihak swasta untuk berperan aktif dalam mengembangkan BUMD agar peran dan kinerja BUMD dapat optimal dalam memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah. Pelaksanaan privatisasi di BUMD saat terhalangi oleh ketiadaan aturan hukum yang mengaturnya, hal ini penting mengingat ketentuan hukum yang ada hanya dapat dipergunakan untuk privatisasi pada BUMN. Pilihan-pilihan model privatisasi yang ada setidaknya dapat menjadi pertimbangan di samping menjual saham BUMD secara mayoritas kepada pihak swasta.

##### B. SARAN

Aturan hukum yang selama ini mengatur BUMD hanya aturan yang mengatur mengenai bentuk hukumnya saja, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang

Perusahaan Daerah (PD) dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). Perlu adanya aturan hukum yang tegas untuk mengatur keberadaan BUMD di Indonesia, sehingga keberadaan BUMD dapat membawa peran yang jelas dalam sistem pemerintahan di daerah khususnya di era otonomi daerah. Keberadaan peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang setidaknya akan menjadi sebuah solusi untuk memperkuat eksistensi BUMD.

Privatisasi merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan peran dan kapasitas BUMD agar dapat menjalankan fungsinya sebagai perusahaan yang berorientasi bisnis dapat memberikan keuntungan yang maksimal bagi daerah, namun kebijakan privatisasi BUMD setidaknya harus memperhatikan kepentingan masyarakat daerah dan tidak mengurangi eksistensinya sebagai perusahaan yang dimiliki dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU:

- Ali, Chidir, 1999, *Badan Hukum*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Arief, Sidharta, Bernard, 1996, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju.
- Aziz, Sri Wulan, 1992, *Aspek-Aspek Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia*, Surabaya, Diktat pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Bagus, Lorens, 1996, *Kamus Filsafat*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Bastian, Indra, 2002, *Privatisasi di Indonesia*, Jakarta, Salemba Empat.
- Dirdjosisworo, Soedjono, 1994, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Fabrikant, Robert, 1976, *Pertamina: A National Company in a Developing Country*, dalam *Law and Public Enterprise in Asia*, International Legal Center, New York, Preager Publishers.
- Gunadi, Tom, 1985, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Bandung, Angkasa.
- Ibrahim, Johny, 2005, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia.
- Joedo, Hari S. Malang, Riant Nugroho D., 2006, *Reinventing BUMD; Kunci Sukses Mengembangkan BUMD Produktif dan Profesional*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo.
- Lubis, Mulya, 1987, *Hukum dan Ekonomi; Beberapa Pilihan Masalah*, Jakarta, Pustaka Binar Harapan.
- Mertokusumo, Sudikno, 2002, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Liberty.
- Nugroho, Riant, Randy R. Wrihatnolo, 2008, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta, Elex Media Komputindo.
- Rustanto, *Privatisasi Vs Kepentingan Kelompok*, Majalah Tempo, 13 Januari 2002.

Sastrawidjadja, Man S., 2007, *Makalah Seminar Nasional: Implikasi Berlakunya Ketentuan Keuangan Negara Terhadap Pengelolaan Aset BUMN*, Bandung, Kelompok Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Savas, E.S., 1987, *Privatization: the Key to Better Government*, New Jersey, Chatam House Publisher, Inc.

Smith, Adam, 1776, *An Enquiry Into The Nature and Causes The Wealth Of Nation*.

Wie, Thee Kian, 1992, *Biaya Sosial Monopoli*, Jakarta, Harian KOMPAS Jakarta.

#### **JURNAL:**

Andriyani, Wuri, 2000, *Jurnal Hukum Yuridika*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Vol. 15, No. 4.

Beesly, Micheal dan Stephan Littlechild, 1983, Privatization: Principles, Problems and Priorities, *Lloyds Bank Review*, Vol. 149.

Kay, J.A. dan D.J. Thampson, 1986, *Privatization: A Policy in Search of A Rationale*, The Economic Journal, Vol. 96.

Indrawati, Sri Mulyani, 2003, *Jurnal Hukum Jantera*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 3.

Prasetyo, Eko, 2003, *Jurnal Hukum Jantera*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 3.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan.

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan.