

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. BUMN Sebagai Perusahaan Perseroan

1. Pengertian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Perusahaan adalah :

- Kegiatan (pekerjaan dsb) yang diselenggarakan dengan peralatan atau dengan cara teratur dengan tujuan mencari keuntungan (dengan menghasilkan sesuatu, mengolah, atau membuat barang-barang, berdagang, memberikan jasa, dsb);
- Organisasi berbadan hukum yang mengadakan transaksi atau usaha.

Istilah “perusahaan” pada awalnya tidak terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) Stb.1847 - 23, dan dikenal pada waktu itu adalah istilah pedagang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 KUHD. Dalam perkembangannya, terjadi perubahan KUHD pada tahun 1938 dengan Stb. 1938 – 276 istilah pedagang diganti dengan perusahaan. Namun mengenai pengertian perusahaan ternyata dalam KUHD sendiri tidak memberikan pengertiannya (Gatot Supramono, 2007 : 2). Sehubungan dengan hal itu Purwosutjipto (1978 : 13) mengatakan, bahwa ketiadaan penafsiran secara resmi dalam KUHD memang disengaja oleh pembentuk undang-undang, agar pengertian perusahaan dapat berkembang baik sesuai dengan gerak langkah dalam lalu lintas perusahaan sendiri. Oleh karena tidak ada pengertiannya, maka selanjutnya diserahkan kepada ilmu pengetahuan dan yurisprudensi (Gatot Supramono, 2007 : 2).

Rumusan secara normatif tentang Perusahaan dapat ditemukan dalam:

- Pasal 1 butir b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, yang menentukan :

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus-menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.”

- Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, yang menentukan :

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus-menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang-orangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum/bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan di wilayah RI”

Unsur-unsur dari sebuah perusahaan yang menunjukkan bahwa suatu usaha dapat dikatakan sebagai suatu perusahaan, yaitu (Abdulkadir Muhammad, 2006 : 10) :

- a. Bentuk usaha yang berupa organisasi atau badan usaha, yang mempunyai bentuk hukum tertentu.
- b. Kegiatan dalam bidang perekonomian.
- c. Terus-menerus, yang artinya kegiatan dalam bidang perekonomian tersebut dilakukan secara terus-menerus, artinya tidak insidental atau bukan pekerjaan sambilan.
- d. Bersifat tetap, artinya kegiatan itu tidak berubah atau berganti dalam waktu singkat, tetapi untuk jangka waktu yang lama. Jangka waktu tersebut ditentukan dalam akta pendirian perusahaan atau surat izin usaha.
- e. Terang-terangan, artinya ditujukan kepada dan diketahui oleh umum, bebas berhubungan dengan pihak lain, serta diakui dan dibenarkan oleh Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-

- undangan. Bentuk terang-terangan dapat diketahui dari ketentuan akta pendirian perusahaan.
- f. Keuntungan atau laba, yang menunjuk pada nilai lebih (hasil) yang diperoleh dari modal yang diusahakan (*capital gain*). Ini adalah tujuan utama setiap perusahaan.
 - g. Pembukuan, yang merupakan catatan mengenai hak dan kewajiban yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu perusahaan.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka dapat dirumuskan definisi perusahaan dari segi hukum (Abdulkadir Muhammad, 2006 : 13) :

“Perusahaan adalah setiap badan usaha yang menjalankan kegiatan dalam bidang perekonomian secara terus-menerus, bersifat tetap, dan terang-terangan dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba yang dibuktikan dengan catatan (pembukuan)”

Rumusan Perseroan berasal dari kata *sero*, yang berarti saham.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menentukan :

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.”

Istilah Perseroan menurut undang-undang ini adalah sama dengan istilah Perseroan Terbatas. Dari rumusan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui unsur-unsur Perseroan adalah :

- Badan hukum;
- Persekutuan modal;
- Didirikan berdasarkan perjanjian;
- Melakukan kegiatan usaha;
- Modal dasar terbagi atas saham.

Istilah Perseroan menunjuk pada cara menentukan modal, yaitu terbagi dalam saham (Abdulkadir Muhammad, 2006 : 104). Unsur penting yang menggambarkan istilah perseroan adalah persekutuan modal yang terbagi atas saham-saham.

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menentukan :

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

Perusahaan Perseroan, merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Hal inilah yang membedakannya dengan bentuk BUMN lainnya, yaitu Perusahaan Umum (Perum). Perusahaan Umum, merupakan 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 (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang BUMN).

Berdasarkan kedua ketentuan pasal di atas menunjukkan kedudukan pemerintah selaku pemegang saham dan pemilik modal pada kedua bentuk BUMN tersebut. Kedudukan pemerintah selaku pemegang saham merupakan cerminan kepemilikan modal pemerintah pada Perusahaan Perseroan, sedangkan kedudukan pemerintah sebagai pemilik modal merupakan

cerminan kepemilikan pemerintah pada Perusahaan Umum. Kedudukan pemerintah sebagai pemegang saham dan atau pemilik modal dalam BUMN sejalan dengan tugas dan kewenangan pemerintah terhadap pembinaan BUMN.

2. Sejarah Perusahaan Perseroan Di Indonesia

Sejarah Perusahaan Perseroan di Indonesia dapat ditemukan dalam sejarah pembentukan perusahaan-perusahaan negara oleh pemerintah. Perusahaan negara telah lama dikenal sejak masuknya Belanda di Indonesia, adanya VOC dapat dijadikan bukti keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi (Ibrahim.R., 1997 : 103). Sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaan hingga sekarang, Badan Usaha Negara telah memainkan peranan penting dalam pembangunan dan perekonomian negara.

Keberadaan perusahaan-perusahaan negara di Indonesia dapat dilihat dari beberapa periode, yaitu periode pertama periode sebelum kemerdekaan, periode kedua tahun 1945-1960, periode ketiga tahun 1960-1969, periode keempat tahun 1969-2003. Pada periode berikutnya tahun 2003 sampai sekarang.

Pada periode pertama, periode sebelum kemerdekaan, perusahaan-perusahaan negara dikelola oleh pemerintah Hindia Belanda yang melakukan usaha untuk kepentingan pemerintah Belanda.

Pada periode ini terdapat dua jenis Badan Usaha Negara yaitu perusahaan yang tunduk pada Indische Bedrijven Wet (IBW) dan perusahaan yang diatur oleh Indische Comptabiliteits Wet (ICW). Perusahaan di bawah IBW berada

langsung di bawah pengawasan pemerintah, sedangkan perusahaan yang diatur ICW sebenarnya bukan perusahaan, melainkan merupakan cabang dinas dari pemerintah. Keuntungan yang diperoleh dari kedua jenis perusahaan tersebut menjadi bagian dari penerimaan negara.

Periode kedua (1945-1960), perusahaan-perusahaan yang tunduk kepada IBW dan ICW tetap dilanjutkan. Pada periode ini, pemerintah melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi dalam hampir semua sektor perekonomian negara. Dengan pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda tersebut, peran negara sangat dominan terhadap keberadaan perusahaan negara. Di tahun 1959, perusahaan-perusahaan milik Belanda mulai diambil alih oleh pemerintah Indonesia seiring dengan konfrontasi Politik. Keinginan pemerintah agar perusahaan-perusahaan Belanda yang diambil alih tersebut dikelola dan dikembangkan para pengusaha pribumi, namun kenyataannya kemampuan tersebut belum ada. Tawaran dari pengusaha Tionghoa untuk mengelola perusahaan Belanda tersebut ditolak dengan alasan etnis Tionghoa tidak boleh dominan dalam bidang perdagangan, industri dan pertanian. Sehingga diputuskan pembentukan beberapa perusahaan negara untuk mengelola perusahaan-perusahaan eks Belanda tersebut (Indra Bastian, 2002 : 94).

Periode ketiga (1960-1969), pemerintah mengambil kebijakan untuk menyeragamkan berbagai bentuk Badan Usaha Negara, dengan tujuan agar lebih mudah dalam pembinaan dan pengawasannya. Di awal tahun 1960-an, Indonesia belum memiliki sumber daya manusia yang berpotensi untuk

menjalankan perusahaan negara yang relative berskala besar secara efisien dan produktif. Pengusaha pribumi sendiri belum berpengalaman memimpin unit usaha yang lebih besar. Untuk mengatasi kendala sumber daya manusia tersebut, dikerahkan SDM militer yang saat itu relatif lebih baik (Indra Bastian, 2002 : 94).

Pemerintah mencoba menyeragamkan bentuk Badan Usaha Negara menjadi bentuk Perusahaan Negara dengan landasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960. Pada periode ini juga, muncul perusahaan Negara dalam bentuk Perseroan Terbatas dimana sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara. Pada periode ini, sektor *public utilities* yang dicanangkan untuk BUMN mengalami transformasi menuju swastanisasi.

Periode keempat (1969-2003), pemerintah telah meletakkan dasar-dasar penertiban, pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan yang lebih baik bagi Badan Usaha Negara. Pada tahun 1970-an, peranan BUMN ditingkatkan sebagai inti strategi industrialisasi ekonomi Indonesia, dengan alasan bahwa BUMN cocok untuk melaksanakan program restrukturisasi ekonomi yang berkembang di tahun 1970-an dan investasi oleh BUMN dapat diarahkan untuk menentukan arah pembangunan ekonomi. BUMN dapat menjadi unsur stimulasi pengembangan sektor swasta di Indonesia (Indra Bastian, 2002 : 95).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, semua bentuk perusahaan Negara diklasifikasikan menjadi tiga bentuk pokok, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan

Perseroan (Persero). Ketiga bentuk pokok perusahaan tersebut, diatur masing-masing dalam Peraturan Pemerintah.

Pada periode ini, perusahaan-perusahaan negara maupun perusahaan-perusahaan swasta dihadapkan dengan era globalisasi dan perdagangan bebas seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di era globalisasi dan perdagangan bebas, peran BUMN mengalami pasang surut, karena ketidaksiapan BUMN. Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi yang memerankan BUMN sebagai alat melaksanakan kebijaksanaan ekonomi dan alat pembangunan ekonomi mengalami pergeseran dengan munculnya swastanisasi. Indonesia sampai tahun 1996 belum begitu jelas ke arah mana swastanisasi terhadap BUMN, yang berpengaruh terhadap status hukum BUMN (Ibrahim.R., 1997 : 171).

Pada periode ini juga, pemerintah menghadapi berbagai permasalahan ekonomi, dan salah satu permasalahan yang paling menonjol adalah krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997. Krisis ekonomi sangat mempengaruhi keberadaan dan kinerja BUMN di Indonesia, yang berakibat pada kerugian yang dihadapi perusahaan-perusahaan negara. Krisis ekonomi memiliki konsekuensi bagi pemerintah, terutama terkait dengan Anggaran dan Belanja Negara. Beban hutang luar negeri, stabilitas ekonomi yang rapuh, ketidakstabilan politik, menjadikan beban pemerintah semakin bertambah. Keadaan ini menuntut BUMN untuk lebih memberikan kontribusinya melalui deviden, pajak, dan privatisasi untuk membantu kebutuhan anggaran dan belanja negara. Dengan rekomendasi IMF (International Monetary Fund) dan

Bank Dunia, Pemerintah lebih serius meningkatkan kinerja BUMN, dengan langkah-langkah perbaikan yang meliputi (Indra Bastian, 2002 : 95) :

- a. Restrukturisasi
- b. Penggabungan Usaha (*Merger*)
- c. Pelaksanaan Kerja Sama Operasi (*Joint Operation*)

Rencana reformasi BUMN pada tahun 1998 itu kurang berhasil dalam pelaksanaannya, misalnya : langkah pemerintah masih terbatas kepada perubahan status komersil perusahaan BUMN tersebut. Seperti mengubah status beberapa perusahaan jawatan (Perjan) menjadi perusahaan umum (Perum), dan beberapa Perum menjadi Perseroan Terbatas (Persero). Selain itu, telah dilakukan penggabungan beberapa BUMN sesuai dengan kriteria dan tujuan peningkatan efisiensi perusahaan (Indra Bastian, 2002 : 96).

Periode kelima (2003 sampai sekarang), pemerintah memberikan perhatian yang lebih kepada usaha pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), oleh karena tuntutan perkembangan dunia usaha, era globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas. Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dioptimalkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pada tahun 2003, Pemerintah melakukan upaya pemberdayaan BUMN dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Peraturan ini diterbitkan dengan maksud karena peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya kurang memberikan landasan hukum yang kuat dalam upaya untuk pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara. Pada periode ini, Badan Usaha Milik Negara dituntut untuk lebih mengoptimalkan kegiatan usahanya agar mampu memberikan sumbangan

yang berarti bagi perkembangan ekonomi nasional demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Sejarah dan perkembangan Perusahaan Perseroan di Indonesia tidak luput dari perkembangan dunia usaha dari tahun ke tahun, sebagai akibat dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pesat. Pemerintah selalu mengupayakan pemberdayaan Perusahaan Perseroan sebagai BUMN melalui langkah-langkah kebijakan pemerintah baik itu kebijakan dalam bidang ekonomi maupun kebijakan dalam bidang hukum. Kebijakan dalam bidang hukum misalnya pembentukan berbagai aturan perundang-undangan yang akan dijadikan landasan hukum bagi Perusahaan Perseroan sebagai BUMN dalam menjalankan kegiatan usahanya.

3. Maksud Dan Tujuan Pendirian Perusahaan Perseroan

Maksud dan tujuan pendirian Perusahaan Perseroan di Indonesia ditentukan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Undang-Undang BUMN), yaitu sebagai berikut :

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

Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang BUMN menentukan :

Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik dipasar dalam negeri maupun internasional. Dengan demikian dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Persero yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak terkait.

Tuntutan untuk dapat menyediakan barang dan/jasa yang bermutu tinggi merupakan bagian dari maksud dan tujuan pendirian Perusahaan Perseroan, agar Perusahaan Perseroan mampu menghadapi perkembangan dunia bisnis, sedangkan sifat mengejar keuntungan/laba (*profit oriented*) merupakan konsekuensi langsung dari kedudukan Perusahaan Perseroan sebagai Perseroan Terbatas.

Undang-Undang BUMN memberikan penugasan lain kepada Perusahaan Perseroan sebagai BUMN, selain maksud dan tujuan pendirian Perusahaan Perseroan sebagaimana diatur dalam pasal 12 Undang-Undang BUMN. Penugasan tersebut merupakan penugasan khusus yang diberikan kepada Perusahaan Perseroan sebagai BUMN untuk melaksanakan tugas pelayanan umum. Ketentuan yang dimaksud adalah pasal 66 Undang-Undang BUMN, yang menentukan :

- (1)Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.
- (2)Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulumentapatkan persetujuan RUPS/Menteri.

Penjelasan Pasal 66 Undang-Undang BUMN menentukan :

Ayat (1)

Meskipun BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Ayat (2)

Karena penugasan pada prinsipnya mengubah rencana kerja dan anggaran perusahaan yang telah ada, penugasan tersebut harus diketahui dan disetujui pula oleh RUPS/Menteri.

4. Organ Dalam Perusahaan Perseroan

Pasal 13 Undang-Undang BUMN menentukan organ dalam Perusahaan Perseroan terdiri atas :

1. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)
2. Direksi
3. Komisaris

Organ dalam Perusahaan Perseroan sama seperti organ dalam Perseroan Terbatas, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas (Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007). Perbedaannya adalah pada tugas dan kewenangan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam Perusahaan Perseroan. Pengertian RUPS dalam Perusahaan Perseroan mempunyai makna yang berbeda dengan RUPS pada Perseroan Terbatas pada umumnya. RUPS dalam Perusahaan Perseroan adalah Menteri dalam hal seluruh saham Perusahaan Perseroan dimiliki oleh Negara.

Undang-Undang BUMN juga mengenal pranata hukum lain selain ketiga organ tersebut, seperti Satuan Pengawas Intern (Pasal 67 Undang-Undang BUMN), komite audit dan komite lainnya (Pasal 70 Undang-Undang BUMN). Satuan Pengawas Internal merupakan aparat pengawas internal perusahaan, yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab kepada Direktur Utama. Satuan Pengawas Internal dibentuk untuk membantu Direktur Utama dalam melaksanakan pemeriksaan internal keuangan dan pemeriksaan operasional BUMN serta menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada BUMN yang bersangkutan serta memberikan saran-saran perbaikannya. Pertanggungjawaban Satuan Pengawas Internal diberikan kepada Direktur Utama perusahaan.

Ketentuan lebih lanjut tentang Komite Audit diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor : Kep-103/MBN/2002 tentang Pembentukan Komite Audit Badan Usaha Milik Negara. Pasal 2 Keputusan Menteri tersebut menentukan :

1. Komisaris/Dewan Pengawas BUMN dapat membentuk Komite Audit, yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris/Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya.
2. Komite Audit bersifat mandiri, baik dalam pelaksanaan tugasnya maupun dalam pelaporan dan bertanggungjawab langsung kepada Komisaris/Dewan Pengawas.

B. Privatisasi

1. Pengertian

Pengertian privatisasi menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN ditentukan dalam Pasal 1 angka 12 adalah :

Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.

Undang-Undang BUMN tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang pengertian privatisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 tersebut.

Penjelasan atas Undang-Undang BUMN poin IV menentukan :

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. **Privatisasi bukan semata-**

mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat atau cara membenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral di mana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama peningkatan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.

Privatisasi menurut Undang-Undang BUMN dimaknai sebagai alat atau cara membenahan BUMN untuk mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya penyehatan BUMN. Privatisasi sebagai salah satu langkah kebijakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN.

Privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan atas Undang-Undang BUMN poin VI, yaitu :

“.....Khusus mengenai program privatisasi, undang-undang ini menegaskan bahwa privatisasi hanya dapat dilakukan terhadap BUMN yang berbentuk Persero sepanjang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor kegiatan yang dilakukan Persero tersebut. BUMN Persero dapat diprivatisasi karena selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal juga karena pada umumnya hanya BUMN Persero yang telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Privatisasi senantiasa memperhatikan manfaat bagi rakyat”.

Privatisasi diyakini bermula dari teori neo-Liberalisme, sebuah teori yang menggerakkan “revolusi” ekonomi dunia pada pertengahan tahun 1980-an : revolusi neo-Liberalisme. Revolusi neo-Liberalisme ini bermakna bergantinya sebuah manajemen ekonomi yang berbasiskan persediaan menjadi berbasis permintaan. Menurut kaum neo-Liberal, sebuah perekonomian dengan inflasi rendah dan pengangguran tinggi tetap lebih baik dibanding inflasi tinggi dengan pengangguran rendah. Tugas pemerintah hanya menciptakan lingkungan sehingga modal dapat bergerak bebas dengan baik. Dalam titik ini pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan memotong pengeluaran, memotong biaya-biaya publik seperti subsidi sehingga fasilitas-fasilitas untuk kesejahteraan publik harus dikurangi. Akhirnya, logika pasarlah yang berjaya di atas kehidupan publik. Hal ini menjadi fondasi dasar neo-Liberalisme, menundukan kehidupan publik ke dalam logika pasar. Semua pelayanan publik yang diselenggarakan negara harusnya menggunakan prinsip untung-rugi bagi penyelenggara bisnis publik tersebut, dalam hal ini untung-rugi ekonomi bagi pemerintah. Pelayanan publik semata seperti subsidi dianggap akan menjadi pemborosan dan inefisiensi. Neo-Liberalisme tidak mengistimewakan kualitas kesejahteraan umum. Penerapan agenda-agenda ekonomi neo-Liberal secara mencolok dimotori oleh Inggris melalui pelaksanaan privatisasi seluruh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mereka. Penyebarluasan agenda-agenda ekonomi neo-Liberal ke seluruh penjuru dunia menemukan momentum setelah dialaminya krisis moneter oleh beberapa negara Amerika Latin pada penghujung tahun 1980-an. Sebagaimana dikemukakan Stiglitz, dalam rangka menganggulangi krisis

moneter yang dialami beberapa negara Amerika Latin, IMF bekerja sama dengan Departemen Keuangan AS dan Bank Dunia sepakat meluncurkan paket kebijakan ekonomi yang dikenal dengan paket kebijakan Konsensus Washington, yang menjadi menu dasar program penyesuaian struktural IMF, dalam garis besarnya meliputi : *Pertama*, pelaksanaan kebijakan anggaran ketat, termasuk penghapusan subsidi negara dalam berbagai bentuknya, *Kedua*, pelaksanaan liberalisasi sektor keuangan, *Ketiga*, pelaksanaan liberalisasi sektor perdagangan, *Keempat*, pelaksanaan privatisasi BUMN (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 53-54).

Beberapa pengertian privatisasi yang dikemukakan oleh beberapa penulis antara lain sebagai berikut :

- a. Menurut Joseph Stiglitz, mantan presiden Bank Dunia, privatisasi adalah lawan dari nasionalisasi. Ia menyampaikan, dalam *Economics of Public Sector*, bahwa proses konversi perusahaan swasta (*private enterprise*) menjadi perusahaan negara (*public enterprise*) disebut nasionalisasi, sementara proses pengonversian perusahaan negara menjadi perusahaan swasta disebut privatisasi. Logika ini berangkat dari asumsi dikotomis antara aliran ekonomi sosialis dan aliran ekonomi kapitalis (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 58).
- b. Menurut Kay dan Thompson (1975), yang mengemukakan bahwa privatisasi merupakan terminologi yang mencakup perubahan hubungan antara pemerintah dan sektor swasta. Perubahan hubungan yang terpenting adalah adanya denasionalisasi melalui penjualan kepemilikan publik serta deregulasi terhadap status monopoli dan kontrak menjadi kompetisi

perusahaan swasta, yang diantaranya dalam bentuk waralaba (*franchise*) (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 66).

- c. Menurut Beesly dan Littlechild (1984) dan Dunleavy (1980) dalam Bastian (2000), yang mengungkapkan bahwa privatisasi merupakan pembentukan perusahaan atau pengalihan kepemilikan perusahaan dari pemerintah kepada pihak swasta. Privatisasi dapat juga diartikan sebagai penjualan secara berkelanjutan sekurang-kurangnya 50 persen saham milik pemerintah kepada swasta. Sebaliknya Dunleavy (1980) mengemukakan bahwa privatisasi adalah pemindahan permanen aktivitas produksi barang dan jasa yang dilakukan oleh perusahaan negara kepada perusahaan swasta, atau dalam bentuk organisasi non-publik seperti lembaga swadaya masyarakat (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- d. Savas (1987) memberikan definisi privatisasi sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas aset-aset (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- e. Menurut Butler (1991), privatisasi adalah pergantian fungsi dari sektor publik menuju sektor swasta, baik secara keseluruhan maupun sebagian (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- f. The Singapore's Public Sector Divestment Committee (1987) : "... *any process which restricts or reduces the public sector's involvement, or encourage competition from the private sector, in the nation's economic activities.*" (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).

- g. Cuervo dan Villalonga (2000) memberikan definisi privatisasi sebagai berikut : “... *privatization as the sale of a state-owned firm to the private sector...*” (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- h. Magginson dan Netter (2000) memberikan definisi privatisasi : “*The political economic policy of privatization, broadly defined as the deliberate sale by a government of state-owned enterprises (SOEs) or assets to private economic agents*” (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- i. Todaro dan Smith (2003) memberikan definisi : “*Privatization is selling public assets (corporation) to individuals or private business interests*” (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).
- j. Littlechild (1983) memberikan definisi privatisasi sebagai berikut : “... *changes in organizational structure of the industry (mainly by splitting up the industry), allowing the entry of new competition, and transferring organizatios wholly or partially to private ownership*” (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 67).

Pengertian privatisasi oleh beberapa penulis sebagaimana disebutkan di atas, secara umum menekankan pada adanya peralihan fungsi/peran yang dijalankan oleh pemerintah (sektor publik) kepada sektor swasta. Peralihan tersebut dilakukan dalam bentuk : pengalihan atas aset-aset, pengalihan aktivitas (aktivitas produksi barang dan jasa yang dilakukan oleh perusahaan negara), pengalihan organisasi (baik secara keseluruhan maupun sebagian), pengalihan kepemilikan atas perusahaan, dari sektor publik kepada sektor

swasta. Pemahaman atas pengertian privatisasi mencakup dua hal, yaitu *Pertama*, pengertian sempit tentang privatisasi dan *Kedua*, pengertian luas tentang privatisasi.

Pengertian sempit dari privatisasi adalah *denasionalisasi*. Denasionalisasi bermakna menjual aset atau saham perusahaan milik publik kepada sektor swasta. Definisi ini tentu sama sekali tidak lengkap karena tidak menjelaskan saham atau aset perusahaan milik publik mana yang harus dialihkan ke sektor swasta. Berdasarkan definisi tersebut, jika suatu bagian kecil aset atau saham dijual kepada sektor swasta, dapat disebut *denasionalisasi*. Pemahaman ini lebih cocok dipakai untuk mendefinisikan denasionalisasi sebagai pengalihan saham perusahaan milik publik minimal 51 persen (51 %) kepada pihak swasta. Pengalihan kepemilikan (penjualan saham) menyebabkan juga pengalihan manajemen dan operasional perusahaan kepada sektor swasta. Denasionalisasi secara penuh mengharuskan seluruh saham dan aset perusahaan milik publik dijual kepada pihak swasta (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 119).

Beberapa pengertian luas dari privatisasi adalah diantaranya *Contracting-Out/Penggunaan Jasa Pihak Luar, Deregulasi dan Dekontrol, Kontrak Manajemen*. *Contracting-Out/Penggunaan Jasa Pihak Luar* merupakan suatu metode privatisasi, di mana pemerintah menggunakan jasa organisasi laba ataupun nirlaba untuk mengadakan barang dan jasa, dengan kata lain, pemerintah membeli jasa dari perusahaan swasta atau organisasi nirlaba. Penggunaan jasa pihak luar telah menjadi praktik umum terutama dalam pengadaan jasa, seperti pekerjaan umum dan transportasi, layanan keamanan

publik, layanan kesehatan, dan lain-lain (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 129). *Deregulasi* berarti penghentian seluruh jenis “aturan publik” dalam berbagai sektor atau industri, sedangkan *Dekontrol* berarti seluruh jenis “kontrol publik” dihapuskan. Baik “aturan publik” maupun “kontrol publik” adalah konsep luas dalam arti mereka mendefinisikan berbagai cara intervensi pemerintah ke dalam agen ekonomi. Beberapa aturan dan kontrol ini membutuhkan para agen ekonomi untuk “melakukan” atau “tidak melakukan” atau “memperoleh izin untuk melakukan” beberapa kegiatan (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 136). *Kontrak Manajemen* dapat digunakan pemerintah untuk mempertahankan kepemilikan penuh atas perusahaan publik dan/atau fasilitas publik, dengan hanya memindahkan manajemennya kepada perusahaan swasta. Hal ini dilakukan pemerintah untuk dapat mengatasi masalah keahlian manajerial dan teknis melalui kontrak manajemen. Alasan *kontrak manajemen* diantaranya :

Pertama, kontrak manajemen akan menjadi lebih penting ketika pemerintah berkeinginan untuk memindahkan kepemilikan kepada perusahaan swasta, namun juga berkeinginan untuk mengembalikan perusahaan ekonomi publik ke tingkat kinerja yang pantas agar dapat menarik investor swasta. Kontrak manajemen menjadi solusi rasional untuk merehabilitasi perusahaan dan mempersiapkannya untuk divestasi penuh. *Kedua*, pemerintah dapat berkeinginan untuk melaksanakan upaya perbaikan keuntungannya hanya dapat diperoleh dengan efisiensi manajerial yang lebih baik. *Ketiga*, kapasitas, sistem, dan keahlian manajemen dalam suatu perusahaan perlu

diperbaiki untuk memperoleh teknologi baru dan lebih maju (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 148).

2. Maksud dan Tujuan Privatisasi

Menurut ketentuan Pasal 74 Undang-Undang BUMN, maksud dan tujuan privatisasi di Indonesia adalah :

- (1) Privatisasi dilakukan dengan maksud privatisasi untuk :
 - a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas Perusahaan Perseroan (Persero);
 - b. Meningkatkan efisiensi dan produktifitas perusahaan;
 - c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
 - d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
 - e. Menciptakan Perusahaan Perseroan (Persero) yang berdaya saing dan berorientasi global;
 - f. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.
- (2) Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.

Penjelasan Pasal 74 Undang-Undang BUMN :

Dengan dilakukannya privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) ataupun melalui penyertaan secara langsung (*direct placement*). Perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham tersebut. Budaya perusahaan yang berubah tersebut akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing perusahaan dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing, baik nasional, regional, bahkan global sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional dalam bentuk barang dan jasa yang semakin berkualitas dan terjangkau harganya, serta penerimaan negara dalam bentuk pajak yang akan semakin besar pula.

Dengan demikian maksud dan tujuan privatisasi pada dasarnya adalah untuk meningkatkan peran Persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero, serta untuk menunjang stabilitas perekonomian nasional.

Meskipun privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). PHK hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila PHK terjadi, pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat privatisasi, pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat privatisasi secara terarah dan konsisten.

Privatisasi dilakukan agar budaya perusahaan dapat berubah, karena perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan-persyaratan keterbukaan (*disclosure*) yang merupakan persyaratan utama dari suatu proses *go public*, atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham baru. Perubahan atas budaya perusahaan yang ingin dicapai adalah penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *Good Corporate Governance*. Budaya perusahaan yang berubah tersebut akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan, yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing perusahaan dalam berkompetisi dalam pasar nasional maupun pasar internasional, sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian negara.

Tujuan privatisasi yang ingin dicapai menurut ketentuan tersebut adalah untuk kesejahteraan masyarakat, dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas perusahaan melalui privatisasi. Menurut Ernst (1994), dalam perspektif kebijakan publik untuk memperluas kepemilikan atas perusahaan negara (BUMN) kepada pihak swasta (swasta nasional maupun asing) disebut dengan Demokratisasi Kepemilikan (*creating a share-owning democracy*).

Menurut Ernst (1994), dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi adalah untuk (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 69) :

- a) Kebijakan fiskal (*fiscal management*); pemerintah mengalami kesulitan dalam merencanakan anggaran belanja dan pendapatan masing-masing BUMN yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar-BUMN yang dipengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan menjadi tidak efisien.
- b) Demokratisasi kepemilikan (*creating a share-owning democracy*); untuk membangun perekonomian yang demokratis, pemerintah dapat melibatkan pihak swasta untuk secara aktif turut serta dalam proses pembangunan.
- c) Mengurangi dominasi kelompok pengusaha (*reducing trade union power*); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat mengurangi dominasi pasar yang selama ini dikuasai pengusaha atau beberapa lembaga yang ditunjuk pemerintah.
- d) Menghapuskan sosialisme dan kolektivisme (*defeating socialism and collectivism*); privatisasi yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu kebijakan publik yang ditujukan untuk mengurangi dominasi negara terhadap publik.

Tujuan privatisasi dari perspektif ekonomi menurut Ernst (1994) adalah sebagai berikut (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 70) :

- a) Kebebasan ekonomi dan kepentingan konsumen (*economic freedom and consumer sovereignty*); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat membuka kesempatan ekonomi yang lebih baik kepada pihak swasta sehingga pihak swasta dapat memberikan pelayanan publik yang terjangkau oleh pelanggan (Moore, 1986).
- b) Meningkatkan efisiensi (*improving efficiency*); perusahaan publik secara relatif menunjukkan kinerja yang lebih buruk jika dibandingkan dengan perusahaan swasta dalam posisi kompetisi serta penggunaan modal dan tenaga kerja yang kurang efisien dan kurang menguntungkan (Moore, 1986).

Kay Bishop dan Mayer (1995) memberikan penjelasan bahwa tujuan privatisasi meliputi 3 (tiga) dimensi yang dapat dijelaskan sebagai berikut (Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, 2008 : 71) :

- a) Keuangan (*finance*); alasan dilakukannya privatisasi adalah alasan keuangan. Privatisasi BUMN sebagai salah satu *profit center* bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan perekonomian nasional.
- b) Informasi (*information*); melalui privatisasi diharapkan arus informasi antara manajemen perusahaan dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) menjadi makin transparan.
- c) Pengendalian (*control*); privatisasi dapat mengurangi campur tangan pemerintah dalam pengelolaan BUMN dan berdampak pada tingginya biaya komisi (*agency cost*). Tingginya biaya komisi ini timbul karena dalam perusahaan publik, selain memberikan kompensasi kepada manajemen, perusahaan juga harus memberikan kompensasi kepada politisi.

C. Kepentingan Umum

Pasal 66 Undang-Undang BUMN menentukan :

- (1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.
- (2) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulumentapatkan persetujuan RUPS/Menteri.

Menurut ketentuan tersebut, penugasan khusus yang diberikan kepada BUMN adalah menyelenggarakan fungsi *kemanfaatan umum*. Undang-Undang BUMN tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang istilah kemanfaatan umum. Istilah *kemanfaatan umum* menggambarkan suatu bentuk "*services/pelayanan*" bagi masyarakat/publik, yang berarti suatu bentuk pelayanan publik/masyarakat. Menurut Pramudji (1999), konsep pelayanan publik diturunkan dari *public service* yang berarti : "berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa" (Paimin Napitupulu, 2007 : 165). Perusahaan Perseroan sebagai BUMN memiliki tanggungjawab melaksanakan pelayanan publik/masyarakat. Pelaksanaan pelayanan publik tersebut di lingkungan BUMN dalam bentuk barang dan/atau jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun

dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, menentukan :

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik menurut Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik berasaskan (Pasal 4 Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik):

- a) **kepentingan umum;**
- b) kepastian hukum;
- c) kesamaan hak;
- d) keseimbangan hak dan kewajiban;
- e) keprofesionalan;
- f) partisipatif;
- g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h) keterbukaan;
- i) akuntabilitas;
- j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k) ketepatan waktu; dan
- l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berdasarkan ketentuan di atas, *kepentingan umum* menjadi asas dalam pelaksanaan pelayanan publik. Asas kepentingan umum menjadi salah satu pemikiran yang mendasari pelaksanaan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut.

Tugas dan tanggungjawab Perusahaan Perseroan sebagai BUMN untuk melaksanakan fungsi kemanfaatan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 66 Undang-Undang BUMN, menjelaskan bahwa Perusahaan Perseroan memiliki tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik, dan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 Undang-Undang Tentang Pelayanan

Publik, bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum. Kepentingan umum menjadi bagian penting bagi sebuah Perseroan dalam menjalankan kegiatan usahanya, yang artinya dalam menjalankan kegiatan usahanya, sebuah Perseroan harus memperhatikan aspek kepentingan umum, karena dengan alasan "demi kepentingan umum", sebuah Perseroan dapat dibubarkan. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yang menentukan :

- (1) Pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan atas:
 - a) permohonan kejaksaan berdasarkan alasan Perseroan melanggar **kepentingan umum** atau Perseroan melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan;
 - b) permohonan pihak yang berkepentingan berdasarkan alasan adanya cacat hukum dalam akta pendirian;
 - c) permohonan pemegang saham, Direksi atau Dewan Komisaris berdasarkan alasan Perseroan tidak mungkin untuk dilanjutkan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kepentingan umum menjadi tuntutan yang diharapkan untuk dipenuhi oleh sebuah Perseroan dalam menjalankan kegiatan usahanya, dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya.

Pengertian Kepentingan Umum menurut Kamus Hukum dalam Ibrahim R. (1997 : 16), adalah terjemahan dari *algemene belang* (Belanda) dan *public interest* (Inggris). Dalam **The Dictionary of Practical Law** dan **Black's Law Dictionary**, terdapat beberapa istilah yang hampir sama makna dan pengertiannya dengan *public interest*. Bahkan ada istilah *public interest law*, disamping istilah : *public office*, *public service*, *public use*, *public utility*, *public welfare*, dan *public law* (Ibrahim R., 1997 : 17).

Pengertian *public interest*, dalam **Black's Law Dictionary**, dinyatakan bahwa (Ibrahim R., 1997 : 17) :

Something in which the public, the community at large, has some pecuniary interest, or some interest by which their legal rights or liabilities are affected. It does not mean anything so narrow as mere curiosity, or as the interest of particular localities (Henry Campbell Black, 1979).

Penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa ada hak-hak dan pertanggungjawaban, yang dimiliki masyarakat banyak. Pengertian “umum” dapat dilihat dari adanya hak dan tanggungjawab yang melekat pada masyarakat banyak, sehingga pengertian umum harus dimaksud adalah masyarakat banyak, itulah yang diartikan sebagai *public*. Hak-hak yang melekat pada *public*, berikut akan diuraikan pengertian *public service* dan *public utility* (Ibrahim R., 1997 : 18-20). *Public service* adalah pengertian ditujukan kepada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat. Kepentingan umum dalam pengertian tersebut adalah menyangkut pelayanan. Perwujudan hak-hak dan pertanggungjawaban menjadi milik umum, hal ini tampak dari adanya kebutuhan masyarakat yang bersifat umum. Kekuasaan pemerintah dalam hal tersebut, harus dilihat sebagai perwujudan nyata dari hak dan pertanggungjawaban yang diberikan kepadanya demi kepentingan umum. Pengertian kemudian membawa konsekuensi bahwa pelayanan umum dapat dituntut menurut hukum agar dilaksanakan kepada semua masyarakat. *Public utilities* adalah berupa pelayanan atas komoditi dan jasa dengan mempergunakan sarana milik umum, yang dapat dilakukan oleh orang/badan keperdataan, namun harus dengan pelayanan dengan tanpa diskriminasi. Rumusan tersebut dapat diketahui bahwa ada hak yang dimiliki masyarakat untuk mendapatkan

pelayanan terus menerus, secara efisien dan membayar dengan harga yang pantas. Hak tersebut harus terwujud dengan tersedianya pelayanan kepada semua lapisan masyarakat. Kepentingan umum yang tergambar dari pengertian di atas ialah pihak yang melakukan pelayanan, diberikan kewenangan menjual jasa dengan mempergunakan sarana milik umum. Prinsip dan hakikat pemberian kewenangan, dimaksudkan untuk diabdikan demi kepentingan umum.

Beberapa istilah yang terkait dengan Kepentingan Umum dalam literatur Inggris, yaitu (Ibrahim R, 1997 : 38) :

- a. *Public Office* adalah berupa kedudukan pada jabatan yang dimaksud sebagai pendelegasian kekuasaan pemerintahan negara kepada public official tertentu :

“Position must be created by constitution, legislature, or through authority conferred by legislature, portion of sovereign power of government must be delegated to position, duties and powers must be defined, directly or impliedly, by legislature or through legislative authority, duties must be performed independently without control of superior power other than law, and position must have some permanency and continuity” (Henry Campbell Black, 1979)

Hal tersebut tampak menjadi kepentingan umum dari *public office*, terwujud pada suatu posisi berupa jabatan. Jabatan diberikan kepada orang yang mendudukinya berdasarkan konstitusi, sehingga merupakan pendelegasian kekuasaan pemerintah kepadanya. Oleh sebab itu, pelaksanaan tugas jabatan tersebut hanya dapat dikontrol melalui hukum dan bukan oleh kekuasaan yang lebih tinggi dari padanya. Hukum yang melakukan kontrol dan konstitusi yang memberikannya. Tetapi, harus

dilihat sebagai perwujudan hak-hak dan pertanggungjawaban dari masyarakat banyak.

- b. *Public Use* adalah bentuk penggunaan fasilitas untuk kebutuhan dan kenyamanan bagi masyarakat banyak, sehingga hak itu tidak boleh dihilangkan selama publik penggunaannya masih tetap ada :

“Public use is one which confers some benefit or advantage to the public. It is measured in terms of right of public to use proposed facilities for which condemnation is sought and, as long as public has right to use, whether exercised by one or many members of public, a public advantage or public benefit accrues sufficient to constitute a public use” (Henry Campbell Black, 1979)

Masyarakat untuk memperoleh manfaat dan keuntungan, harus ditujukan pada penggunaan fasilitas tertentu. Dengan demikian menjadi nyata bahwa kepentingan umum, dapat juga sebagai perwujudan nyata pada penggunaan, karena adanya kebutuhan masyarakat banyak. Konsekuensi pengakuan terhadap adanya hak masyarakat banyak tersebut, mengakibatkan bahwa hak tidak boleh ditiadakan, kecuali dengan penggantian yang sesuai.

- c. *Public Welfare* adalah dalam bentuk penyelenggaraan kesejahteraan umum oleh kewenangan pemerintahan, yang didalamnya termasuk juga kebutuhan pokok yang bersifat sosial :

“The prosperity, well-being, or convenience of the public at large, or of a whole community, as distinguished from the advantage of an individual or limited class” (Henry Campbell Black, 1979)

Dalam hal yang menjadi hak masyarakat banyak, dirumuskan dalam bentuk perwujudan nyata adanya kemakmuran, kesehatan dan kehidupan yang baik dan layak ataupun kenyamanan yang dirasakan oleh

masyarakat, yang menjadi pertanyaan, siapa atau lembaga mana yang bertuga untuk melaksanakannya. Bisa pemerintah, swasta atau keduanya.

Menurut **E. Utrecht** penyelenggaraan kepentingan umum (kepentingan kolektif) oleh administrasi negara dapat diadakan melalui beberapa tindakan, yaitu (Ibrahim R, 1997 : 42) :

- a. Admisnistrasi negara sendiri;
- b. Subjek hukum (badan hukum) lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik diatur dengan hukum publik maupun privat, seperti penanaman modal asing;
- c. Subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang menyelenggarakan pekerjaan berdasarkan suatu konsesi (*concessie*) atau berdasarkan suatu izin (*vergunning*) yang diberikan oleh pemerintah;
- d. Subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang diberi subsidi pemerintah, seperti sekolah swasta;
- e. Pemerintah bersama-sama dengan subjek hukum lain (beberapa subjek hukum) yang tidak termasuk administrasi negara dan kedua belah pihak itu bergabung dalam bentuk kerja sama tertentu yang diatur dalam hukum privat atau menempatkan tenaga pengawas;
- f. Yayasan yang didirikan atau diawasi pemerintah;
- g. Koperasi didirikan atau diawasi pemerintah;
- h. Perusahaan negara;
- i. Subjek hukum lain yang termasuk admisnistrasi negara tetapi diberi suatu kekuasaan pemerintah (delegasi perundang-undangan).

Penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan melalui perusahaan negara (BUMN) yang dibentuk oleh pemerintah. Pemerintah dalam melakukan tindakannya sebagai subjek hukum dalam berbagai bentuk, pada prinsipnya dapat saja melaksanakan kewenangan dan kekuasaan yang ada padanya berdasarkan ketentuan hukum publik maupun hukum privat.

D. Pendekatan Teori Pertanggungjawaban Perusahaan dan *Stakeholder Theory*

1. Teori Pertanggungjawaban Perusahaan

Prinsip tanggung jawab (*responsibility*) perusahaan menentukan pertanggungjawabannya untuk mencapai visi, misi, tujuan, dan sasaran perusahaan yang telah ditetapkan. Menurut Dauman dan Hargreavas (1992) membagi areal tanggungjawab perusahaan dalam tiga level, yaitu (www.repository.usu.ac) :

a. *Basic Responsibility*

Level ini menghubungkan tanggungjawab awal dari suatu perusahaan yang muncul karena keberadaan perusahaan tersebut, misalnya : membayar pajak, mematuhi hukum.

b. *Organizational Responsibility*

Level ini menunjukkan tanggungjawab perusahaan untuk memenuhi kebutuhan *stakeholders* seperti pekerja, konsumen, pemegang saham dan masyarakat sekitar.

c. *Societal Responses*

Level ini menjelaskan tahap ketika interaksi antar bisnis dan kekuatan lain dalam masyarakat yang demikian kuat sehingga perusahaan dapat tumbuh dan berkembang secara berkesinambungan, terlibat dengan apa yang terjadi dalam lingkungannya secara keseluruhan.

2. Teori Stakeholder/*Stakeholder Theory*

Stakeholder merupakan pemangku kepentingan dari sebuah kegiatan perusahaan dan sebagai pihak-pihak eksternal yang ikut

mempengaruhi jalannya korporasi. Salah satu definisi dari istilah “*stakeholder*,” yang secara umum diterima khalayak adalah definisi dari R. Freeman. Dia menjelaskan bahwa, “(a) *stakeholder... is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization’s objectives*” (Benedict Sheehy, 2005). *Stakeholder* sebagai pihak yang perlu diperhatikan kepentingannya oleh korporasi secara umum didasarkan pada *teori stakeholder* (Mukti Fajar ND, 2010 : 214). Menurut Freeman, *teori stakeholder* dimulai dengan asumsi bahwa nilai (value) secara eksplisit dan tidak dipungkiri merupakan bagian dari kegiatan usaha. *Teori stakeholder* menjelaskan tentang apa yang menjadi tanggungjawab sebuah perusahaan terhadap para pemangku kepentingan. *Teori stakeholder* mengatakan bahwa perusahaan bukanlah entitas yang beroperasi untuk kepentingan sendiri namun harus memberi manfaat bagi *stakeholder*. Keberadaan suatu perusahaan sangat dipengaruhi oleh dukungan yang diberikan oleh *stakeholder* kepada perusahaan tersebut. Tanggungjawab sosial perusahaan seharusnya melampaui tindakan memaksimalkan laba untuk kepentingan pemegang saham, namun lebih luas lagi bahwa kesejahteraan yang dapat diciptakan oleh perusahaan sebetulnya tidak terbatas kepada kepentingan pemegang saham tetapi juga untuk kepentingan *stakeholder*, yaitu semua pihak yang mempunyai keterkaitan atau klaim terhadap perusahaan (www.scribd.com).

Menurut Friedmen (1984) dalam Isa Wahyudi & Busyra Azheri (2008 : 73), mendefinisikan *Stakeholders* yaitu :

“*any group or individual who can affect or is by the achievement of the organization’s objectives*”.

Terjemahan bebasnya adalah sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu.

Menurut Sonny Keraf (1998) seperti dikutip dalam tesis yang berjudul : Resistensi terhadap Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas Bidang Pertambangan di Kabupaten Manggarai Nusa Tenggara Timur, stakeholders ini di bagi dalam dua kelompok yakni :

1) Kelompok Primer

Kelompok ini terdiri atas pemilik modal atau saham (*Owners*), kreditor, karyawan, pemasok, konsumen, penyalur, rekanan.

2) Kelompok Sekunder

Kelompok ini terdiri atas pemerintah setempat, pemerintah asing, kelompok sosial, media massa, kelompok pendukung, masyarakat pada umumnya, dan masyarakat setempat.

Penelitian ini berlandaskan pada *stakeholder theory*. Latar belakang pemikirannya bahwa perusahaan dalam menjalankan aktivitasnya, tidak hanya sekedar memperhatikan kepentingan perusahaan semata (mengejar laba), tetapi juga harus memperhatikan aspek kepentingan masyarakat. Teori *stakeholders* menekankan bahwa pihak yang memiliki kepentingan dengan perusahaan tidak hanya investor atau pemilik saham saja, tetapi juga individu, sekelompok manusia, komunitas atau masyarakat baik secara keseluruhan maupun secara parsial yang memiliki hubungan serta kepentingan terhadap perusahaan.