



**PERGESERAN KEBIJAKAN DALAM PELAYANAN PUBLIK
PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
(Dalam Perspektif Hukum dan Kebijakan Publik)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh;

Nama : Siti Mariyam, SH

Pembimbing:

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.MS.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2007

**PERGESERAN KEBIJAKAN DALAM PELAYANAN PUBLIK
PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
(Dalam Perspektif Hukum dan Kebijaksanaan Publik)**

Disusun Oleh:

Siti Mariyam,SH

B4A 005 047

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 20 September 2007

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui
Ketua Program

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H, MS
NIP. 130 529 436

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H,MH
NIP. 130 531 702

ABSTRAK

Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilaksanakan dengan alasan karena kinerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN) rendah, tidak sehat serta kemampuan pemerintah untuk memberi subsidi semakin rendah. Privatisasi BUMN dengan opsi penjualan saham langsung kepada investor diterapkan pada PT Telkom Jawa tengah Kebijakan tersebut mengacu pada Pasal 78 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN yang meninggalkan jiwa dan semangat Pasal 33 UUD 1945. Penjualan saham dilakukan kepada investor asing tanpa batas prosentase jumlah saham yang diijinkan undang-undang, maka kemungkinan kepemilikan saham BUMN berpindah ke tangan swasta (asing) semakin besar. Permasalahan yang diteliti meliputi: kebijakan privatisasi telah menyebabkan terjadinya pergeseran kebijakan dalam sektor pelayanan publik yang menyimpang dari amanat Pasal 33 UUD 1945, dan dampak kebijakan privatisasi bagi kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan paradigma penelitian *Critical Legal Theory*, metode pendekatan *socio legal research* dengan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data menggunakan metode wawancara, *participan observation pasif*, dan studi kepustakaan. Analisa data dengan teknik analisa data interpretatif *understanding* atau *verstehen* (memahami). Adapun validasi data dengan triangulasi sumber.

Kerangka pemikiran guna menentukan landasan teoritik. Dilakukan dengan studi tentang: hukum dan kebijakan publik, birokrasi dalam pelayanan publik, budaya dan budaya perusahaan, karakteristik BUMN, serta bentuk BUMN di masa yang akan datang, dan faktor-faktor yang mendorong terjadinya privatisasi BUMN..

Penelitian yang diperoleh adalah: telah terjadi pergeseran kebijakan pelayanan di sektor publik akibat privatisasi BUMN yang menyimpang dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Pergeseran terjadi pada makna privatisasi oleh masyarakat, pemilikan saham dan tujuan perusahaan. Dampak yang timbul akibat kebijaksanaan privatisasi BUMN terhadap pelayanan di sektor publik adalah adanya peningkatan kinerja perusahaan dan pelayanan pada masyarakat yang semakin baik. Hal ini menyebabkan kesejahteraan karyawan khususnya meningkat. Sedangkan dampak negatif yang timbul yaitu re;atif lebih mahal biaya jasa yang harus dibayar oleh konsumen, sehingga akan mengurangi kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: Kebijakan, Pelayanan Publik, Badan Usaha Milik Negara

ABSTRACT

Privatisation of public enterprise do it the reason because performed public enterprise low, unhelthy and goverment ability to give relieved so much lower. Privatisation of public enterprise with the option of selling share straight to investor, doings at PT Telkom Central Java. That insight refers to article 78 the Act No. 19 / 2003 about Badan Usaha Milik Negara (BUMN). That left the soul article 33 UUD 1945. Selling share has do it that allowneed laws, then potency share of percentage from share change on stranger hands so much bigger. The poblem(s) that accurated to overwhelm: Privatisation insight has been caused happened the policy moved an a part of public service, that deviate from message in article 33 UUD 1945 and the effects of privatisation insight to public prospeity.

This observation is the observation used observation way “ Critical Legal Theory”, approximation method “socio legal research” with qualitatief approximation. Union files method using interview method “participan observation pasif” and literature file (s), analysia with the analysia tecnic “interpretatif understanding” or verstehen (understanding) as regrade files validatio with triangulation saurce.

The contruction of idea use for to decide theoritic under layer. Do it study about law and public policy, birocration in public service, culture and corporate culture. Public enterprise characteristic, with the model of public enterprise in the future and the factors that to shoot forward, privatisation BUMN happened.

Observation which gets has been happened oving up form the insight service in public sector cause privatisation public enterprise who deviate from certainty in article 33 UUD 1945. Moving up are happened at privatisation meaning of by public, share owner and destination. The effects grewed up cussed of the isight privatisation public enterprise to service is having one stop closer from performed of corporation and the service at a public so much nice. This is cause the prosperity of employment to stop on. Not with standing, here an bad effects thats growth that must paid to consument, so that will derease the public prosperity.

Key Words: Policy, Public Service, Public Enterprise.

DAFTAR ISI .

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	i.v
ABSTRACT.....	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL.....	i.x
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN	
.....	1
Latar Belakang	1
Fokus studi dan Permasalahan	6
Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	8
Kerangka Pemikiran	9
Metode Penelitian	22
Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan	28
BAB II HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK.....	32
DALAM PELAYANAN UMUM PADA BADAN USAHA	
USAHA MILIK NEGARA.	
A.Hukum dan Kebijakan Publik	33
B. Birokrasi dalam Pelayanan Publik	54
C. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara.....	63
D. Budaya Hukum dan Budaya Perusahaan.....	67
1. Budaya dan Budaya Hukum	68
2. Budaya Perusahaan	76

BAB III	BADAN USAHA MILIK NEGARA.....	80
	(BUMN) BERDASARKAN UU No. 19 TAHUN 2003	
	A. Karakteristik Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	81
	1. Bentuk-bentuk BUMN	81
	2. Perseroan Terbatas	89
	3. Ciri-ciri Persero Berdasar UU No. 19 Tahun 2003	99
	B . Faktor-faktor yang Mendorong Terjadinya Privatisasi	113
	Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	
	C Tujuan Badan Usaha Milik Negara di Masa Akan Datang	117
BAB IV	PERGESERAN DAN DAMPAK KEBIJAKAN PELAYANAN	122
	PUBLIK PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)	
	Pergeseran kebijakan dalam Sektor Pelayanan Publik pada	122
	Perusahaan BUMN.yang menyimpang dari amanat Pasal 33 UUD 1945	
	1. Makna Privatisasi Badan Usaha Milik Negara	149
	2. Pemilik saham Badan Usaha Milik Negara	154
	Dampak Pergeseran Kebijakan pada Privatisasi Badan	161
	Usaha Milik Negara terhadap Kesejahteraan Masyarakat. .	
	1. Dampak pada Perusahaan	162
	2. Dampak pada Masyarakat	166
BABV	PENUTUP	173
	A. Simpulan	173
	B...Saran.....	173
DAFTAR PUSTAKA.....		175

DAFTAR TABEL

- | | |
|--|----------|
| 1. Tabel Pergeseran Modal Asing dalam Sektor Industri yang
Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak | 142- 143 |
| 2. Tabel Pergeseran Kebijakan PT Telkom Jawa Tengah
Sebelum, Saat, dan Sesudah Privatisasi. | 148 |
| 3. Sikap Masyarakat terhadap Privatisasi PT (Persero) Telkom
Jawa Tengah | 153 |

DAFTAR GAMBAR

1. Model Institusional	44
2. Model Elit Massa	46
3. Model Kelompok	48
4. Model Sistem Politik	49
5. Model Rasional Komprehensif	51
6. Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat	75

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki penduduk 220 juta jiwa, merupakan salah satu dari negara-negara di dunia yang mempunyai jumlah penduduk paling besar (merupakan negara berpenduduk terbanyak keempat). Dalam posisi ini kebutuhan infrastruktur merupakan hal yang menjadi perhatian utama pemerintah. Namun demikian, sebagai sebuah negara dengan penduduk banyak, Indonesia masih sangat mengandalkan sektor publik dalam memperluas infrastrukturnya. Pembangunan infrastruktur publik ini di Indonesia tumbuh dalam tingkatan yang termasuk paling cepat di dunia selama periode 1979-1990. Misalnya, kapasitas pembangkit tenaga listrik meningkat 12 kali lipat, jalan-jalan beraspal dan telepon meningkat lima kali lipat, dan luas tanah yang diirigasi meningkat dua kali lipat. Namun perluasan saluran pembuangan kotoran dan air kurang berkembang sepesat yang lain.¹

Khusus di bidang telekomunikasi,² pertumbuhan permintaan telekomunikasi di Indonesia belum dapat diimbangi oleh peningkatan kapasitas dan kecanggihan telekomunikasi. Pada awal tahun 1980-an, permintaan jasa telepon yang tidak dapat terpenuhi sebesar kurang lebih 40 persen. Untuk mengatasi masalah tersebut, Departemen Pos dan Telekomunikasi (Deparpostel) bekerja sama dengan

¹ Arief Ramelaan Karseno, Arti Adjie, 2001, *Kebijakan Ekonomi dan Pembangunan Di Indonesia* , Unit Pnenrbit dan Percetakan AMP YKPN, Yogyakarta, hal 74.

² *Ibid*, hal. 86-87.

perusahaan swasta melakukan kerja sama operasi (KSO) untuk menyediakan instalasi dan pelayanan operasi telepon secara lebih cepat.

Pada tahun 1994 pemerintah melakukan swastanisasi sebagian pelayanan publik untuk telepon internasional yaitu PT Indosat, dan memberikan waralaba untuk pelayanan telepon internasional kepada PT Satelindo, suatu *joint venture* yaitu konsorsium antara PT Bima Graha Telkomindo (60) persen, PT Telkom (30) persen, dan Indosat (10) persen. Pemerintah juga menawarkan konsensi untuk perusahaan swasta yang meliputi kewajiban untuk menyediakan dua juta jaringan telepon baru. Terakhir, pemerintah juga mengumumkan maksudnya untuk swastanisasi sebagian PT Telkom.

Pada awal tahun 2001, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK. 007/1989 PT (Persero) Telkom Propinsi Jawa Tengah telah dijual kepada PT MGTI yaitu suatu konsorsium antara PT Indosat, perusahaan Australia, dan Jepang. Penjualan PT (Persero) Telkom melalui saham secara langsung kepada investor yang bersangkutan. Bidang kegiatan PT (persero) Telkom yang langsung ditangani oleh PT MGTI meliputi bidang produksi dan manajemen keuangan

perusahaan. Sedangkan bidang distribusi dan pemasaran diserahkan kepada Divisi Regional IV Jawa Tengah.³

Dalam wacana publik, tindakan penjualan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (*public enterprise*) kepada swasta asing, mendapat sorotan tajam dan tanggapan negatif. Bahkan sementara pihak menganggap tindakan tersebut telah meninggalkan rasa nasionalisme.

Sebenarnya tindakan penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didasarkan pada kebijakan yang tertuang dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 86 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Privatisasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, antara lain dengan cara penjualan saham langsung kepada investor, seperti yang dilakukan PT Telkom. Penerapan kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini ditempuh pemerintah dewasa ini berdasarkan pertimbangan bahwa kemampuan pemerintah untuk memberikan subsidi semakin rendah. Sementara efisiensi menjadi tantangan besar jika Indonesia membuka mekanisme perekonomiannya dalam sistem pasar bebas dunia.⁴

Realitas yang ada menunjukkan jauhnya harapan dari kenyataan. Terbukti bahwa privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilaksanakan tanpa sikap selektif. Bahkan cenderung bertentangan dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang

³ Aman Santoso, Enny Patria, dan Siti Mariyam, 2004, Hasil Penelitian *Pemberdayaan BUMN melalui Privatisasi Berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Dampaknya Dalam Pelayanan Kepada Konsumen*, FH Untag, Semarang, hal 26-27.

⁴ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Pemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya membangun organisasi Efektik dan Efisien Melalui Restruturisasi dan Pemberdayaan*, MandarMaju, Bandung hal. 94.

Dasar 1945, di mana cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Proses swastanisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah ini pada dasarnya merupakan langkah yang sangat kritis, khususnya apabila dikaitkan dengan kedaulatan politik sebuah bangsa yang demokratis. Pelayanan oleh swasta akan mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuatan politik dan ekonomi dalam hal pelayanan hak-hak dasar rakyat sebuah negara. Keberadaan pemerintah yang melakukan kerjasama dengan pihak swasta, menimbulkan persoalan tentang pihak swasta mana yang harus terlibat dan memperoleh keuntungan dari usaha bersama di sektor pemerintah ini. Dengan masuknya swasta sebagai penyelenggara barang dan jasa publik akan secara tidak langsung menjadikan sektor swasta itu bagian dari pemegang mandat politik, yang seharusnya ditentukan lewat proses *voting* di Dewan Perwakilan Rakyat.

Di dalam Pasal 78 Undang-undang N0. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kurang tegas dalam menentukan prosentase penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Terutama mengenai pembatasan prosentase penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebesar 100 persen kepada investor

asing. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing dalam Pasal 2 ayat (!) point b disebutkan penanaman modal asing dapat dilakukan dalam bentuk langsung dalam arti seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara dan/atau badan hukum asing. Hal ini jelas bertentangan dengan bunyi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang mengatakan bahwa sektor-sektor publik yang startegis seperti air, listrik, telekomunikasi, senjata , jalan raya dan lain-lain tidak boleh diusahakan dengan melibatkan modal asing sama sekali.

Dalam kenyataannya, semua perusahaan yang tergolong dalam perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada pada sektor publik yang strategis seperti air, listrik, telekomunikassi, jalan raya, yang menurut amanat Pasal 33 Undaang-Undang Dasar 1945 harus dikuasai negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hanya

perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh ada di tangan orang seorang.

Penyimpangan seperti di atas dapat terjadi karena pemerintah memiliki sistem pengambilan keputusan yang tertutup (terisolasi) di luar mekanisme resmi yang transparan ditambah dengan adanya unsur kejahatan korupsi dalam mekanisme tersebut telah menjadikan mekanisme itu sebagai mekanisme yang merusak.⁵ Berdasarkan konstruksi Undang-Undang Dasar 1945, sudah sepatutnya Pemerintah memperhatikan amanat konstitusi. Pragmatisme dalam pengambilan keputusan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan meninggalkan aspek filosofis, yuridis dan sosiologis bangsa sangatlah riskan bagi kehidupan bangsa di masa mendatang.

Penelitian mengenai Pergeseran Kebijakan dalam Pelayanan Publik Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Dalam Perspektif Hukum dan Kebijaksanaan Publik) dimaksudkan untuk menguji kebenaran atas fenomena yang berkembang di masyarakat berkenaan dengan kebijakan privatisasi yang tertuang dalam Undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Fenomena tersebut nampak dari banyaknya privatisasi Badan Usaha Milik Negara pada sekitar tahun 1990-an yang menguasai hajat hidup orang banyak. Salah satu perusahaan yang diprivatisasi adalah telekomunikasi.

Alasan penelitian dilakukan adalah:

⁵ Arief Ramelan karseno dan Arti Adjie, *Op. Cit.* hal. 97.

1. Badan Usaha Milik Negara(BUMN) memiliki misi, fungsi dan tugas yang sangat diperlukan masyarakat dalam pelayanan kepentingan umum.
2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai badan usaha yang memiliki posisi strategis, vital dan kompetitif yang sangat diperlukan perekonomian nasional dalam menghadapi era perdagangan bebas dunia.
3. Penyusunan suatu kebijakan dan penerapannya membutuhkan pertimbangan komprehensif agar tidak menimbulkan kekecewaan di kemudian hari.
4. Tiadanya revisi suatu kebijakan dan penerapannya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta menguntungkan bagi penguasaan aset negara yang menguasai hajat hidup orang banyak.

B. Fokus Studi dan Permasalahan

Dalam Penelitian ini permasalahan yang akan diteliti demikian luasnya, karena kebijakan privatisasi terdiri berbagai bentuk dan metode. Oleh karenanya untuk efektifitas pelaksanaan penelitian, permasalahan dibatasi dalam hal-hal sebagai berikut:

1. kebijakan privatisasi dengan metode penjualan saham kepada swasta (*private sale of shares*);
2. terdapat pada PT Telkom;
3. di sektor pelayanan publik;
4. guna kesejahteraan masyarakat atau rakyat.

Kebijakan privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditempuh oleh pemerintah berdasarkan pertimbangan bahwa kemampuan pemerintah memberi subsidi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) semakin rendah. Sehingga untuk meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pemerintah melakukan privatisasi dengan cara antara lain melakukan penjualan saham langsung kepada investor.

Kebijakan privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut di atas, dapat menimbulkan pergeseran kebijakan di dalam pelayanan publik yang menyimpang dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar perekonomian di Indonesia, serta dampak privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut:

1. Mengapa kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menyebabkan terjadinya pergeseran kebijakan dalam sektor pelayanan publik yang menyimpang dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945?
2. Bagaimana dampak pergeseran kebijakan dalam sektor pelayanan publik pada privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terhadap kesejahteraan masyarakat?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Berdasarkan beberapa pertanyaan penelitian tersebut di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bahwa kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyebabkan terjadinya pergeseran kebijakan dalam sektor pelayanan publik yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.
2. Untuk menemukan dampak pergeseran kebijakan dalam pelayanan publik pada privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terhadap kesejahteraan masyarakat.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kontribusi teoritis, sebagai wahana pengembangan konsep kebijakan dalam pelayanan publik pada privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) guna memberikan kontribusi kepada khasanah Ilmu Hukum di bidang kajian Hukum, Ekonomi, dan Teknologi.
2. Kontribusi praktis, sebagai bahan informasi kepada masyarakat dan penentu kebijakan dalam pelayanan publik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui privatisasi.

D. Kerangka Pemikiran

a. Hukum dan Kebijakan Publik

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur tingkah laku yang sudah ada di dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, namun juga dipakai sarana untuk merealisasi kebijaksanaan negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan sebagainya. Fungsi hukum⁶ sebagai suatu mekanisme pengendalian sosial merupakan suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mempengaruhi atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tertib hukum yang sedang berlaku. Pengendalian sosial dapat dibedakan menjadi pengendalian sosial preventif dan pengendalian sosial yang bersifat represif, bahkan ada pengendalian sosial yang bersifat preventif-represif. Pengendalian sosial yang bersifat preventif berupa pencegahan terhadap gangguan pada keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pengendalian sosial yang bersifat represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang mengalami gangguan.

Menurut Roscoe Pound⁷ fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) melibatkan penggunaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pembuat hukum guna menimbulkan akibat pada peraturan

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, CV Agung, hal. 21.

⁷ Ibid, hal. 27.

yang dilakukan oleh anggota masyarakat dan oleh pejabat. Konsep hukum sebagai sarana berkait erat dengan perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan, yaitu dengan melakukan pilihan-pilihan dari berbagai alternatif untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan.⁸ Agar rencana pembangunan mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu maka salah satu sarana yang banyak digunakan adalah peraturan perundang-undangan.

Hukum sebagai perwujudan dari kebijaksanaan politik adalah peraturan, karenanya peraturan itu sangat dipengaruhi oleh cara pandang penguasa terhadap hukum. Ketika penguasa memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka penguasa akan mengambil kebijaksanaan publik yang kemudian menjadi peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat. Pandangan hukum penguasa ini akan cenderung dilaksanakan secara represif,⁹ hukum yang represif tersebut tidak memperhatikan kepentingan masyarakat atau dengan kata lain mengingkari legitimasi masyarakat. Sepintas hukum nampak diikuti oleh kepatuhan masyarakat, tetapi nilai kepatuhan masyarakat yang timbul adalah semu karena nilai kepatuhan masyarakat dilandasi oleh rasa takut akan sanksi hukum yang berat.

Menurut konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak berisi pendapat para pejabat negara yang mewakili rakyat, tetapi juga berisi tentang

⁸ Esmi Warassih Pujirahayu, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Suryandaru Utama, hal. 21.

⁹ Philipe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Hukum dan Masyarakat dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, Huma, hal. 23.

opini politik. Setiap kebijaksanaan negara harus selalu bertujuan pada kepentingan publik (*public interest*) Pengertian kebijaksanaan (*policy*) punya arti yang bermacam-macam. Menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, kebijaksanaan sebagai *a projected program of goals, values, and practices*¹⁰ (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).

Sedangkan Antara Rasastaya¹¹ mengemukakan kebijaksanaan sebagai taktik dan startegi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:

1. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai *is whatever goverments choose to do or not to do* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan)¹² Sedangkan David Easton memberikan arti kebijaksanaan negara sebagai *the authoritative of values for the whole sociaty*¹³ (pengelolaan nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat).

Dengan demikian kebijaksanaan publik adalah dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, baik untuk melakukan atau tidak

¹⁰ M. Irfan Islamy, 1984, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta, Bina Aksara, hal. 22.

¹¹ *Ibid*, hal. 24.

¹² *Ibid*, hal. 24.

¹³ *Ibid*, hal. 25.

melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Ada beberapa model kebijaksanaan publik, antara lain:

a. Model elit massa (Dye 1992)

Merupakan suatu model yang dibuat oleh elit massa, dan elit masa adalah sekelompok kecil dari masyarakat sebagai pemegang kekuasaan. Elit massa dianggap yang mengetahui tentang kebutuhan massa, sehingga implikasi dari teori elit adalah:

1. Para elit menerapkan kebijaksanaan publik (*public policy*) tidak sebagai refleksi tuntutan masyarakat tetapi lebih banyak untuk kepentingan elit itu sendiri, dengan demikian perubahan kebijaksanaan publik merupakan hasil definisi dari elit itu sendiri.
2. Elitis berpandangan bahwa massa/masyarakat lebih banyak apatis sering dimanipulasi oleh elit itu sendiri.

b. Model Kelompok

David Truman, mengatakan bahwa kelompok kepentingan adalah suatu kelompok *sharing* sikap yang membuat klaim tertentu terhadap kelompok lain dalam masyarakat. Politik sesungguhnya adalah perjuangan antar kelompok untuk mempengaruhi dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Kekuatan pengaruh kelompok ditentukan oleh jumlah anggota, solidaritas anggota, kekuatan pendekatan, kepentingannya. Dengan demikian kebijaksanaan publik (*public policy*) merupakan keseimbangan yang dicapai sebagai hasil perjanjian kontrak, sehingga kebijakan publik akan menjadi

sangat tergantung dengan kepentingan-kepentingan politik dari kekuatan politik yang ada. *Public Policy* telah menjadi wadah kompromi yang legal dari berbagai kepentingan yang ada.¹⁴

Menurut Teuku Moh. Radie,¹⁵ kebijaksanaan hukum tertuang dalam Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres). Dengan demikian pejabat/lembaga yang berwenang menyusun kebijaksanaan hukum hanyalah MPR, Presiden bersama DPR, dan Presiden sebagai kepala pemerintahan, Keputusan Menteri dan peraturan serta instruksi menteri.

Menurut Pasal 7 Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Undang-undang/ atau Peraturan Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dengan demikian menurut ketentuan Pasal 7 Undang-undang No. 10 tahun 2004, yang berwenang menentukan kebijaksanaan negara adalah MPR, Presiden dan

¹⁴ Abdul Kahar Badjuri, Teguh Yuwono, 2002, *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang hal. 8.

¹⁵ HR. Sri Sumantri, 2003, *Materi Kuliah Politik Hukum*, PMIH Untag, Semarang, hal. 21.

DPR, Presiden selaku kepala pemerintahan dan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II bersama-sama DPRD Tingkat I dan Tingkat II.

Di dalam pembuatan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Adapun kebijakan privatisasi terhadap PT Telkom Divre IV Jawa Tengah dilakukan berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara. Surat Keputusan Menteri ini sebagai implementasi dari Undang-undang No 19 Tahun 2003. Mengenai privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan dijabarkan pada pokok pemikiran berikut.

3. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Perusahaan adalah suatu pengertian ekonomi yang banyak dipakai dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), namun KUHD sendiri tidak memberikan penafsiran maupun penjelasan resmi tentang arti perusahaan. Molengraff¹⁶ merumuskan suatu perusahaan harus mempunyai unsur-unsur:

1. terus menerus atau tidak terputus-putus;
2. secara terang-terangan (karena berhubungan dengan pihak ketiga);
3. dalam kualitas tertentu (karena dalam lapangan perniagaan);
4. menyerahkan barang-barang;
5. mengadakan perjanjian-perjanjian perdagangan;

¹⁶ CST. Kansil, 1985, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 1.

6. harus bermaksud memperoleh laba.

Adapun tujuan dari perusahaan adalah untuk turut membangun ekonomi dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur, materiil dan spirituil. Di samping tujuan perusahaan seperti di atas, perusahaan yang merupakan kesatuan produksi mempunyai sifat: (a). memberi; (b). menyelenggarakan kemanfaatan umum; (c). memupuk pendapatan.

Di Indonesia pengaturan bentuk-bentuk perusahaan tertuang di dalam berbagai peraturan. Menurut Pasal 1 Undang-undang No. 9 tahun 1969 tentang Perusahaan Negara, usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam:

1. Perusahaan Jawatan, disingkat PERJAN;
2. Perusahaan Umum, disingkat PERUM;
3. Perusahaan Perseroan, disingkat PERSERO.

Ciri Perusahaan Jawatan adalah melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum kepada masyarakat dan merupakan bagian dari departemen RI. Perusahaan Umum melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan umum kepada masyarakat dan sekaligus pemasok keuangan negara. Perusahaan Umum dan Perusahaan Jawatan masih dilandasi manajemen birokrasi pemerintahan. Sedangkan Perusahaan Perseroan cenderung dikelola dengan sistem manajemen swasta dan melaksanakan fungsi-fungsi sebagai pemasok keuangan negara, di samping selaku penyelenggara pelayanan umum kepada masyarakat. Persamaan dari ketiga bentuk perusahaan tersebut adalah

bermodalkan bagian keuangan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah suatu badan usaha yang berbaju kekuasaan pemerintah, tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta.¹⁷ Pengaturan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengalami beberapa kali perubahan. Secara berurutan diatur dalam peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan IBW (*Indische Bedrijven Wet*) Stb. 1927 No. 419 diubah dengan Stb. 1936, 1954, dan Stb. 1955
2. Peraturan ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*) Stb. 1925 No. 448 diubah dengan Lembaran Negara 1948 No. 334.
3. Undang-undang No. 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.
4. Undang-undang No. 9 tahun 1969 tentang Perusahaan Negara.
5. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan.
6. Undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Dalam dunia bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) disebut *Public enterprise*, sedangkan perusahaan yang dilakukan oleh swasta disebut *private enterprise*. *Public enterprise* mengandung tiga makna yaitu: *public ownership*, *public control*, dan *public purpose*. Dari ketiga makna tersebut, *public purpose* menjadi inti dari konsep Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *Public purpose* dijabarkan sebagai keinginan pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan

¹⁷ Mubyarto, 1993, *Ekonomi Kerakyatan*, BFE UGM, Yogyakarta, hal. 89.

(fungsi sosial politik dan fungsi ekonomis) bagi kesejahteraan bangsa dan negara. Sedangkan *public ownership* dan *public control* dinyatakan mengingat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan usaha milik rakyat yang dijalankan oleh pemerintah. Wajar apabila rakyat memiliki hak kontrol/pengawasan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi alasan utama pengawasan rakyat atas pengelolaannya.¹⁸

Pada tahun 1989¹⁹ keluar sebuah deregulasi kebijakan yang dikenal dengan Paket Kebijakan Juni 1989 yang berisi penataan kembali perusahaan milik negara dengan menetapkan empat kategori sangat sehat, sehat, kurang sehat dan tidak sehat. Dengan kategori ini perusahaan milik negara yang sangat sehat dan sehat kurang dari separoh jumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ada. Akibatnya tuntutan reorganisasi, swastanisasi dan transparansi keuangan publik, mengalir deras dari masyarakat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dianggap kurang sehat dan tidak sehat akan dilakukan privatisasi. Privatisasi perusahaan diartikan sebagai tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham.²⁰ Privatisasi perusahaan dapat berbentuk kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi, merger, pemecahan badan usaha, penjualan saham serta pembentukan perusahaan patungan (*join Venture*).

¹⁸ Sedarmayanti, *Op. Cit*, 2003, hal. 83.

¹⁹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, kebijakan, dan Implementasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hal. 22.

²⁰ *Ibid*, hal. 84.

Kebijakan privatisasi yang diambil oleh pemerintah mempunyai maksud dan tujuan seperti yang termuat dalam Undang-undang. Privatisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai maksud seperti yang tercantum dalam Pasal 74 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai berikut:

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar.

Adapun tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham Persero.

Dengan demikian, diharapkan hasil privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan merubah budaya yang ada dalam perusahaan. Perusahaan akan menjadi perusahaan yang efisien dan mempunyai nilai tambah sehingga akan berpengaruh terhadap kesejahteraan karyawan dan masyarakat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku perusahaan yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah setiap usahanya selalu untuk kepentingan masyarakat. Dalam sistem kerjanya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak pernah lepas

dari birokrasi pemerintah. Oleh karena itu pada bagian berikut akan dibahas hubungan antara birokrasi dan pelayanan umum.(publik).

c. Birokrasi dan Pelayanan Publik

Istilah pelayanan publik baru menjadi populer di Indonesia berbarengan dengan bergulirnya reformasi. Sebagai sesuatu yang baru, sering terjadi pemahaman yang keliru tentang pelayanan publik antara masyarakat dan pemerintah.

Dapat dikemukakan, secara ekstrem terdapat dua jenis barang²¹ yaitu, barang publik (*public good*) dan barang swasta (*private good*). Barang publik adalah barang yang penggunaannya memiliki ciri *nonrivalry*, seperti udara, jalan, jembatan, dan sebagainya. Adapun barang swasta dicirikan oleh adanya rivalitas, seperti baja, sepatu dan lain-lain. Baik barang publik dan barang privat di sektor permintaan (*demand*) ditentukan oleh selera konsumen. Barang swasta sektor persediaan ditentukan oleh produsen yang bertujuan mencari untung (*profit motive*), sedangkan barang publik ditentukan melalui proses politik. Di antara keduanya terdapat barang swasta yang memiliki nilai strategis sehingga mengundang campur tangan pemerintah untuk mengelolanya. Misalnya pangan, industri pupuk, industri kimia, industri otomotif dan sebagainya. Di sisi lain juga terdapat barang publik di mana swasta tertarik untuk mengelolanya seperti jalan tol, sampah, air minum, telekomunikasi dan sebagainya. Semakin strategis arti

²¹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, 2006, *Op. Cit*, hal. 14.

barang dan jasa bagi pemerintah, semakin besar intervensi pemerintah dalam produksi, distribusi, dan alokasinya.

Pelayanan publik (*public services*) merupakan barang-barang non material, sedangkan barang-barang material disebut dengan barang-barang publik (*public goods*). Barang-barang dan jasa publik ini berkaitan dengan administrasi dan birokrasi publik, yaitu satu sebutan lain dari pemerintah, dan kebijaksanaan publik (atau kepentingan bersama antara pemerintah dan warga negara). Barang-barang dan jasa publik adalah salah satu konsep teoritis dalam ekonomi modern yang digunakan oleh ahli-ahli ilmu sosial lainnya. Salah Satu penerapan terpenting adalah pada pengorganisasian kepentingan ekonomi.²²

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah perusahaan yang dikuasakan untuk mengelola kekayaan negara yang berasal dari rakyat dan milik rakyat, harus selalu berorientasi dan berintegrasi dengan kepentingan rakyat banyak. Sebagai perusahaan yang menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa untuk kepentingan umum atau *public utilities* seperti perusahaan air minum, listrik dan gas, pos, telegraf dan telepon, dan kereta api harus berada di tangan pemerintah.²³ Perusahaan negara sebagai pengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus mampu mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat baik dalam jenis, kuantitas, kualitas maupun dalam harga produk atau jasa yang dihasilkannya. Sebagai pengelola kekayaan bumi, air, alam dan yang

²² Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Mohammad Abbas, 2001, *Pelayanan Publik, Apa Kata Warga*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Bandung, hal. 1.

²³ RJ Kapin Adisunarta dalam Mubyarto dan Buiono, 1981, *Ekonomi Pancasila, Usaha Swasta Dalam Ekonomi Pancasila (I)*, CV Agung, Semarang, hal. 257.

terkandung di dalamnya harus mampu mengelola secara efektif dan efisien, serta mampu menggunakannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat keseluruhan.

Hal ini berarti kegiatan melayani masyarakat merupakan suatu proses pelayanan yang menyangkut pemerintahan termasuk tugas pelayanan yang menyangkut tugas umum pemerintah termasuk tugas pelayanan yang dilakukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan kegiatan-kegiatan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi baik itu atas limpahan pemerintah atau kegiatan-kegiatan yang mandiri. Pelayanan tersebut diarahkan kepada upaya membangun “*community self reliance*” yang menyiratkan makna pemberdayaan. Untuk itulah, kebijakan pelayanan umum baik yang dilakukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun organisasi sosial harus mengutamakan kepentingan masyarakat.²⁴

PT Telkom sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) wajib menyediakan produk jasa untuk kepentingan rakyat dengan jenis, kuantitas, kualitas dan harga yang bersaing. Privatisasi yang dilakukan PT Telkom diharapkan perusahaan lebih mampu menyediakan barang-barang publik dan memberikan pelayanan pada publik sebagai konsumen dengan baik dan tetap berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

²⁴ Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Muhamad Abas, 2001, *Op. Cit*, hal. 18.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio legal dengan metode pendekatan kualitatif yang dilakukan selama bulan Maret sampai Juni 2007. Dengan maksud untuk menggali pemaknaan masyarakat tentang privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

a. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma *critical legal theory*. *Critical legal theory* adalah suatu cara pandang terhadap realitas yang mempunyai orientasi ideologis terhadap paham tertentu. Paradigma *critical legal theory* ini menilai obyek atau realitas secara kritis (*critical realism*) yang tidak dapat dilihat secara benar oleh pengamatan manusia.²⁵

Dalam penelitian ini menggunakan paradigma *critical legal theory* dengan maksud untuk mengkritisi kebijakan pemerintah terhadap privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sudah sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 atau tidak serta dampak privatisasi terhadap pelayanan publik khususnya pada PT Telkom Jawa Tengah.

b. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah *socio legal research* dengan metode kualitatif. Metode normatif memandang hukum sebagai peraturan atau serangkaian kaidah yang bersifat normatif. Sedangkan

²⁵ Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (Denzim Guba dan Penerapannya)*, PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hal. 41.

metode pendekatan sosiologis melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat atau hukum itu berinteraksi dengan masyarakatnya.

Pendekatan *socio legal* bermaksud melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum serta mencoba menjelajahi realitas empirik dalam masyarakat. Hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif yang mandiri atau teoritik, melainkan juga dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial yang lain.

Dengan metode kualitatif²⁶ diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik obyek maupun subyek yang diteliti. Metode kualitatif memungkinkan kita memahami masyarakat secara personal dan memandang mereka sebagaimana mereka mengungkapkan pandangan dunianya. Pendekatan kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan. Dengan metode kualitatif diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik kebijaksanaan privatisasi dalam sektor pelayanan publik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)..

²⁶ Esmi Warassih Pujirahayu, 1999, *Metodologi Penelitian Bidang Humaniora dalam Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*; Materi Penelitian Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas FH Undip, Semarang, hal. 47.

c. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti merupakan instrumen penelitian yang utama, karena peneliti ingin mengetahui makna kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di sektor pelayanan publik. Di samping itu instrumen lain yang digunakan sebagai instrumen pendukung adalah wawancara terpimpin, catatan, dan ringkasan wawancara.

d. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis data

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis data yaitu:

a. data primer

Didapatkan dari pejabat Telkom sebagai informan kunci dan dikembangkan dengan metode *snow ball* hingga diperoleh informasi yang mendalam. Informan kunci ditemui dan dipilih berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya di bidang hukum dan kebijaksanaan publik. Informan berikutnya diperoleh dari rekomendasi informan terdahulu. Demikian seterusnya sehingga dirasa informasi yang kita peroleh sudah cukup.

b. data sekunder

Berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan perwujudan dari kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan buku-buku kepustakaan.

2 . Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini ada dua yaitu:

a. data primer

Sumber data primer diperoleh langsung dari lapangan, dari lokasi penelitian yang dapat berupa sikap dan perilaku dari para informan dan hasil dari kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

b. data sekunder

Data sekunder merupakan data yang dapat mendukung data primer yang berasal dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku, majalah dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

e. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah PT Telkom Devisi Regional IV Jawa Tengah. Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui isi kebijaksanaan dan makna privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu informan berasal dari pejabat PT Telkom, pelaksananya dan masyarakat yang menggunakan pelayanan jasa PT Telkom Divre IV Jawa Tengah pada sambungan telepon .

f. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. *Participant observation pasif* (peneliti terlibat secara pasif)

Ini berarti peneliti langsung terlibat secara pasif dan mengamati secara alamiah dan wajar dalam obyek yang diteliti. Hal ini untuk mengetahui kebijaksanaan privatisasi dimaknai dan dampaknya pada kesejahteraan masyarakat terhadap pelayanan publik.

2. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan yang digunakan adalah dengan meneliti dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan pendapat para sarjana yang ada relevansinya dengan Kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

g. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data *interpretative understanding* atau *verstehen* (memahami).²⁷ Karena untuk memahami seseorang tidak hanya mempelajari perilakunya saja, tetapi juga harus menginterpretasikan tindakan si pelaku dan memahami motif si pelaku. Dengan model interaktif yaitu terdiri dari 4 (empat) tahapan kegiatan pengumpulan data, reduksi data, pengujian data, dan verifikasi data/ menarik kesimpulan. Keempat tahapan ini merupakan siklus yang interaktif artinya tahap

²⁷ Geoege Ritzer, 1992, *Sosiologi Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 3.

analisa data dilakukan terus menerus dan berulang-ulang serta bergerak di antara 4 (empat) tahap kegiatan tersebut.

h. Validasi Data

Validasi data dilakukan dengan teknik triangulasi, khususnya triangulasi sumber. Pengertian triangulasi sumber adalah membandingkan dan memeriksa ulang secara terbalik tentang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif, yaitu dengan jalan:

1. membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara dengan informan kunci;
2. membandingkan yang dikatakan orang di depan umum dengan yang dikatakan secara pribadi;
3. membandingkan yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan yang dikatakan sepanjang waktu;
4. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang terkait dengan kebijakan privatisasi.

Di dalam penelitian ini didapati adanya perbedaan pengertian privatisasi yang ada pada peraturan perundang-undangan dengan yang ada dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan teori William J. Chambliss dan Robert B. Seidman tentang efektifitas bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hukum bekerja dalam masyarakat dipengaruhi oleh keadaan sosial, ekonomi, politik dan budaya. Demikian ini terjadi karena kebijakan privatisasi yang diambil pemerintah tidak berasal dari keinginan

rakyat melainkan keinginan dari pemerintah yang sesuai dengan teori elit. Menurut teori ini kebijaksanaan publik selalu mengalir dari atas ke bawah, yakni dari elit ke massa (rakyat).²⁸

F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Dalam penulisan tesis ini terdiri atas 5 (lima) bab yang saling berhubungan. Bab I merupakan latar belakang yang menyajikan fakta-fakta yang berhubungan dengan kebijaksanaan di sektor pelayanan publik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dari fakta-fakta yang ada dan perubahan pelayanan yang dilakukan PT Telkom, muncul beberapa masalah. Permasalahan yang muncul adalah; mengapa pergeseran kebijakan dalam pelayanan publik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyimpang dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Permasalahan kedua adalah bagaimana dampak kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terhadap kesejahteraan masyarakat.

Konsep teori tentang kebijaksanaan dan pelayanan publik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bahas dalam Bab II. Hukum sebagai sarana dalam mewujudkan kebijaksanaan negara. Dalam kebijaksanaan publik terdapat 3 (tiga) unsur yaitu nilai, tujuan dan sasaran. Sebagai alat mewujudkan keinginan negara hukum digunakan pemerintah untuk memberikan pelayanan pada rakyatnya. Tugas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah memberi pelayanan umum pada masyarakat sebagai konsumennya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai

²⁸ Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 69,

pelayan publik harus mampu memberi pelayanan yang terbaik pada rakyat. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan merubah budaya perusahaan. Perusahaan menjadi perusahaan yang efektif dan efisien serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham.

Bab III membahas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan Undang-undang No 19 Tahun 2003. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai karakteristik yang berbeda dengan perusahaan swasta. Ada tiga jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu, Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam pengelolaan Perum dan Perjan masih dilandasi manajemen birokrasi pemerintahan. Sedangkan Persero cenderung dikelola dengan sistem manajemen swasta dan melaksanakan fungsi utama sebagai pemasok keuangan negara, di samping sebagai penyelenggara pelayanan umum kepada masyarakat.

Berdasarkan Paket Kebijakan Juni 1989, terdapat 4 (empat) kategori Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu, sangat sehat, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Alasan keterbatasan negara dalam mensubsidi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maka pemerintah perlu mengeluarkan kebijaksanaan privatisasi Badan usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat. Dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan menjadi pelaku usaha yang efektif, efisien, dan lebih mampu bersaing dengan perusahaan lain serta dapat memberi pelayanan publik secara lebih baik yang merupakan cermin dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di masa yang akan datang.

Diskripsi tentang latar belakang kebijaksanaan dan dampak kebijaksanaan dalam pelayanan publik dibahas dalam Bab IV. Kebijaksanaan dalam pelayanan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan keputusan pemerintah tanpa memperhatikan keinginan rakyat. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai perusahaan milik rakyat yang dikelola dan diusahakan oleh pemerintah harusnya bekerja untuk kesejahteraan rakyatnya sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam kenyataannya, Kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah tidak sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Pasal 33 UUD 1945, bahwa sistem perekonomian disusun berdasarkan asas kekeluargaan. Bumi, air dan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak serta sektor produksi yang strategis dikuasai oleh negara. Namun kenyataannya, dengan privatisasi perusahaan swasta bisa ikut memiliki Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sehingga berakibat adanya pergeseran kepemilikan dan tujuan dari perusahaan. Kebijaksanaan ini membawa dampak pada kesejahteraan masyarakat.

Di dalam Bab V penutup, disampaikan simpulan yang menunjukkan bahwa kebijakan privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilakukan oleh pemerintah tanpa diadakan seleksi yang ketat. Dasar pertimbangan privatisasi tidak untuk kemajuan perusahaan atau kepentingan ekonomi tetapi berdasarkan pertimbangan politik. Hal ini menyebabkan terjadinya pergeseran sistem perekonomian dari yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pergeseran

terjadi pada makna privatisasi, kepemilikan modal dan tujuan perusahaan, yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Kemudian diajukan rekomendasi kepada pemerintah agar dalam membuat suatu kebijaksanaan harus memperhatikan nilai-nilai dasar falsafah bangsa dan tujuan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara harus selektif. Jika diperlukan privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus ada Undang-undang Privatisasi tersendiri yang berkeadilan sosial sesuai dengan tujuan negara Indonesia.

BAB II

HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK DALAM PELAYANAN UMUM PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara.²⁹ Dalam konteks demikian peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan alasan dan tujuan tertentu.

Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua,³⁰ yaitu politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai kebijakan dasar, dan politik hukum yang menjadi tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai kebijakan pemberlakuan. Kebijakan dasar bersifat netral dan mengandung nilai universal tujuan dan alasan pembuatan undang-undang. Kebijakan pemberlakuan memiliki muatan politis karena bergantung pada apa yang diinginkan oleh pembuat undang-undang, dan secara eksplisit terdapat dalam konsiderans menimbang atau penjelasan umum.

²⁹ Pendefinisian UU seperti ini untuk membedakan bentuk lain dari hukum yang tidak dibuat secara sengaja dan tidak tertulis, yaitu hukum adat, dan juga pembentukan hukum yang dibuat oleh institusi non negara seperti perjanjian antar subyek hukum perdata.

³⁰ Hikmahanto Juwana, 2002, *Politik hukum UU Bidang Ekonomi Di Indonesia*, Majalah Hukum dan Bisnis, Volume 23.

A. Hukum dan Kebijakan Publik

Manusia dalam hidup bermasyarakat membutuhkan suatu tatanan agar hidupnya tidak mengganggu dan terganggu dengan manusia lainnya. Untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat terdapat beberapa macam norma sehingga sebagai akibatnya juga dapat dijumpai adanya lebih dari satu tatanan di dalam masyarakat. Tatanan masyarakat ini terdiri dari sub-sub tatanan.³¹ Sub-sub tatanan tersebut adalah: tatanan keagamaan, kesopanan, kesusilaan, kebiasaan, hukum, dan lain-lain.

Hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Hukum merupakan pencerminan kehendak manusia tentang seharusnya masyarakat itu dibina dan harus diarahkan. Oleh karena itu hukum mengandung ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan. Ide-ide ini adalah mengenai keadilan. Hukum dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut nilai-nilai dasar. Nilai-nilai dasar tersebut adalah: keadilan, kegunaan, kepastian hukum.³²

Ciri-ciri yang menonjol dari hukum mulai tampak pada penciptaan norma-norma hukum yang “murni”, yaitu yang dibuat secara sengaja oleh salah satu badan perlengkapan pada masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan penciptaan dan pembuatan hukum. Pada proses pembuatan dapat dilihat, bahwa tatanan itu didukung oleh norma-norma yang secara sengaja dan sadar dibuat untuk

³¹ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 14.

³² Satjipto Raharjo dalam Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 13.

menegakkan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Oleh karena itu, terutama hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Pembangunan yang terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang dimaksudkan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Keterlibatan hukum yang semakin aktif ke dalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial, mengarahkan pada penggunaan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru. Hukum tidak hanya digunakan untuk mengatur tingkah laku yang sudah ada di dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang sudah ada, namun juga dipakai sarana untuk meralisasi kebijaksanaan negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Hukum dipandang sebagai alat atau sarana atau *tool* yang berperan untuk menunjang pembangunan agar berjalan dengan teratur, tertib, dan lancar. Fungsi hukum³³ sebagai alat atau sarana atau *tool* dalam pembangunan dikenal dua konsep yaitu : *law as tool social control* dalam arti bahwa hukum hanya berperan sebagai sarana untuk mempertahankan stabilitas di dalam masyarakat. Konsep kedua menurut Roscoe Pound hukum sebagai *a tool social engineering*, yaitu merupakan alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmaja, hukum sebagai sarana pembaharuan berupa peraturan-peraturan hukum yang berfungsi

³³ Ronny Hanitijo, 1989, *Loc. Cit*, hal. 35

sebagai sarana pengatur dalam menyalurkan kegiatan anggota-anggota masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk tujuan, karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut:³⁴

1. hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Di dalam konsepsi hukum sebagai sarana politik, partisipasi warga negara mempunyai makna khusus di dalam hukum. Philippe Nonet dan Philip Selznick³⁵ membedakan tiga keadaan dasar mengenai hukum dasar masyarakat yaitu:

1. Hukum represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif;
2. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menetralsir represi dan melindungi integritas hukum itu sendiri;
3. Hukum responsif, yaitu hukum sebagai suatu sarana respos terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Hukum represif secara khusus bertujuan untuk mempertahankan status *quo* penguasa, yang kerap kali dikemukakan dengan dalih untuk menjamin

³⁴ Bambang Sunggono, 1994, *Loc. Cit*, hal. 76-77

³⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Loc. Cit*, hal 23-27.

ketertiban umum. Aturan-aturan hukum represif bersifat keras dan terperinci, akan tetapi lunak dalam mengikat para pembuatnya, hukum tunduk pada politik kekuasaan, tuntutan untuk mematuhi hukum bersifat mutlak, dan ketidakpatuhan dianggap sebagai suatu penyimpangan, sedangkan kritik kepada penguasa dianggap sebagai suatu ketidaksetiaan.

Hukum yang demikian ini terjadi di Indonesia pada zaman pemerintahan orde baru. Rakyat harus patuh dan tunduk pada hukum yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan kepentingan rakyat. Demikian pula dalam pembuatan peraturan privatisasi Badan Usaha Milik Negara.

Hukum otonom, tidak mempermasalahkan dominasi kekuasaan, dalam tatanan yang ada, maupun tatanan yang hendak dicapai. Hukum otonom merupakan model hukum "*the rule of law*" dalam bentuk liberal klasik. Dasar berlakunya hukum dalam hukum otonom terletak pada kebenaran prosedural, hukum adalah bebas dari pengaruh politik, sehingga terdapat pemisahan kekuasaan sedangkan kesempatan untuk berpartisipasi dibatasi oleh tata cara yang sudah mapan.

Hukum responsif adalah hukum yang bersifat terbuka terhadap perubahan-perubahan masyarakat dengan maksud untuk mengabdikan pada usaha meringankan beban kehidupan sosial dan mencapai sasaran-sasaran kebijaksanaan sosial. Dalam Konsepsi hukum responsif ditekankan pentingnya makna dan sasaran kebijaksanaan, dan penjabaran juridis dan reaksi kebijaksanaan, serta pentingnya

partisipasi kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi yang terlibat dalam peraturan kebijaksanaan.

Fungsi hukum sebagai sarana terkait erat dengan perkembangan masyarakat. Pemerintah menggunakan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan. Tujuan-tujuan kebijaksanaan yang dicita-citakan diwujudkan dalam bentuk hukum. Perwujudan dalam bentuk hukum, tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri yaitu untuk mengatur masyarakat secara efektif dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuat dengan sengaja.

Pada dewasa ini, fungsi sentral negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat di daerah kekuasaannya. Tujuan-tujuan penting kebijaksanaan pemerintah pada umumnya adalah:³⁶

1. memelihara ketertiban umum negara (negara sebagai stabilisator);
2. memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
3. memperpadukan berbagai aktifitas (negara sebagai koordinator);
4. menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor).

Menurut Konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak berisi pendapat para pejabat negara yang mewakili rakyat, tetapi juga berisi tentang

³⁶ A. Hoogerwet, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit*, hal. 12.

opini politik. Setiap kebijaksanaan negara harus selalu bertujuan pada kepentingan publik (*public interest*).

Istilah kebijaksanaan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “*public policy*”. *Public policy* selain diterjemahkan menjadi kebijaksanaan publik ada juga yang menterjemahkan menjadi kebijaksanaan negara atau kebijaksanaan pemerintah. Inu Kencana Syafii dalam bukunya Pengantar Ilmu Pemerintahan, membedakan Kebijakan (*policy*) dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat, sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan oleh berbagai pejabat di daerah.

Pengertian kebijaksanaan (*policy*) punya arti yang bermacam-macam. Para Sarjana mempunyai arti yang berbeda. Thomas R. Dye³⁷ mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai berikut: *Public policy is whatever the government choose to do or not to do* (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).

Menurut James E. Anderson,³⁸ *public policy are those policies developed by governmental bodies and officials* (kebijaksanaan publik adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Sedangkan David Easton³⁹ memberikan pengertian tentang kebijaksanaan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole*

³⁷ Soetopo, 1999, *Kebijaksanaan publik dan Implementasi*, Bahan Diklat SPAMA, LAN-RI, Jakarta, hal. 3..

³⁸ *Ibid*, hal. 3.

³⁹ *Ibid*, hal. 4.

society” (pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Dari beberapa pendapat para sarjana di atas disimpulkan kebijaksanaan publik adalah:

1. Kebijakan publik adalah dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan.
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Di Indonesia dikenal adanya tingkatan-tingkatan kebijaksanaan publik yaitu, kebijaksanaan lingkup Nasional, yang meliputi kebijaksanaan Nasional. Kebijakan Umum dan kebijaksanaan Pelaksanaan. Di samping itu ada kebijaksanaan publik lingkup wilayah/daerah yang meliputi kebijaksanaan umum dan kebijaksanaan pelaksana.⁴⁰

Kebijaksanaan di bidang hukum ekonomi khususnya kebijaksanaan privatisasi pada PT Telkom termasuk dalam tingkatan kebijaksanaan pelaksanaan. Privatisasi PT Telkom Divre IV Jawa Tengah berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI NO 7440/KMK/00/1989. Kebijakan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijaksanaan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Administrasi publik yang berwenang menetapkan

⁴⁰ *Ibid*, hal. 10.

kebijaksanaan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND.⁴¹

Dalam perumusan kebijaksanaan negara, para ahli politik telah mengembangkan berbagai macam pendekatan atau model yang akan dapat membantu memahami kehidupan politik (*political life*) pemerintahan proses kebijaksanaan dan sebagainya. Yehezkel Dror mengemukakan adanya 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan⁴², yaitu:

a. *Pure Rationaliy Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, di mana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.

b. *Economically Rational Model*

Model ini sama dengan model yang pertama tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

c. *Sequential- Decision Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijaksanaan yang paling efektif.

d. *Incremental Model*

Model keempat ini berasal dari teorinya Charles E. Lindblom yang terkenal dengan sebutan "*mudding Through*" menjelaskan kebijaksanaan itu dibuat.

⁴¹ *Ibid*, hal. 7.

⁴² Yahezkel Dror, dalam Irfan Islamy, 1984, *Loc Cit*, hal. 40-42.

Kebijaksanaan dibuat atas dasar “perubahan yang sedikit” dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lama dipakai sebagai dasar/pedoman untuk membuat kebijaksanaan yang baru.

e. *Satisfying Model*

Model ini didasarkan atas teori “*satisficing*” dari Herbert A. Simon. Pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijaksanaan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

f. *Extra –Rational Model*

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijaksanaan yang paling optimal.

g. *Optimal Model*

Ini adalah merupakan model yang *integratif* (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis daripada kebijaksanaan dan masalah-masalahnya. Semuanya ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif-alternatif program, peramalan hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik.

Keputusan-keputusan dibuat atas dasar pilihan-pilihan alternatif yang dapat diterima (*Acceptable*).

Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo membagi tahap-tahap pembentukan kebijaksanaan publik sebagai berikut:⁴³

1. *policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijaksanaan;
2. *policy recomendation*, yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijaksanaan;
3. *policy analisis*, yaitu analisis kebijaksanaan, di mana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi suatu kebijaksanaan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
4. *policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan daripada kebijaksanaan;
5. *policy descision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijaksanaan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan;
6. *policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijaksanaan;
7. *policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijaksanaan.

⁴³ Bintoro Tjokroamidjojo, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit.*, hal. 57.

Thomas R. Dye,⁴⁴ menyebutkan adanya tujuh model tentang pembentukan kebijaksanaan yaitu:

1. *policy as intitutional activity;*
2. *policy as group equilibrium;*
3. *policy as alite preference;*
4. *policy effecient goal achievment;*
5. *policy as variationon the pasat;*
6. *policy as rational choice in competitive situations;*
7. *policy as system out put.*

Nicholas Henry mengelompokan tipologi kebijaksanaan negara menjadi 2 (dua) klasifikasi besar, yaitu: (1) kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut proses; (2) kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut hasil dan akibatnya (efek).⁴⁵ Penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut proses lebih bersifat deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan kebijaksanaan negara dibuat. Termasuk ke dalam pengelompokan penganalisaan dari sudut proses ini adalah model-model: institusional, elit massa, kelompok dan sistem. Sedangkan penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut hasil dan akibat lebih bersifat preskriptif, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijaksanaan negara atau cara meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijaksanaan negara. Termasuk ke

⁴⁴ *Ibid*, hal. 57-58.

⁴⁵ Nicholas Henry, dalam Rfan Islamy, *Ibid*, hal. 42.

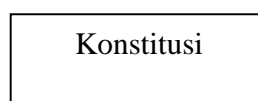
dalam pengelompokan ini adalah model-model: *rational-comprehensive* dan *incremental*, dan *mixed-scanning*.

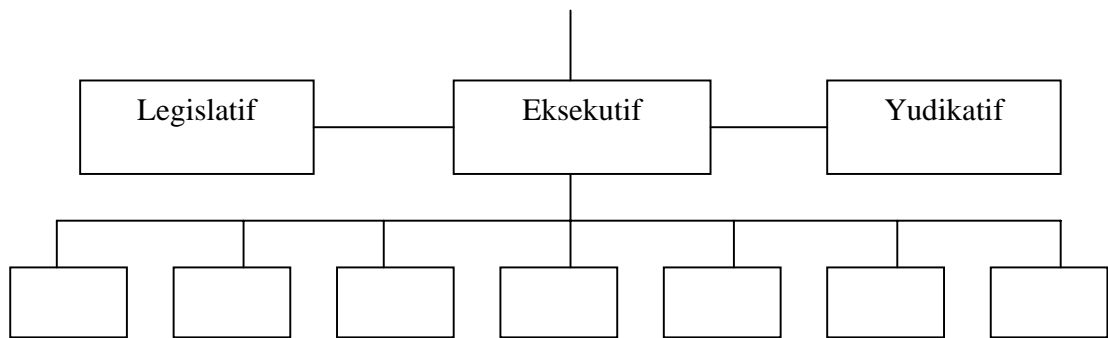
a. Kebijakan negara dianalisa dari sudut proses yaitu:

1. Institusional

Pada model ini, pusat perhatian terletak pada struktur organisasi pemerintah karena pusat kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah (lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif), sehingga kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah. Dengan demikian terdapat hubungan yang kuat antara kebijakan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah, hal itu disebabkan karena suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan negara kalau tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Model institusional ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar1. Model institusional





K a b i n e t

2. Elit Massa

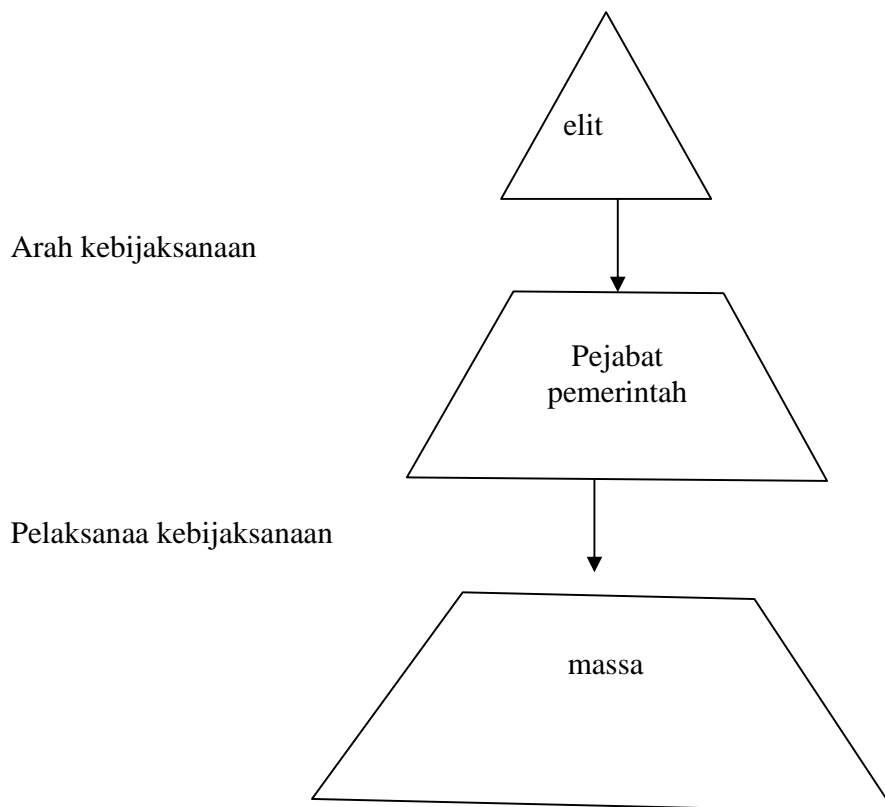
Model ini memandang administrator bukan sebagai pelayan rakyat akan tetapi sebagai kelompok-kelompok kecil yang mapan. Kelompok elit ini bertugas membuat, mempengaruhi massa dan melaksanakan kebijaksanaan di lingkungan massa yang bersifat apatis, buta terhadap informasi dan pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari kelompok ini yang berada di atas menuju ke massa/bawah. Nilai-nilai yang dianut kelompok massa. Dengan demikian kebijaksanaan negara pada model ini merupakan perwujudan dari keinginan-keinginan utama dari kelompok elit yang berkuasa bukan kebijaksanaan yang menggambarkan keinginan/tuntutan rakyat. Kebijaksanaan dibuat dan ditentukan oleh kelompok elit, maka pemerintah hanya sekedar pelaksana-pelaksana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh kelompok elit. Model elit massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

1. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan dan kelompok besar (golongan non elit) yang tidak punya kekuasaan. Hanya sejumlah kecil orang-orang yang menentukan kebijaksanaan negara, sedangkan massa (rakyat) tidak ikut menentukan.
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama dengan kelompok non elit yang dikuasai. Kelompok elit ditentukan atau dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang tinggi.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non elit ke elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanyalah non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke dalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
5. Kebijakan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elit. Perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan negara dilakukan sedikit-sedikit (*incremental*) dan tidak secara besar-besaran (revolusioner).

6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.⁴⁶

Model pembuatan kebijaksanaan elit massa ini dapat digambarkan sebagai berikut ini:

Gambar 2 .Model Elit Massa



3. Kelompok

Model ini menganut teorinya David B. Truman, dalam bukunya “*The Governmental Process*,” menyatakan bahwa interaksi di antara kelompok-

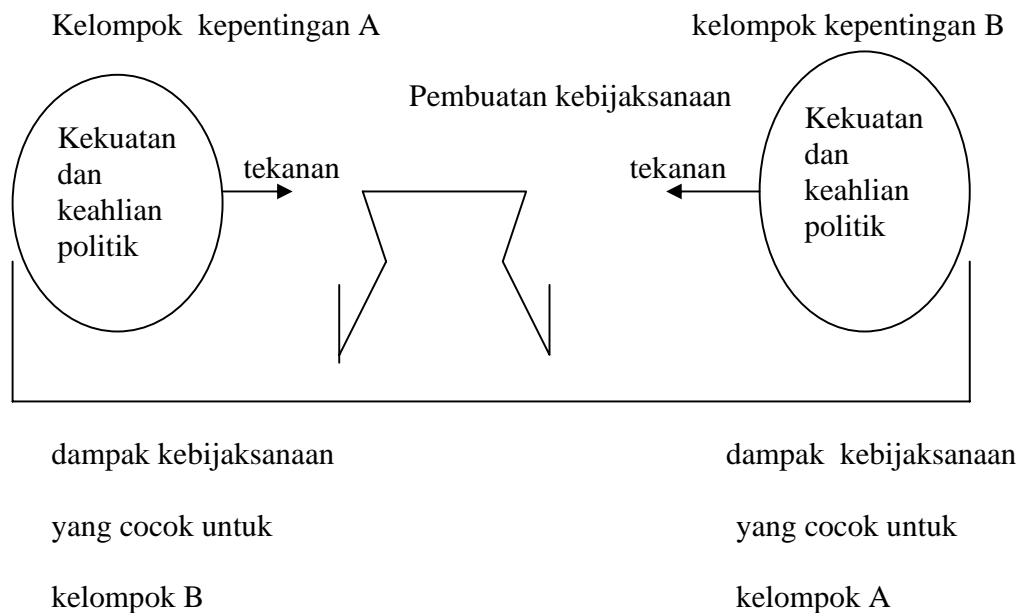
⁴⁶ Thomas R. dye, Irfan Islamy, 1994, *ibid*, hal. 44-47.

kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Sedangkan individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingan kepada pemerintah. Kelompok kepentingan akan semakin mempunyai arti penting dalam proses dan kegiatan politik karena sebenarnya politik itu merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Menurut teori ini, kebijaksanaan negara merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Kelompok kepentingan yang berpengaruh akan dapat mempengaruhi kebijaksanaan negara, dan untuk menjaga perimbangan tersebut, sistem politik bertugas untuk menengahi konflik di antara kelompok-kelompok tersebut. Thomas R. Dye selanjutnya mengatakan, tugas sistem politik adalah menengahi konflik antara kelompok dengan cara membuat aturan permainan antar kelompok, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan memaksakan bekerjanya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Aktivitas politik dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga pembuat kebijaksanaan negara secara terus menerus merespon tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok kepentingan dengan melakukan tawar menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*),

dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh. Kebijakan negara menurut model ini merupakan keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dari perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda. Model kelompok ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3. Model Kelompok.

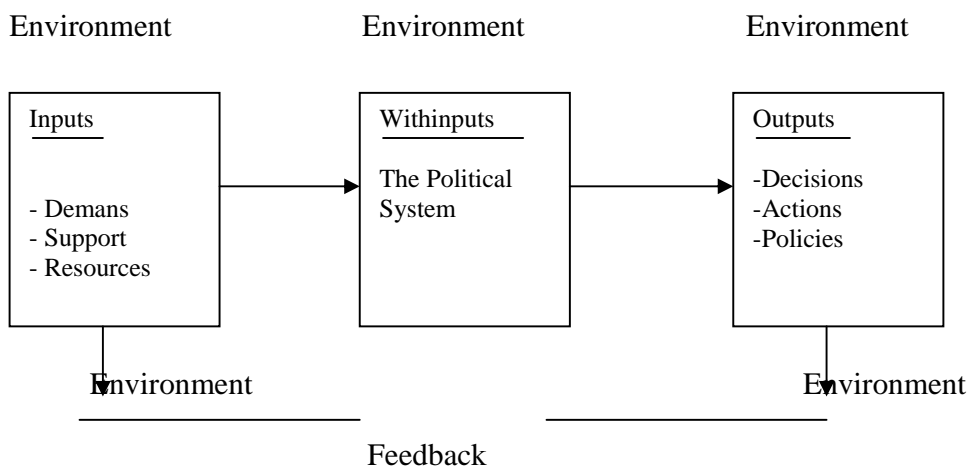


4. Sistem Politik

Model sistem politik didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*insouts, withinputs, outputs, dan feedback*) dan memandang kebijakan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya)

yang ada di sekitarnya. Dengan demikian kebijaksanaan negara dipandang sebagai hasil dari sistem politik. Lembaga-lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat mengubah tuntutan (*demands*), dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang merupakan *inputs*, menjadi keputusan-keputusan kebijaksanaan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*), atau dengan kata lain mengubah *inputs* menjadi *outputs*. *Demands* timbul jika individu-individu dan kelompok-kelompok setelah memperoleh respon dari adanya peristiwa/keadaan di sektoral yang berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijaksanaan. Tuntutan tersebut timbul dari sistem politik (anggota birokrasi, pejabat pemerintah) atau dari luar sistem politik (anggota masyarakat, kelompok kepentingan). Model sistem Politik dapat digambarkan seperti gambar di bawah ini.

Gambar 4. Model sisitem Politik



b. .Kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut hasil akibat, yaitu:

1. *Rational-comprehensive*

Model ini didasarkan dari teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an man*). Menurut konsep manusia-ekonomi, semua individu tahu tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada situasi tertentu. Sehubungan dengan hal itu setiap orang akan berperilaku rasional yaitu akan membuat pilihan-pilihan sedemikian rupa sehingga mencapai nilai yang paling tinggi. Model *rational comprehensive*, menekankan pada pembuatan keputusan-keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuatan keputusan. Konsep rasional sama dengan konsep efisiensi, karena itu dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan yang rasional adalah suatu kebijaksanaan yang sangat efisien di mana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain. Menurut Yehezkel Dror., dalam membuat kebijaksanaan yang rasional, pembuat kebijaksanaan harus,⁴⁷

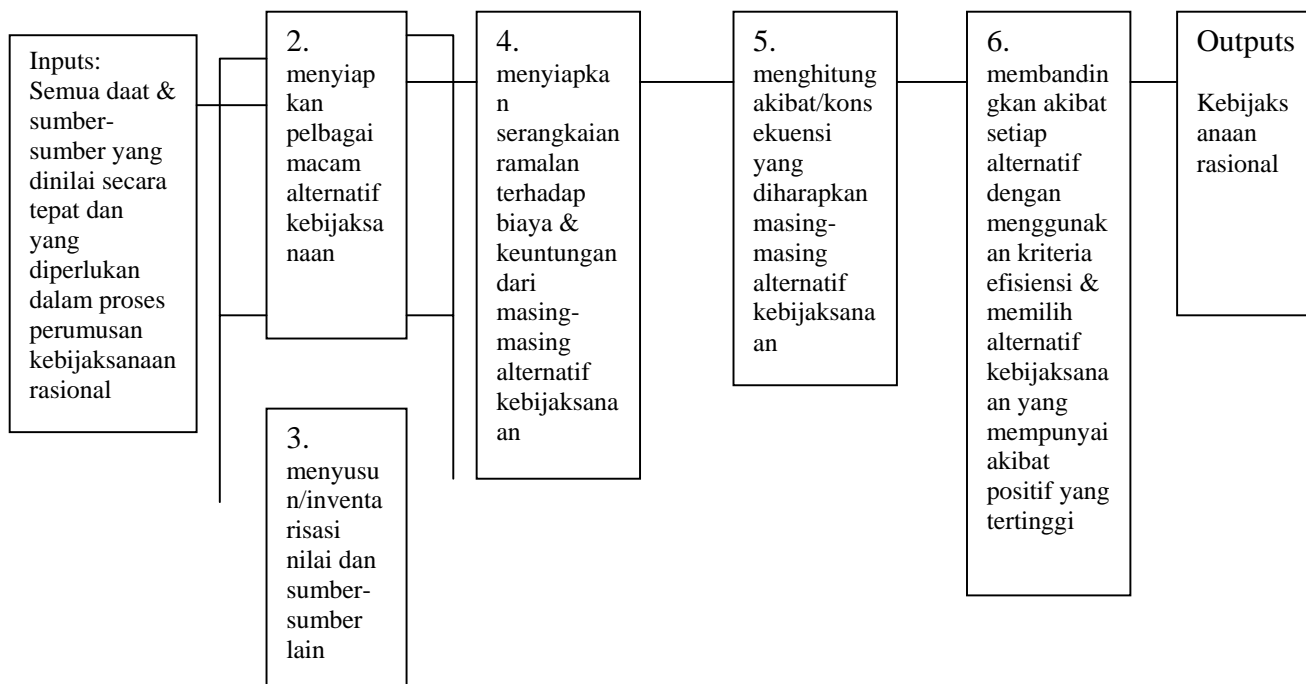
- a. mengetahui semua nilai-nilai yang ada pada masyarakat;
- b. mengetahui semua alternatif-alternatif kebijaksanaan yang tersedia;
- c. mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan;
- d. menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijaksanaan;

⁴⁷ Yehezkel Dror, *Public Policy Making Re-examined*, dalam Irfan Islamy, *Ibid*, hal. 50.

e. memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien.

Di bawah ini dapat dilihat gambar pembuatan kebijaksanaan model rasional komprehensif.

Gambar 5. Model Rasional Komprehensif



2. Incremental

Model ini timbul karena kritik atas model rasional komprehensif yang mendasarkan diri dari konsep *economic man*, pada model *incremental* disebut

principle of bounded rationality atau *satisficing* mendasarkan diri dari *administratif man*. Konsep ini mengakui adanya keterbatasan-keterbatasan pengetahuan dan keahliannya, sehingga tidak akan mampu mempertimbangkan semua nilai-nilai sosial (alternatif) serta dampaknya secara detail. *Administratif man* selalu dibimbing oleh sistem nilai dan rasa tanggung jawab untuk mencapai tujuan di dalam memilih alternatif-alternatif kebijaksanaannya. Karena itu *administratif man* berpikir secara pragmatis dengan cukup memuaskan diri (*satisfices*) dengan memilih suatu alternatif yang dianggapnya baik, yang dijumpainya pertama kali dengan tidak mau bersusah payah mencari alternatif-alternatif lain guna mendapatkan suatu pilihan yang terbaik. Model inkremental didasarkan dari teori sarjana ekonomi yang bernama Charles E. Lindblom yang menjelaskan tentang proses pembuatan keputusan dalam buku "*The Science of Muddling Thought*". Model ini memandang kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit-sedikit. Dengan demikian perumusan kebijaksanaan dengan model inkremental akan terjadi secara terus-menerus, tidak sekali untuk selamanya. Perumusan kebijaksanaan dengan model ini menggunakan analisa yang sederhana, secara politik tepat, berlandaskan sistem nilai, mampu menghilangkan konflik dan menjamin stabilitas politik.⁴⁸

3. *Mixed-scannig*

⁴⁸ Irfan Islamy, *Ibid*, hal. 59.

Pencetus model ini adalah seorang sosiolog yang bernama Amital Etzioni. Model ini lahir setelah Etzioni mempelajari model rasional komprehensif dan inkremental. Etzioni membedakan dua jenis keputusan yaitu *contextuating* (fundamental) *decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat melalui penjelajahan terhadap alternatif utama yang dilihat oleh pembuat keputusan sesuai dengan konsepsi tujuan yang akan dicapai, dan *bit (incremental)* *decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat secara inkremental yang didasarkan atas keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat.⁴⁹

Dari model-model yang telah dikemukakan baik model yang lahir dari pendekatan analisa sudut proses maupun model yang lahir dari pendekatan analisa sudut hasil, kesemuanya mengandung kelemahan-kelemahan dan kebaikan-kebaikan. Akan tetapi yang jelas keputusan pembuatan kebijaksanaan adalah dari pembuat kebijaksanaan untuk mengambil keputusan guna memilih salah satu model harus didasarkan dari kriteria-kriteria tertentu yang dianggapnya paling baik. Di antara kriteria tertentu tersebut yang paling dominan adalah pengaruh *decisions maker's values* (nilai-nilai/standar pembuat keputusan itu sendiri) dan *environmental influence* (pengaruh lingkungan) sistem politik baik berupa politik, ekonomi, sosial, keamanan, geografis, dan sebagainya. Kedua hal tersebut banyak mempengaruhi pembuatan keputusan dalam menentukan model-model pembuatan keputusan.

⁴⁹ Amital Etzioni, *Mixed Scanning; A "third" Approach to Decision making*, dalam *public Administration Review* XXVII, dalam Irfan Islamy, *Ibid*, hal 70-71.

Menurut Dror,⁵⁰ suatu sistem hukum terdapat komponen-komponen pokok yang harus diperhatikan dalam rangka mengefektifkan fungsi hukum. Beberapa komponen sistem hukum yang berkaitan dengan kebijaksanaan adalah: (1). *Substantive law*; (2). *Personal: other law-enforcing*; (3). *Organization: administration and physical*; (4). *Resources: budgets information and physical facility*, dan (5). *Decision rules and decision habits: formal, informal. Implicit*.

Hukum sebagai sarana-sarana untuk menyalurkan kebijaksanaan-kebijaksanaan sangat ditentukan oleh hubungan antara komponen-komponen itu satu sama lain serta bagaimana hubungan antara komponen itu dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijaksanaan. Berhasil tidaknya seluruh rencana tidak saja tergantung pada kebijaksanaan resmi pemerintah, juga ditentukan oleh segala tindakan para pelaksananya. Demikian pula tersedianya fasilitas fisik, pembinaan lembaga-lembaga sosial baru sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan negara.⁵¹

Bekerjanya Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya tentang kebijaksanaan privatisasi dipengaruhi oleh lingkungan sosial, politik, ekonomi, dan budaya . Hal ini berarti hukum tidak bisa lepas dari budaya masyarakat setempat. Demikian pula Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam memberikan pelayanan pada masyarakat tidak lepas dari pengaruh budaya yang ada. Hubungan antara birokrasi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam pelayanan publik akan dikaji pada bagian berikut.

⁵⁰ Dror dalam Esmi Warassis Pujirahayu, 2005 , *Loc. Cit*, hal. 161-162.

⁵¹ *Ibid*, hal. 163.

B. Birokrasi Dalam Pelayanan Publik

Organisasi pemerintahan pada umumnya dikatakan sebagai birokrasi, sedangkan yang memegang peranan dalam *decision maker* sehari-hari adalah para birokrat. Birokrasi adalah suatu bentuk pengorganisasian yang memiliki berbagai karakteristik tertentu. Karakteristik atau ciri-ciri menonjol dari birokrasi adalah: spesialisasi, hierarki, sistem peraturan, dan tindak personal. Ada beberapa penamaan birokrasi, seperti: birokrasi agraris, birokrasi kasta (birokrasi yang mempunyai kecenderungan memilih strata sosial tertentu untuk menempati jabatan-jabatan), birokrasi patrimonial (yang melibatkan pejabat yang tidak bebas), birokrasi privat (dalam sektor privat), dan birokrasi publik atau birokrasi negara. Karakteristik dasar birokrasi modern adalah rasionalitas dan efisiensi. Dari kedua ciri pokok tersebut mengalir berbagai tolok ukur birokrasi modern yang lain, seperti kecepatan, kecermatan dan administrasi data yang lengkap.⁵²

Keberadaan dan kehadiran birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu (program) pekerjaan yang harus dilakukan/dilaksanakan oleh banyak orang. Dalam suatu perumusan dikemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh para aparatur pemerintah.⁵³

⁵² Satjipto Raharjo, 1988, *Hukum dan Birokrasi*, Makalah Disajikan Sebagai Bahan Diskusi Panel Dalam Rangka Dies Natalis FH UNDIP, Jurusan Hukum dan Pembangunan FH Undip, Semarang,, hal. 2-5.

⁵³ F. Morstain Marx, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit*, hal 109.

Dalam sebuah pemerintahan, birokrasi berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar segenap kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik yang kemudian tertuang di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bagi pemerintah, keberadaan birokrasi sangat dibutuhkan agar program-program pemerintah dapat dilaksanakan sampai tingkat paling bawah.⁵⁴

Birokrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh para birokrat harus selalu mengarah kepada kepentingan masyarakat. Kekuasaan yang selama ini berada pada tangan birokrat haruslah beralih letaknya pada masyarakat, karena segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijaksanaan para birokrat bersumber dari aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat. Birokrat harus sadar bahwa dia harus bertindak dan bersikap sebagai pelayan dan abdi masyarakat, yang tidak boleh menunjukkan sikap hanya main kekuatan dan kuasa.

Menurut Weber⁵⁵, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Weber mengemukakan tiga tipe ideal dari otorita, yaitu sebagai berikut:

1. Otorita Tradisional

Otorita tradisional meletakkan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau dan yang kini masih berlaku.

⁵⁴ Bambang Sunggono, 1994, *Ibid*, hal. 109.

⁵⁵ Ali Mufiz, 1986, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Karunika UT, Jakarta, hal. 177-178.

Legitimasi amat amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada yang menjadi kepalanya. Para pemegang otorita merasa takut untuk meregangkan cara pengerjaan tradisional, karena perubahan berikutnya akan mengerogoti sumber-sumber legitimasinya.

2. Otorita Kharismatik

Otorita ini timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa. Individu yang dipatuhi tersebut misalnya mempunyai sikap heroik, ciri dan sifat lainnya, pribadi lainnya yang amat menonjol. Kedudukan seseorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam belenggu oleh aturan tradisional,. Pemimpin seperti ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh pengikutnya yang dipandang dapat memimpinya ke arah pencapaian tujuannya. Para pengikut mematuhinya, karena penghambaan diri, bukan karena hukum yang memaksanya untuk patuh. Menurut Weber tipe otorita tradisional dan tipe otorita kharismatik terdapat dalam hampir semua aktivitas organisasi sebelum adanya revolusi industri .

3. Otorita *Legal Rational*

Otorita ini didasarkan atas aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan atau kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan loyalitas formal dari pemimpinnya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal rasional memang didasarkan atas aturan-aturan yang pasti. Aturan bisa saja terdapat perubahan

untuk dapat mengikuti perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya secara sistematis, dan megandung perkiraan masa mendatang.

Birokrasi di negara-negara berkembang secara luas ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:⁵⁶

1. tidak efisien;
2. jumlah pegawai yang berlebihan;
3. tidak modern atau ketinggalan zaman;
4. seringkali menyalahgunakan wewenang;
5. tidak ada perhatian atau mengabaikan daerah-daerah miskin;
6. tidak tanggap atas keragaman kebutuhan dan kondisi daerah setempat.

Keadaan di atas dapat dilihat pada birokrasi Indonesia. Hal itu tercermin dalam pelayanan pemerintah yang pada umumnya dicerminkan oleh kinerja birokrasi pemerintah. Apabila saat sekarang masih terjadi ekonomi biaya tinggi dan segala bentuk inefisiensi di sektor pemerintah (*red tape*), hal ini setidaknya bersumber dari kinerja birokrasi yang masih belum baik dan memuaskan.

Perubahan iklim politik negara pada masa sekarang menjadi demokratis diawali munculnya gelombang tuntutan reformasi politik yang pada gilirannya melahirkan tuntutan akan perubahan dalam pelayanan birokrasi pemerintah. Dalam kaitan dengan birokrasi, pemerintah telah mengawali mengubah birokrasi pemerintah dengan menggunakan Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 tahun

⁵⁶ Bambang Sunggono, 1994, *Op.cit*, hal. 113.

1999, berikut Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dan Undang-undang No. 43 tahun 1999 yang mengubah Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Perubahan mekanisme birokrasi pemerintahan mengacu pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan ditingkatkannya peran Pemerintah Daerah Kota dan kabupaten di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat, yang berarti organisasi dan kewenangan birokrasi pemerintah pusat beralih ke birokrasi daerah.

Secara substansial Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengubah sebagian besar sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akibat penekanannya yang lebih besar pada desentralisasi untuk daerah Kabupaten dan Kota. Daerah menurut undang-undang ini memiliki hak otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, untuk menyelenggarakan semua urusan rumah tangganya berdasarkan kepentingan daerahnya, tanpa perlu khawatir dicampuri oleh pusat. Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999, daerah Kabupaten dan Kota menjadi konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki wewenang besar dalam mengelola daerahnya

Dengan perubahan birokrasi berdasarkan undang-undang No. 22 tahun 1999, struktur birokrasi pemerintah Pusat dan Provinsi menjadi ramping, sementara struktur birokrasi pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota menjadi membesar dan kompleks. Hal ini bertentangan dengan struktur kepegawaian pada masa orde baru. Pada masa orde baru besarnya kekuasaan pusat atas daerah yang

berakibat birokrasi pusat semakin membesar, penambahan pegawai meningkat pesat untuk mengisi jabatan birokrasi. Mengenai substansi kedudukan pegawai mengacu pada Undang-undang No. 43 Tahun 1999 terdapat pula perubahan. Pegawai menurut undang-undang ini dinyatakan secara tegas, berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara pemerintahan dan pembangunan. Kemudian dalam kedudukan dan tugasnya, pegawai harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan untuk menjamin netralitasnya, undang-undang ini melarang pegawai menjadi anggota atau pengurus partai.⁵⁷

Persoalan netralitas birokrasi menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Menurut analisa “Hegelian” , birokrasi sebagai suatu medium atau perantara antara negara dan masyarakat. Masyarakat mewakili berbagai kepentingan khusus sedangkan negara mewakili kepentingan umum. Di sinilah letak birokrasi pemerintah yang akan berfungsi sebagai perantara aspirasi atau kepentingan masyarakat terhadap negara yang kemudian diwujudkan dalam pelayanan publik. Namun menurut “Marx”, negara tidak mewakili rakyat atau kepentingan umum tetapi mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang dominan. Karena itu menurut Marx, birokrasi adalah manifestasi dari kelompok sosial yang merupakan instrumen dari kelas tertentu untuk melaksanakan dominasinya terhadap kelas lain

⁵⁷ Iijan Poltak Sinambela, 2006, *Op.Cit*, hal.70-94.

dalam semua segi kehidupan. Di sinilah perbedaan analisis Marx dan Hegel. Di satu sisi birokrasi netral, di sisi lain birokrasi tidak akan pernah netral karena dipengaruhi oleh kepentingan kelompok lain yang ingin menjadi dominan.⁵⁸

Dalam perspektif tersebut di atas, birokrasi pemerintahan di Indonesia secara konseptual menganut paham Hegelian, tetapi dalam prakteknya terutama dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat justru aparat birokrasi pemerintah berlaku tidak netral, seperti yang dikatakan Karl Marx.

Berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK) tahun 2001, ketidaknetralan aparat pemerintah dalam pelayanan publik disebabkan oleh:

1. arogansi aparat pemerintah yang merasa diri sebagai penguasa sehingga selalu menempatkan rakyat sebagai kelompok yang tersubordinasi sehingga rakyat tidak memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik;
2. perilaku korup aparat birokrat telah menyebabkan terjadinya diskriminasi dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kelompok masyarakat yang memiliki kekuasaan dan duit akan selalu diutamakan dalam pemberian pelayanan sehingga masyarakat yang tidak memiliki kekuatan apapun semakin terpinggirkan dari pelayanan yang baik oleh pemerintah.

Dalam konsep pelayanan publik ada dua kunci yaitu yang melayani (pelayan) dan yang dilayani (penerima layanan). Kebijakan negara yang berkaitan dengan kewajibannya untuk memberikan pelayanan yang baik kepada seluruh

⁵⁸ Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Mohamad Abas, 2001, *Loc. Cit*, hal 16-17.

masyarakat tanpa ada diskriminasi. Ada beberapa tugas umum pemerintah berkaitan dengan pelayanan publik yang meliputi:⁵⁹

1. Pelayanan umum masyarakat;
2. Memberikan kemudahan kepada masyarakat;
3. Memberi izin kepada masyarakat;
4. Membina dan membimbing masyarakat;
5. Pengawasan dan pengaturan masyarakat;
6. Pengayoman dan perlindungan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kegiatan melayani masyarakat merupakan suatu proses pelayanan yang menyangkut tugas umum pemerintahan termasuk tugas pelayanan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) . Pelayanan tersebut diarahkan pada upaya membangun komunitas mandiri yang menyiratkan makna pemberdayaan. Oleh karena itu kebijakan pelayanan umum baik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus mengutamakan kepentingan masyarakat, sebagai pemilik dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan /atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tersebut. Setiap bentuk pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah harus mampu memberikan kepuasan masyarakat sebagai

⁵⁹ *Ibid*, 2001, hal. 18

konsumen. untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:⁶⁰

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. kondisional, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan seperti kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminatif dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.

Dalam hal ini Birokrasi adalah instrumen yang baik untuk mencapai tujuan negara, *welfare state* yaitu pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Pelayanan pada masyarakat ini akan nampak jelas pada perusahaan, khususnya

⁶⁰ Lijan Poltak Sinambela, 2006, Op..cit, hal. 6.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Untuk meningkatkan pelayanan pada publik, terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat dilakukan privatisasi. Berikut akan disampaikan teori privatisasi dan tujuan dari privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

C. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara

Privatisasi perusahaan diartikan sebagai setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan kepemilikan saham.⁶¹ Pengertian privatisasi menurut Pasal 1 Point (12) Undang-undang No. 19 Tahun 2003, yaitu 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 kepemilikan saham oleh masyarakat.

Menurut Mintzberg,⁶² privatisasi memiliki dua makna penting:

1. adanya *political will* dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan bagi pembiayaan pembangunan nasional;
2. privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational redesign*), tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodalan.

Dari sisi struktur formal organisasi, Mintzberg mengemukakan empat aspek desain privatisasi beserta parameter-parameternya, yaitu:

⁶¹ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi daerah, Upay Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, hal. 84.

⁶² Mintzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan, Reinventing in Corporation*, Pradnya Paramita, hal. 65.

1. *Design of positions*, dengan parameter; *job specialization, behavior formalization, training and indoctrination*;
2. *Design of superstructure*, dengan parameter *unit grouping* dan *unit size*;
3. *Design of lateral linkage*, dengan parameter *planning and control system*, dan *liaison devices*;
4. *Design of decision making system*, dengan parameter *vertical and horizontal decentralization*.

Sedangkan Obolensky,⁶³ menamakan privatisasi sebagai penataan kembali (rekayasa ulang). Yakni usaha yang dilakukan organisasi untuk mengubah proses dan kendali internal dari suatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional menjadi struktur pipih horizontal, lintas fungsional yang berlandaskan kerjasama tim yang berfokus pada proses untuk membuat pelanggan nyaman. Intinya suatu organisasi berbentuk cerobong harus secepatnya diubah menjadi berbentuk jaringan. Suatu tim-tim yang dapat terbentuk dan terurai lagi sementara orang bekerja di lebih dari satu tim dengan berbagai peran berbeda pada saat yang bersamaan.

Bennis dan Mische,⁶⁴ rekayasa ulang adalah suatu proses yang mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan. Bagi Bennis dan Mische, privatisasi berarti suatu upaya mengubah kinerja organisasi yang terukur dari segi kinerja

⁶³ Obolensky, 1994, *Rekayasa Ulang Dalam Perusahaan Milik Negara, Reinvesting in Public Enterprise*, Mandar Maju, Bandung, hal 5.

⁶⁴ Bennis dan Mische, 1995, *Organisasi Abad 21, Reinvesting melalui Reengineering*, LPPM, Jakarta, hal. 40.

(*performance*) dan keberhasilan (*output*). Penilaian mereka atas privatisasi lebih menekankan pada pendekatan kuantitatif

Pengertian kinerja berasal dari kata *performance*. *Performance* berasal dari kata *to perform* yang mempunyai empat masukan (*entries*); (1). melakukan; (2). memenuhi atau menjalankan sesuatu; (3). melaksanakan suatu tanggung jawab, dan(4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dari masukan tersebut dapat diartikan kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggungjawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan.⁶⁵

Hammer dan Champy,⁶⁶ memberi batasan *reengineering* sebagai pemikiran ulang secara radikal atas proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam hal ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan dan kecepatan. Savage,⁶⁷ menyatakan bahwa privatisasi merupakan manajemen yang berbasis kepada *dynamic teaming, knowledge networking, cross border, atau out of board, virtual enterprise*. Hal itu mengisyaratkan bahwa dalam pengelolaan organisasi pada zaman modern tidak dapat mengandalkan teknik-teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur-jalur berbelit-belit. Organisasi harus diberlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang,

⁶⁵ Lijan Potak Sinambela, 2006, *Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi: Studi Awal Peberantasan Korupsi Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 136.

⁶⁶ Hamer dan Champy, 1995, *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering The Corporation)*, Gramedia, Jakarta, hal. 32.

⁶⁷ *Ibid*, 1995, hal. 50-55

memacu peran dan tanggung jawab staf fungsional serta memiliki rentang kendali (*span of control*) yang tidak terlalu panjang.

Latar belakang perlunya privatisasi menurut Daft,⁶⁸ terletak pada sifat dasar organisasi modern, baik di sektor publik maupun di sektor privat/bisnis yang merupakan suatu sistem terbuka. Konsekuensi dari sistem terbuka dan agar organisasi (bisnis) tetap dapat eksis, maka harus mampu berinteraksi dengan lingkungan serta kontinyu melakukan perubahan-perubahan sejalan dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya (misalnya: perubahan sebagai tuntutan era perdagangan bebas dunia). Daft, menganjurkan setiap organisasi untuk dapat menghadapi lingkungan yang bergolak dan tidak dapat dipastikan (*disturbances or turbulence and uncertainty*), harus melakukan 4 (empat) hal:

1. menemukan dan menentukan kebutuhan akan sumber daya;
2. menafsirkan dan menentukan kebutuhan terhadap perubahan lingkungan;
3. memacu pencapaian hasil atau produk;
4. peningkatan pengawasan dan koordinasi kegiatan internal.

Suwarno, mengingatkan adanya enam faktor lingkungan strategis yang harus diantisipasi oleh suatu organisasi agar dapat mempertahankan kinerja atau produktivitasnya. Keenam faktor tersebut adalah lingkungan politik, ekonomi, teknologi, sosial, hukum dan kependudukan.⁶⁹

Adapun bentuk privatisasi perusahaan berupa: kerjasama operasi atau kontrak manajemen, konsolidasi, merger, pemecahan badan usaha, penjualan

⁶⁸ Daft, 1986, *Organizational Theory and Design*, Edisi 4, New York, hal. 9.

⁶⁹ Suwarno, 1995, *Kinerja dan Produktivitas Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, hal 51.

saham secara langsung, pembentukan perusahaan patungan (*joint venture*). Privatisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut Hinsa,⁷⁰ dapat ditempuh melalui 7 (tujuh) metode yang dapat dipilih yaitu:

1. penawaran saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada umum (*public offering of shares*), baik secara parsial maupun secara penuh;
2. penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada pihak swasta (*private sale of shares*);
3. penjualan aktiva Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada swasta (*sale government or state owned enterprise assets*);
4. reorganisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi beberapa unit usaha (*new private investment in an SOE*);
5. pembelian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh manajemen atau karyawan (*manajemen employee buy out*);
6. kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Tujuh bentuk privatisasi ini yang akan digunakan dalam mengulas bentuk privatisasi pada PT Telkom Divre IV Jawa Tengah. Privatisasi PT Telkom Divre IV Jawa Tengah, pertama menggunakan bentuk penjualan saham kepada pihak swasta, kemudian PT Telkom dibeli oleh manajemen (pemerintah) dan karyawan.

Hasil privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah meningkatnya kinerja perusahaan. Dengan meningkatnya kinerja berarti akan

⁷⁰ Hinsa, 11995, *Privatisasi BUMN*, Erisco, Jakarta, ha. 46.

merubah budaya perusahaan dalam memberikan pelayanan pada publik. Pada bagian berikut akan diuraikan mengenai budaya perusahaan.

D. Budaya Hukum dan Budaya Perusahaan

Pelayanan publik erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan dalam pemberdayaan atau pendidikan sosial kepada masyarakat yang menyangkut urusan ideologi, politik, sosial, budaya, agama, dan pertahanan keamanan. Pelayanan publik menjadi tanggung jawab semua unsur yang terpadu dengan pola kemitraan antara pemerintahan,, swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Tetapi dalam negara yang sedang berkembang pelayanan publik sangat dominan dilakukan oleh aparat pemerintah. Pelayanan publik dari segi pendidikan sosial mempunyai kontekstual antara tanggung jawab yang tercermin pada kemampuan, individual, kelembagaan maupun sosial budayanya. Lebih jauh menunjukkan adanya relevansi antar fenomena pelayanan publik, aparatur birokrasi pemerintahan, sosial budaya dan fungsi pemerintahan.

1. Budaya dan Budaya Hukum

Budaya dapat didefinisikan sebagai pikiran, akal budi. Kebudayaan berasal dari bahasa Sansekerta *buddhayah*, bentuk jamak dari *budhi* yang berarti budi atau akal. Jadi, budaya adalah daya dari budi berupa cipta, rasa,

dan karsa, sedangkan kebudayaan adalah hasil dari cipta, rasa, dan karsa itu.⁷¹

Banyak ahli terutama para pakar ilmu sosial, megartikan konsep kebudayaan itu dalam arti yang amat luas yaitu seluruh total dari pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak berakar pada nalurinya dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar. Konsep ini adalah sangat luas karena meliputi hampir seluruh aktivitas manusia dalam keseluruhannya.

Dalam kebudayaan terdapat unsur-unsur universal yang merupakan isi dari semua kebudayaan yang ada di dunia.. Unsur-unsur universal tersebut adalah:

1. sistem religi dan upacara keagamaan;
2. sistem dan organisasi kemasyarakatan;
3. sistem pengetahuan; bahasa;
4. kesenian;
5. sistem mata pencaharian hidup;
6. sistem teknologi dan peralatan.⁷²

Dalam bidang antropologi kebudayaan didefinisikan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan

⁷¹ Koentjoroningrat, 1990, *Ilmu Antropologi*, Rieneka Cipta, Jakarta, hal. 181.

⁷² Koentjoroningrat, 1987, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, hal. 1-2.

belajar.⁷³ Menurut Bachtiar istilah sistem nilai budaya atau sistem budaya adalah suatu rangkaian konsep abstrak yang hidup dalam alam pikiran sebagian terbesar warga masyarakat, mengenai yang harus dianggap penting dan berharga bagi hidupnya. Karena itu suatu sistem budaya atau sistem nilai budaya menjadi bagian dari kebudayaan yang berperan sebagai pengarah dan pendorong kelakuan manusia. Tetapi karena sistem nilai budaya itu hanya merupakan konsep-konsep abstrak, tanpa perumusan yang tegas, maka konsep-konsep itu biasanya hanya bisa dirasakan, seringkali tidak dapat dinyatakan dengan tegas oleh warga masyarakat bersangkutan.⁷⁴

Berdasarkan pengertian sistem nilai budaya di atas, sering dikatakan bahwa sistem nilai budaya amat mendarah daging dan sulit diubah dengan konsep baru. Budaya sebagai sebuah sistem yang mempunyai koherensi. Bentuk-bentuk simbolik yang berupa kata, benda, laku, mite, sastra, lukisan, nyanyian, musik, kepercayaan mempunyai kaitan erat dengan konsep-konsep epistemologis dari sistem pengetahuan masyarakatnya. Sistem simbol dan epistemologi tidak terpisahkan dari sistem sosial yang berupa stratifikasi, gaya hidup, sosialisasi, agama, mobilitas sosial, organisasi kenegaraan, dan seluruh perilaku sosial.⁷⁵ Menurut Kuntowijoyo bahwa sistem budaya tidak pernah berhenti,

⁷³ Koentjoroningrat, 1990, op. Cit, hal. 180.

⁷⁴ Harsya W. Bachtiar, Mattulada, dan Haryati Soebandio, 1985, *Budaya dan manusia Indonesia*, Penerbit YP2LPM-Hanindita, Yogyakarta, hal. 49.

⁷⁵ Kuntowijoyo, 1987, *Budaya dan Masyarakat*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. xi.

mengalami perubahan dan perkembangan karena dorongan dari dalam maupun dari luar, interaksi budaya dengan pengaruh-pengaruh luar sering dapat mengubah sistem budaya, baik komponennya maupun secara keseluruhan.⁷⁶

Dalam kehidupan hukum juga dikenal istilah budaya hukum. Istilah budaya hukum digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan dan kesadaran sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Budaya hukum adalah tanggapan yang bersifat penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu peristiwa hukum. Budaya hukum menunjukkan pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan terhadap kehidupan hukum yang dihayati oleh masyarakat yang bersangkutan.⁷⁷

Budaya hukum merupakan kekuatan dalam masyarakat yang berakar pada tradisi, sistem nilai yang dianut, dan akan menentukan hukum itu diterima dan dilaksanakan.⁷⁸ Budaya hukum yang pada hakekatnya merupakan nilai mengenai apa yang seharusnya ada atau hidup atau dimiliki berkaitan dengan bentuk keserasian antara nilai ketertiban dan nilai

⁷⁶ *Ibid*, hal. xii.

⁷⁷ Hilmaan Hadikusumo, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 52.

⁷⁸ Satjipto Raharjo, *Peningkatan Wibawa Hukum Melalui Pembinaan Budaya Hukum*, Majalah Hukum Nasional No. 1/1990, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, hal. 45.

ketentraman, di samping itu jika sampai pada pelaksanaan hukum juga harus mempertimbangkan cita kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan adalah tuntutan atau permintaan⁷⁹ tentang apa yang harus ada atau harus dimiliki atau yang seharusnya dilakukan. Ismail Saleh,⁸⁰ mengatakan bahwa budaya hukum sebagai budaya nasional sedikitnya mempunyai 2 (dua) wujud, yaitu:

- a. Wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma peraturan dan lain sebagainya
- b. Wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat.

Wujud yang pertama sebagai budaya cita yang berfungsi sebagai tata perilaku yang mengatur, mengendalikan dan mengarahkan perilaku dan perbuatan manusia dalam semua bidang dari sistem hukum, sehingga setiap manusia yang ada dan terkait di dalamnya akan berbuat baik dan benar sesuai dengan bidang tugasnya. Wujud konkret dari budaya hukum yang dikaitkan dengan sistem hukum dapat dikatakan berbentuk peraturan-peraturan hukum, sehingga dapat disebut sebagai budaya hukum yang internal.

Budaya hukum internal bersifat majemuk, hal tersebut sesuai dengan pembedaan golongan masyarakatnya, ada yang bersifat etnik, ada yang berdasarkan profesi, maka dengan sendirinya akan menimbulkan

⁷⁹ Satjipto Raharjo, 1982, *Ilmu hukum*, Bandung, Alumni, hal. 168.

⁸⁰ Ismail Saleh, 1988, *Budaya Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Materi Ceramah selaku Menteri Kehakiman RI dalam rangka Kerja Bakti 30 tahun FISIP UNPAD yang dimuat dalam *Varia Peradilan Tahun III No. 36* September 1988, hal. 129-130.

kebudayaan-kebudayaan khusus sesuai dengan ciri khas dari suku atau kelompok profesi yang bersangkutan. Misalnya Indonesia, mengingat sistem sosial bersifat majemuk, maka budaya hukum internal juga mewarnai budaya hukum yang eksternal.

Wujud kedua budaya hukum adalah sebagai salah satu unsur atau komponen sistem sosial yang merupakan aktivitas manusia yang sesuai dengan pola atau kaedah hukum yang berlaku. Budaya hukum bersifat konkret dan itu membentuk sikap mental, pola berfikir dan sikap tindak atau perilaku seseorang yang menurut hukum, dengan demikian akan menjadi kesadaran hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada., tentang hukum yang diharapkan ada dan yang seharusnya hukum bertindak, orang bertingkah laku menurut hukum.⁸¹

Hal ini berarti kesadaran hukum merupakan faktor esensiil dari hukum yang berlaku, dan dalam penemuan hukum (oleh penegak hukum khususnya hakim, atau oleh para teorisi dan warga masyarakat), kesadaran hukum merupakan suatu faktor yang sentral. Sesuai dengan prinsip kesadaran hukum, budaya kekuasaan harus dirubah menjadi budaya hukum. Perubahan ini penting dalam penegakan hukum, sebab jika semua pihak (baik penegak hukum maupun *justisiable*) telah mempunyai budaya hukum, maka tidak akan terjadi budaya kasih uang habis perkara.

⁸¹ Baca lebih lanjut Hutagalung, 1990, *Beberapa Pemikiran tentang Hukum yang Dikemukakan oleh Beberapa Aliran*, Armico, Bandung, hal. 50.

Daniel S. Lev mengemukakan bahwa budaya hukum terdiri dari dua bagian yang berhubungan yaitu *procedural legal values* (nilai hukum prosedural, yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik) dan *substantive legal values* (nilai-nilai hukum substantif yang merupakan anggapan dasar tentang distribusi dan penggunaan sumber daya dalam masyarakat). Masyarakat berubah dari waktu ke waktu, sehingga konsep budaya hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis.⁸² Sedangkan Lawrence M. Friedman mendefinisikan budaya hukum sebagai berikut; *The legal culture is the element of social attitude and value. Legal culture refers then to those parts of general culture customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces toward or away from the law and in particular ways.*⁸³ Budaya hukum seseorang akan menentukan perilaku seseorang, menerima atau menolak hukum. Penerimaan dan penggunaan hukum oleh masyarakat ditentukan oleh budaya hukumnya.

Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:⁸⁴

1 Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem

⁸² Daniel S. Lev.1972, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia (dalam Culture and Politics in Indonesia)*, Cornell University Press, Ithaca and London, hal. 247.

⁸³ Lawrence M. Friedman, 1975, *Loc. Cit*, hal. 15.

⁸⁴ Lawrence M Friedman,1971, dalam Essmi Warassih, *loc. Cit*, hal.81.

hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

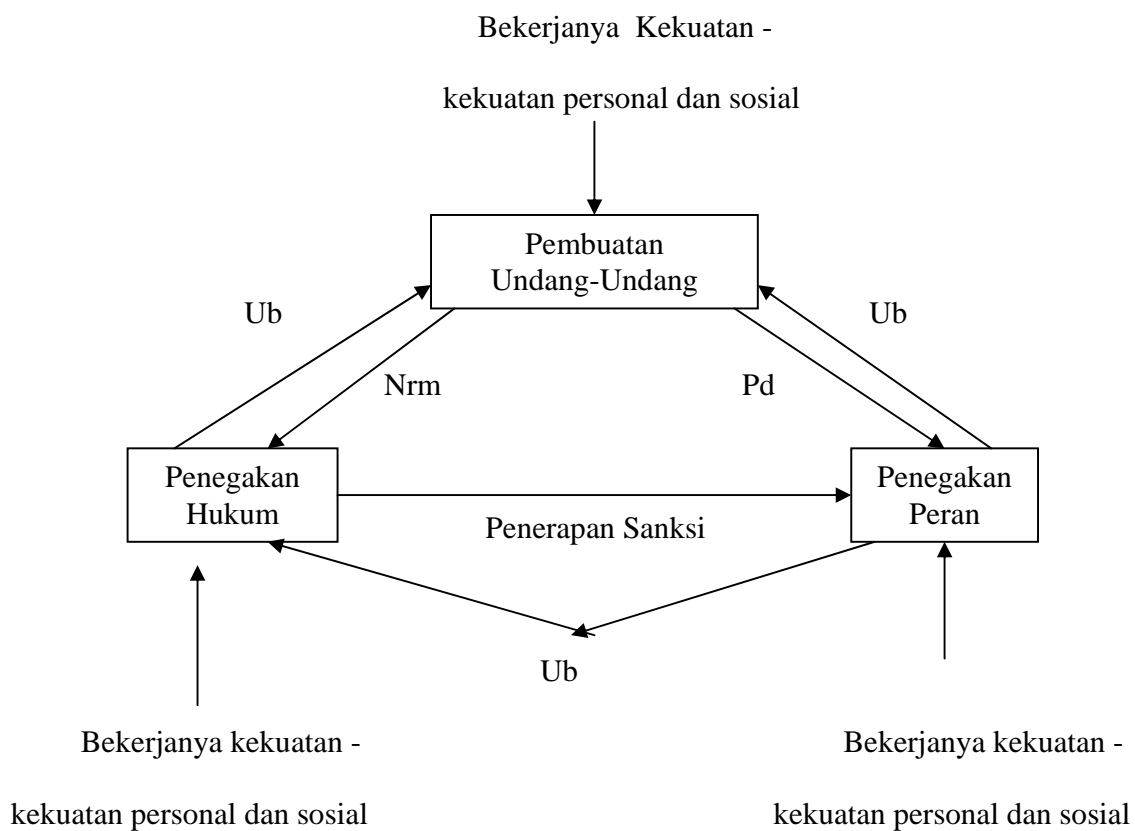
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yakni kultur hukumnya *lawyer* dan *judged`s*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Hukum selalu dibatasi oleh situasi atau lingkungan di mana berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidakcocokan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in books* dan *law in action*. Oleh sebab itu Chamblis dan Seidman dalam mengamati keadaan yang demikian itu menyebutkan *the myth of the operation of the law to given the lie daily*.⁸⁵ Bekerjanya hukum dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial yang ada pada masyarakat. Robert B. Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat Undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik, dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial

⁸⁵ *Ibid*, 2005, hal. 83.

itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya.⁸⁶

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, Robert B. Seidman menggambarannya dalam bagan berikut:



keterangan : Ub= umpan balik, Nrm= norma, dan Pd=peran yang dimainkan

⁸⁶ *Ibid*, 2005, hal. 11-12.

Teori bekerjanya hukum Robert B. Seidman ini, nanti akan digunakan dalam membahas tentang bekerjanya kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sesuai tidak dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang bersendikan asas kekeluargaan. Kebijakan privatisasi akan merubah budaya perusahaan menjadi perusahaan yang profesional dalam manajemen dan pemberian pelayanan yang berkualitas pada publik

2. Budaya Perusahaan

Setiap individu memiliki kepribadian demikian pula dengan organisasi. Organisasi sebagai kumpulan orang-orang dan berinteraksi dengan organisasi yang lain juga mempunyai budaya yang disebut dengan budaya organisasi. Budaya organisasi mempunyai 7 (tujuh) karakter utama, yang kesemuanya menjadi elemen-elemen penting suatu budaya organisasi:⁸⁷

1. Inovasi dan pengambilan risiko; tingkat daya pendorong karyawan untuk bersikap inovatif dan berani mengambil risiko.
2. Perhatian terhadap detail; tingkat tuntutan terhadap karyawan untuk mampu memperhatikan ketepatan, analisis, dan perhatian terhadap detail.

⁸⁷ Stephen P. Robins, 2002, *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*, Erlangga , Jakarta, hal. 279.

3. Orientasi terhadap hasil; tingkat tuntutan terhadap manajemen untuk lebih memusatkan perhatian pada hasil , dibandingkan perhatian pada teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil tersebut.
4. Orientasi terhadap individu, tingkat keputusan manajemen dalam mempertimbangkan efek-efek hasil terhadap individu yang ada di dalam organisasi.
5. orientasi terhadap tim, tingkat pekerjaan yang diatur dalam tim bukan secara perseorangan.
6. Agresivitas; tingkat tuntutan terhadap orang-orang agar berlaku agresif dan bersaing dan tidak bersikap santai.
7. Stabilitas; tingkat penekanan aktivitas organisasi dalam mempertahankan *status quo* berbanding pertumbuhan.

Budaya dalam perusahaan mempunyai 5 (lima) Fungsi. Kelima fungsi tersebut adalah:

1. budaya memiliki suatu peran batas-batas penentu; yaitu budaya menciptakan perbedaan antara satu organisasi dengan organisasi yang lain;
2. budaya berfungsi untuk menyampaikan rasa identitas kepada anggota-anggota organisasi;
3. budaya mempermudah penerusan komitmen hingga mencapai batasan yang lebih luas, melebihi batasan ketertarikan individu;

4. budaya mendorong stabilitas sistem sosial. Budaya merupakan suatu ikatan sosial yang membantu mengikat kebersamaan organisasi dengan menyediakan standar-standar yang sesuai mengenai yang harus dikatakan dan dilakukan karyawan.
5. budaya bertugas sebagai pembentuk rasa dan mekanisme pengendalian yang memberikan panduan dan bentuk perilaku serta sikap karyawan.⁸⁸

Dalam sebuah budaya terkandung sebuah nilai. Demikian pula dalam budaya perusahaan. Menurut Vijay Sathe dalam *Culture and Related Corporate realities*⁸⁹ mendefinisikan *values* sebagai *basic assumption about what ideals are desirable or worth striving for*. Ia menggunakan konsep nilai sepanjang pembicaraan tentang perubahan budaya. Ungkapan “*worth striving for*” menunjukkan bahwa pada suatu saat seseorang rela mengorbankan nyawanya untuk mengejar suatu nilai.

Andreas A. Danandjaja,⁹⁰ berpendapat bahwa nilai adalah pengertian-pengertian (*conceptions*) yang dihayati seseorang mengenai apa yang lebih penting atau kurang penting, apa yang lebih baik atau kurang baik, dan apa yang lebih benar atau kurang benar. Sedangkan J. M. Soebijanta,⁹¹ menyatakan bahwa nilai hanya dapat dipahami jika dikaitkan dengan sikap dan tingkah laku dalam sebuah model metodologis. Sikap dan tingkah laku ini dalam sebuah perusahaan

⁸⁸ *Ibid.*, 2002, hal 283.

⁸⁹ Taliziduhu Ndraha, 1997, *Budaya Organisasi*, Rieneka Cipta, Jakarta, hal.17.

⁹⁰ Andreas Anandjaja, 1986, *Nilai Manajer Indonesia*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, hal. 22.

⁹¹ J. M. Soebijanta, dalam Taliziduhu Ndraha, 1986, *Op. Cit.* hal 18

tercermin dalam sikap dan tingkah laku karyawan dalam menanggapi dan menjalankan pekerjaan.

Dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diharapkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat memberikan pelayanan kepada konsumen dengan berkualitas. Karena tujuan pelayanan pada publik adalah dapat memberi kepuasan dan mensejahterakan masyarakat. Kualitas adalah biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti:

1. kinerja (*performence*)'
2. keandalan (*reliability*)'
3. mudah dalam penggunaan (*easy of use*)'
4. estetika (*esthetics*) dan sebagainya.

Pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
2. kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu kedua kualitas harus dipenuhi.⁹²

⁹² Lijan Sinambela, 2006, *Op. Cit*, hal. 6-7.

Menurut Pasal 75 Undang-undang No. 19 tahun 2003, privatisasi dilakukan dengan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Hal ini dimaksudkan agar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang prima. Sebelum privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan aparat negara dalam memberikan pelayanan publik berperilaku tidak netral, berbelit-belit, tidak efektif dan efisien . sikap para birokrat yang demikian menyebabkan birokrasi tidak produktif dan korup. Dengan privatisasi diharapkan budaya perusahaan menjadi berubah. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelayan masyarakat dapat berbuat lebih efektif, efisien , dan berdaya saing dalam melakukan tugasnya melayani masyarakat.

BAB III
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NO 19 TAHUN 2003

Perusahaan adalah suatu pengertian ekonomi yang banyak dipakai dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), namun dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) sendiri tidak memberikan penafsiran maupun penjelasan resmi tentang pengertian perusahaan. Pengertian perusahaan adalah sebagai keseluruhan kegiatan usaha yang dijalankan oleh orang atau badan usaha secara teratur dan terus menerus, yaitu berupa kegiatan mengadakan barang-barang atau jasa-jasa maupun fasilitas-fasilitas untuk diperjualbelikan, dipertukarkan, atau disewagunakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.⁹³

Secara garis besar kegiatan usaha dapat dikelompokkan atas 5 (lima) bidang usaha, yaitu sebagai berikut: (1). Bidang industri, misalnya pabrik radio, TV, motor, tekstil, dan lain-lain; (2). Bidang perdagangan., misalnya agen, makelar, toko besar, dan lain-lain; (3). Bidang jasa, misalnya konsultan penilai, akuntan, biro perjalanan, telekomunikasi, perhotelan, dan lain-lain; (4). Bidang agraris, misalnya pertanian, peternakan, perkebunan, dan lain-lain;

⁹³ Richard Burton Simatupang, 2003, *Aspek Hukum dalam Bisnis (edisi Revisi)*, Rineka Pustaka, Jakarta, hal.1.

(5). Bidang ekstraktif, misalnya pertambangan, penggalan, dan lain-lain.

Adapun bentuk-bentuk perusahaan (badan usaha) yang dikenal dalam sistem hukum dagang Indonesia adalah (1). Perseroan Firma (Fa), (2). Perseroan Komaditer (CV) yaitu *Commanditaire Vennotschap*, dan (3). Perseroan Terbatas (PT). Ketiga bentuk usaha ini diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang. Khusus Perseroan Terbatas di samping diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang(KUHD) juga diatur secara khusus dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Di samping bentuk-bentuk badan usaha di atas, ada bentuk-bentuk lain badan usaha yang diatur diluar Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD). Bentuk-bentuk badan usaha tersebut adalah: (1). Perusahaan Negara, (2). Perusahaan Perseroan (Persero), (3). Perusahaan Umum (Perum), (4). Perusahaan Jawatan (Perjan), (5). Perindustrian, dan (6). Koperasi.

Khusus dalam bab ini yang akan dilakukan pembahasan adalah Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan sebuah perusahaan yang memiliki karakteristik tersendiri berbeda dengan badan usaha yang lain.

A. Karakteristik Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi, di samping badan usaha daerah dan badan usaha swasta. Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut ketentuan Pasal 1 point (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian Badan

Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sebelum dikeluarkannya Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pengaturan Perusahaan Negara mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut secara berurutan adalah:⁹⁴

1. Perusahaan IBW (*Indische Bedrijven Wet*), Stb. 1927 No. 419, diubah dengan Stb. 1936, 1954, dan Stb. 1955.
2. Perusahaan ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*), Stb. 1925 No. 448, diubah dengan Lembaran Negara 1948 No. 334.
3. Undang-undang No. 19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

⁹⁴ Aman santosa, Enny Patria, dan Siti Mariyam, 2004, *Pemberdayaan BUMN Melalui Kebijakan Privatisasi Berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Dampaknya Dalam Peleayanan Kepada Konsumen*, FH Untag, Semarang, hal.10-11.

4. Undang-undang No. 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara.

5. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan.

6. Undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sebelum dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 17 tahun 1967, bentuk Usaha Negara sangat banyak yang dirasakan kurang bermanfaat. Agar Perusahaan Negara lebih bermanfaat, maka pada tanggal 28 Desember 1967 Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk Usaha Negara

Dalam konsiderans Instruksi Presiden No 17 tahun 1967 dapat dilihat alasan dan dasar pertimbangan untuk mengeluarkan Inpres tersebut, sebagai berikut:⁹⁵

- a. menurut kekayaan sekarang terdapat banyak sekali perbedaan-perbedaan dalam bentuk, status hukum, struktur organisasi, sistem kepegawaian, administrasi keuangan, dan lain-lain dari Perusahaan-perusahaan Negara;
- b. untuk lebih memanfaatkan Perusahaan-perusahaan Negara dalam rangka pembangunan ekonomi serta kemakmuran bangsa;
- c. dalam masa transisi menjelang berlakunya Undang-undang baru mengenai Perusahaan-perusahaan Negara, perlu diadakan penertiban/penyederhanaan dari Perusahaan-perusahaan Negara yang ada, yang diarahkan ke jurusan, penggolongan dalam tiga bentuk

⁹⁵ Instruksi Presiden No 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara.

pokok yang telah menjadi konsensus umum baik di antara Departemen-departemen Perusahaan-persahaan Negara;

d. dalam penertiban/penyempurnaan Perusahaan-perusahaan Negara tersebut pada pokoknya harus:

1. dihindarkan timbulnya stagnasi/hambatan-hambatan yang merugikan;

2. dipegang teguh pokok-pokok kebijaksanaan stabilitas ekonomi, teristimewa mengenai soal-soal dekontrol dan debirokratisasi;

3. dapat meningkatkan produktivitas, efektifitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi Perusahaan-perusahaan Negara.

Berdasarkan alasan dan pertimbangan di atas, maka Perusahaan-perusahaan Negara disederhanakan bentuknya menjadi tiga bentuk seperti yang dikenal sampai saat ini. Ketiga bentuk Perusahaan-perusahaan

Negara tersebut berdasarkan Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 adalah:

1. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Jawatan (*Departmental Agency*).
2. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Umum (*Public Corporation*).
3. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Perseroan (*Public/State Company*).

Dalam instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967, juga dijelaskan mengenai ciri-ciri pokok ketiga bentuk Usaha Negara tersebut, sebagai berikut:

1. Perusahaan Jawatan (PERJAN)

Makna usaha adalah *public service*, artinya pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat. Usahanya dijalankan, dan pelayanan diberikan, dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, dan ekonomis (kehematan) serta manajemen *effectiveness*

dan pelayanan kepada umum/masyarakat yang baik dan memuaskan.. Disusun sebagai suatu bagian dari Departemen/Direktorat Jendral/Direktorat/Pemerintah daerah..Sebagai salah satu bagian dari susunan Departemen/Pemerintah Daerah maka Perusahaan Jawatan mempunyai hubungan hukum publik (*publiek rehtelijk verhouding*). Bila ada atau melakukan tuntutan/dituntut, maka kedudukannya adalah sebagai Pemerintah atau seizin Pemerintah. Hubungan usaha antara Pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat sistem bantuan/subsidi, harus selalu didasarkan atas bantuan *bussines-zakelijkheid, cost accounting principles*, dan *manegement efectiveness*, artinya setiap subsidi yang diberikan kepada masyarakat selalu dapat diketahui dan dapat dicatat/dibukukan di mana yang diterimanya (oleh masyarakat/rakyat perseorangan) berupa

potongan-potongan harga atau mungkin pembebasan sama sekali dari pembayaran(uang sekolah) tetapi apa yang seharusnya dibayar/masuk kepada negara harus benar-benar dinyatakan dalam tanda pembayaran, karcis, jumlah uang yang harus dibayar atau bentuk tanda lainnya, dengan dinyatakan secara jelas potongannya atau pembebasan pembayaran. Tidak dipimpin oleh suatu Direksi tetapi oleh seorang Kepala (yang merupakan bawahan suatu bagian dari Departemen/Direktorat Jenderal/Direktorat/Pemerintah daerah) yang memenuhi syarat. Seperti halnya dengan badan/lembaga lainnya mempunyai dan memperoleh segala fasilitas negara. Pegawainya pada pokoknya adalah pegawai negeri. Pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun secara fungsional seperti bagian-bagian lain dari suatu Departemen/Pemerintah Daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Jawatan (Perjan) adalah perusahaan negara yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum kepada masyarakat dan merupakan bagian dari Departemen pemerintah.

2. Perusahaan Umum (PERUM)

Perusahaan Umum (Perum) berciri-ciri sebagai berikut: makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas, dan *economy cost-accounting principles* dan *management effectiveness* serta bentuk pelayanan (*service*) yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya. Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan Undang-undang (dengan *wetsduiding*). Pada umumnya bergerak di bidang jasa-

jasa vital (*public utilities*). Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat *public utility* tidak perlu diatur, disusun atau diadakan sebagai suatu perusahaan negara (misalnya perusahaan listrik untuk kota kecil yang dapat dibangun dengan modal swasta). Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak, dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya. Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata (*privaatrechtterlijk*). Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat). Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik

pemerintah mengenai tarif dari harga tidak mengizinkan tercapainya tujuan ini. Dipimpin oleh suatu Direksi. Pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri atau Perusahaan swasta/Usaha (Negara) Persroan. Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, pertanggungjawaban dan cara mempertanggungjawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam Undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu. Karena sifatnya, apabila diantaranya ada yang berupa *public utility*, maka bila dipandang perlu untuk kepentingan umum politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah. Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca

untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, Perusahaan Umum (Perum) adalah perusahaan yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan umum kepada masyarakat dan sekaligus pemasok keuangan negara. Status pegawainya tidak pegawai negeri sehingga tidak tunduk pada peraturan pegawai negeri dan juga pada peraturan pegawai swasta. Antara Perusahaan Jawatan dan Perusahaan Umum masih dilandasi oleh manajemen birokrasi pemerintah.

3. Perusahaan Perseroan (Persero)

Ciri-ciri Perusahaan Perseroan (Persero), sebagai berikut: makna usahanya adalah untuk memupuk kepentingan (keuntungan dalam arti, karena banyaknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *business-zakelijk*, *cost-*

accounting principles, mamagement efeectivness, dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh surplus atau laba. Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk peseroan terbatas. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya *joint* atau *mixeedenterprise* dengan swasta (nasinal dan/atau asing) dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara. Tidak memiliki fasilitas-fasilaitas negara. Dipimpin oleh suatu Dierksi. Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa. Peranan Pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan.

Sesuai dengan ciri-ciri di atas, Perusahaan Perseroan (Persero) adalah perusahaan yang cenderung

dikelola dengan sistem manajemen swasta dan melaksanakan fungsi utama sebagai pemasok keuangan negara, di samping selaku penyelenggara pelayanan umum kepada masyarakat. Adapun persamaan dari ketiga bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut adalah sama-sama bermodalkan bagian dari keuangan negara yang dipisahkan dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN).

Dalam pembahasan selanjutnya akan dibahas secara khusus tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero). Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan terhadap PT Telkom Divre IV Jawa Tengah.

2. Perseroan Terbatas (PT)

Kegiatan perseroan harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Adapun ciri-ciri suatu perseroan adalah:⁹⁶

1. pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan, dan;
2. pemegang saham tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya.

Dengan perkataan lain bahwa perseroan merupakan badan hukum mandiri yang mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. sebagai asosiasi modal;
2. kekayaan dan utang perseroan adalah terpisah dari kekayaan dan utang pemegang saham;

⁹⁶ I.G. Rai Widjaya, 2002, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Mega Poin, Jakarta, hal.3.

3. tanggung jawab pemegang saham adalah terbatas pada yang disetorkan;
4. adanya pemisahan fungsi antara pemegang saham dan pengurus/ Direksi.
5. mempunyai komisaris yang berfungsi sebagai pengawas;
6. kekuasaan tertinggi berada pada Rapat Umum Pemegang Saham atau biasa disingkat dengan RUPS.

Dasar hukum perseroan terbatas (PT) dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu:⁹⁷

1. Dasar hukum umum;
2. Dasar hukum kekhususan.

Dasar Hukum umum adalah ketentuan hukum yang mengatur suatu perseroan terbatas secara umum tanpa melihat siapa pemegang sahamnya dan tanpa melihat dalam bidang apa perseroan terbatas tersebut

⁹⁷ Munir Fuady, 2003, *Perseroan Terbatas, Paradigma Baru*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 1-14..

berbisnis. Untuk suatu perseroan terbatas, dasar hukumnya yang umum adalah Undang-undang Perseroan Terbatas beserta sejumlah peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan yang dimaksud dengan dasar hukum khusus adalah dasar hukum di samping Undang-undang Perseroan Terbatas, juga Undang-undang yang mengatur perseroan terbatas tertentu saja. Dasar hukum khusus bagi perseroan terbatas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Pasar Modal dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas terbuka.
2. Undang-undang Penanaman Modal beserta peraturan pelaksanaannya untuk perusahaan penanaman modal asing.
3. Undang-undang Penanaman Modal dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas penanaman modal dalam negeri.

4. Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas terbuka.
5. Undang-undang yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan peraturan pelaksanaannya untuk Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
6. Undang-undang Perbankan dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas yang bergerak di bidang perbankan.
7. Undang-undang khusus lainnya yang khusus mengatur kegiatan-kegiatan suatu perseroan di bidang tertentu.

Untuk kajian ke depan yang akan dibicarakan adalah Undang-undang yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu Undang-undang No. 19 Tahun 2003.

Jika dilihat dari berbagai kriteria, Perseroan terbatas dapat diklasifikasikan kepada beberapa bentuk, yaitu:⁹⁸

1. Dilihat dari banyaknya Pemegang Saham

Jika dilihat dari segi banyaknya pemegang saham, suatu perseroan terbatas dapat dibagi ke dalam:

a. Perusahaan tertutup

Perusahaan tertutup adalah suatu perusahaan terbatas yang belum pernah menawarkan sahamnya kepada publik melalui penawaran umum dan jumlah pemegang sahamnya belum sampai kepada jumlah pemegang saham dari suatu perusahaan publik. Kepada perusahaan tertutup ini berlaku Undang-undang tentang Perseroan Terbatas.

b. Perusahaan Terbuka

⁹⁸ *Ibid.* hal. 14-20.

Perusahaan terbuka adalah suatu perseroan terbatas yang telah melakukan penawaran umum atas sahamnya atau telah memenuhi syarat yang telah memproses dirinya menjadi perusahaan publik, sehingga telah memiliki pemegang saham publik di mana perdagangan saham sudah dapat dilakukan di bursa-bursa efek. Terhadap perusahaan terbuka ini berlaku baik Undang-undang tentang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang tentang Pasar Modal.

c. Perusahaan Publik

Perusahaan publik adalah perusahaan terbuka di mana keterbukaannya itu tidak melalui proses penawaran umum, tetapi melalui proses khusus, setelah perseoan terbatas tersebut memenuhi syarat untuk menjadi perusahaan publik, antara lain jumlah pemegang sahamnya yang sudah mencapai jumlah

tertentu yang oleh Undang-undang Pasar Modal ditentukan jumlah pemegang sahamnya minimal sudah menjadi 300 (tiga ratus) orang.

Terhadap perusahaan publik ini berlaku baik Undang-undang tentang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Pasar Modal.

2. Dilihat dari Jenis Penanaman Modal

Jika dilihat dari jenis penanaman modal maka perseroan terbatas dapat dibagi ke dalam:

a. Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)

Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah suatu perusahaan yang di dalamnya terdapat penanaman modal dari sumber dalam negeri dan perusahaan tersebut telah diproses menjadi

Perusahaan Penanaman Dalam Negeri (PMDN), sehingga dengan status Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) tersebut, perusahaan sudah berhak atas fasilitas-fasilitas tertentu dari pemerintah, yang tidak akan didapati oleh perusahaan yang bukan Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Untuk Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang tentang Penanaman Modal.

b. Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA)

Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) adalah suatu perseroan yang sebagian atau seluruh modal sahamnya berasal dari luar negeri, sehingga mendapat perlakuan khusus dari pemerintah. Jika

seluruh modal saham berasal dari luar negeri, disebut dengan Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) murni. Akan tetapi jika hanya sebagian dari luar negeri, sedangkan sebagiannya lagi berasal dari dalam negeri, maka Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang demikian disebut perusahaan patungan (*joint venture*).

Terhadap Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Penanaman Modal .

c. Perusahaan Non Penanaman Modal Asing /
Penanaman Modal Dalam Negeri

Perusahaan non Penanaman Modal Asing (PMA)/
Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah perusahaan domestik yang tidak memperoleh status sebagai perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), sehingga tidak mendapat fasilitas dari

pemerintah. Pada perusahaan non Penanaman Modal Asing (PMA)/Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada pokoknya berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas.

3. Dilihat Keikutsertaan Pemerintah

a. Perusahaan Swasta

Perusahaan swasta adalah perusahaan di mana seluruh sahamnya dipegang oleh pihak swasta tanpa ada saham pemerintah di dalamnya. Kepada perusahaan ini berlaku ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas.

b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara adalah suatu perusahaan di mana di dalamnya terdapat saham yang dimiliki oleh pihak pemerintah. Perusahaan Badan Usaha

Milik Negara (BUMN) ini di samping memiliki misi bisnis, terdapat juga misi-misi pemerintah yang bersifat sosial. Jika Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut berbentuk perseroan terbatas, maka terhadap perusahaan yang demikian disebut dengan Perseroan Terbatas Persero (PT Persero). Kepada Badan Usaha Milik Negara di samping berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas juga berlaku peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Terhadap jenis PT Persero ini nanti akan diulas lebih lanjut, hal ini sesuai dengan pokok kajian dalam penelitian ini..

c. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu varian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Hanya saja dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), unsur pemerintah yang memegang saham di dalamnya adalah pemerintah daerah setempat. Karena itu Badan Usaha Milik Daerah ini berlaku juga kebijaksanaan dan peraturan daerah setempat.

4. Dilihat dari Sedikitnya Pemegang Saham

Dilihat dari sedikitnya pemegang saham, maka suatu perseroan terbatas dapat dibagi menjadi:

- a. Perusahaan Pemegang saham Tunggal (*Corporation Sole*)

Perusahaan pemegang saham tunggal adalah suatu perseroan terbatas di mana pemegang sahamnya hanya terdiri dari 1 (satu) orang saja. Undang-undang Perseroan Terbatas tidak memungkinkan eksistensi perusahaan pemegang saham tunggal ini. Dalam hal ini, Undang-undang Perseroan Terbatas memungkinkan

adanya pemegang saham tunggal dalam suatu perseroan terbatas hanya dalam 2 (dua) hal sebagai berikut:

1. Jika perusahaan tersebut adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
2. Dalam waktu maksimum 6 (enam) bulan setelah terjadinya perusahaan pemegang saham tunggal.

b. Perusahaan Pemegang Saham Banyak (*Corporation Agregate*)

Perusahaan pemegang saham banyak adalah perseroan terbatas yang jumlah pemegang sahamnya 2 (dua) orang atau lebih. Pada prinsipnya perseroan terbatas seperti ini yang dikehendaki oleh Undang-undang Perseroan terbatas.

5. Dilihat dari Hubungan saling memegang Saham

Dilihat dari segi hubungan saling memegang saham dapat dikelompokkan menjadi:

a. Perusahaan induk (*holding*)

Holding adalah suatu perseroan terbatas yang ikut memegang saham dalam beberapa perusahaan lain. Apabila yang dipegang adalah lebih dari 50 % (lima puluh persen) saham, maka perusahaan *holding* tersebut dapat mengontrol anak perusahaan, demikian juga perusahaan pengontrol. Sebuah perusahaan *holding* dapat memegang saham di beberapa anak perusahaan yang kesemua perusahaan tersebut bernaung dalam 1 (satu) kelompok perusahaan.

b. Perusahaan anak (*subsidiary*)

Perseroan terbatas di mana ada saham-sahamnya dipegang oleh perusahaan *holding* maka perusahaan tersebut disebut anak perusahaan atau perusahaan anak.

c. Perusahaan terafiliasi (*affiliate*)

Hubungan antar anak perusahaan dalam 1 (satu) induk perusahaan disebut hubungan terafiliasi. Dilihat dari hubungan tersebut, maka perusahaan yang bersangkutan disebut dengan perusahaan terafiliasi atau sering disebut juga dengan perusahaan saudara (*sister company*).

6. Dilihat dari Segi kelengkapan proses pendirian

a. Perusahaan *de Jure*

Perusahaan *de jure* adalah suatu perseroan terbatas yang didirikan secara wajar dan memenuhi segala formalitas dalam proses pendiriannya, mulai dari pembuatan akta pendirian secara notariil sampai dengan pengesahan aktanya oleh Menteri, serta pendaftarannya dalam daftar perusahaan dan pengumumannya dalam berita negara.

b. Perusahaan *de Facto*

Perusahaan *de facto* adalah perseroan terbatas yang secara itikad baik diyakini oleh pendirinya sebagai suatu perseroan terbatas yang legal, tetapi disadarinya ada cacat yuridis dalam proses pendiriannya hingga eksistensinya secara *de jure* diragukan tetapi perseroan tersebut tetap saja berbisnis seperti perseroan yang normal lainnya.

Pada bagian berikut akan dibahas tentang ciri-ciri Perusahaan Perseroan (PT Persero) yang merupakan salah satu bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kajian Ciri-ciri tersebut berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

3. Ciri-ciri Perusahaan Perseroan (PT Persero) Berdasar Undang-undang No. 19 Tahun 2003

Perusahaan perseroan menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003 adalah Badan Usaha Milik Negara (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.

Menurut Pasal 2, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didirikan dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;

e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Adapun ciri-ciri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai berikut:

1. Modal Badan Usaha Milik Negara

Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1)). Arti kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Pasal 4 ayat (2) memuat ketentuan penyertaan modal negara. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bersumber pada:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. kapitalisasi cadangan;
- c. sumber lainnya .

setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian pula, setiap perubahan penyertaan modal negara, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dikecualikan dari ketentuan ini bila penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya. Sedangkan tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau perseroan

terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara diatur dengan peraturan Pemerintah.

2. Organ Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pengurusan Badan Usaha Milik Negara dilakukan oleh Direksi. Sedangkan pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas. Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Pasal 7 Undang-undang No 19 Tahun 2003).

Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kepentingan dan tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik di dalam maupun diluar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi Anggaran Dasar

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang No. 19 tahun 2003.

Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kepentingan dan tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Seperti Direksi, dalam menjalankan tugas Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang No. 19 tahun 2003.

Anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas tidak berwenang mewakili Badan Usaha Milik Negara (BUMN) apabila:

1. terjadi perkara di depan pengadilan antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan anggota Direksi, atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan; atau
2. anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan Badan Usaha Milik Negara.

Menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003, jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada 2 (dua) yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Mengenai pembagian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ke dalam 2 (dua) jenis, yang dimuat dalam Pasal 9, yaitu:

1. Perusahaan Perseroan (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
2. Perusahaan Umum (Perum) adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki 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.

Khusus yang akan diuraikan lebih lanjut adalah Perusahaan Perseroan (PT Persero). Hal ini sesuai dengan bentuk PT Telkom Divre IV Jawa Tengah yaitu Perusahaan Perseroan (PT Persero).

Pengaturan Persero dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 diatur dalam Bab II dari Pasal 10 sampai dengan pasal 34, di samping Undang-undang tentang Perseroan Terbatas. Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden. Adapun maksud dan tujuan pendirian Persero tercantum dalam Pasal 12, sebagai berikut:

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

3.. Organ Persero

Organ Persero adalah sama dengan organ perseroan terbatas. Organ Persero tersebut adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris

- a. Rapat Umum Pemegang saham (RUPS)

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ tertinggi dalam perusahaan. Sebab dalam banyak hal (walau tidak selamanya), pemegang saham hanya bisa bertindak lewat mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham.⁹⁹ Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris.¹⁰⁰

Hak dan wewenang RUPS adalah: (1). RUPS mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan Undang-undang dan Anggaran Dasar; (2). RUPS berhak memperoleh segala keterangan yang berkaitan dengan kepentingan perseroan dari Direksi dan Komisaris.

⁹⁹ Munir Fuady, 2002, *Hukum Perusahaan , Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Aditya Bakti, Bandung, hal. 43.

¹⁰⁰ IG. Rai Widjaya, 2002, *Loc. Cit*, hal.56.

Tempat kedudukan RUPS adalah tempat di mana kantor pusatnya berada atau tempat perseroan melakukan usahanya. Sedang tempat RUPS diadakan ditempat kedudukan perseroan. Dalam Anggaran Dasar dapat ditetapkan bahwa RUPS dapat dilakukan di luar tempat kedudukan perseroan atau kecuali ditentukan lain dalam Anggaran Dasar tetapi harus terletak di Wilayah negara Republik Indonesia.

RUPS terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu: (1). RUPS tahunan, diadakan dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku, dan dalam RUPS tahunan tersebut harus diajukan semua dokumen perseroan; (2). RUPS lainnya dapat diadakan sewaktu-waktu berdasarkan kebutuhan.

Penyelenggaraan RUPS adalah Direksi. Direksi menyelenggarakan tahunan dan untuk kepentingan perseroan, Direksi berwenang menyelenggarakan RUPS

lainnya, atau dapat juga dilakukan permintaan satu pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, atau suatu jumlah yang lebih kecil sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar perseroan yang bersangkutan.¹⁰¹ Permintaan tersebut diajukan kepada Direksi atau Komisaris dengan surat tercatat disertai alasannya. RUPS seperti itu hanya dapat membicarakan masalah yang berkaitan dengan alasan yang diajukan tersebut.

Untuk menyelenggarakan RUPS, Direksi melakukan pemanggilan kepada pemegang saham. Dalam hal tertentu dalam Anggaran Dasar, pemanggilan RUPS dapat dilakukan oleh Komisaris.¹⁰² Pemanggilan RUPS dilakukan dengan surat tercatat paling lambat

¹⁰¹ *Ibid*, hal. 57.

¹⁰² Pemanggilan RUPS adalah kewajiban Direksi, namun dalam hal Direksi berhalangan atau terdapat pertentangan kepentingan antara Direksi dan perseroan, pemanggilan dapat dilakukan Komisaris.

empat belas hari sebelum RUPS diadakan. Pemanggilan RUPS untuk Perseroan Terbuka dilakukan dalam dua surat kabar harian. Dalam panggilan RUPS dicantumkan tanggal, waktu, tempat, dan acara rapat disertai pemberitahuan bahwa bahan yang akan dibicarakan dalam RUPS tersedia di kantor perseroan mulai hari dilakukan pemanggilan RUPS sampai dengan hari RUPS diadakan dan perseroan wajib memberikan salinan bahan yang akan dibicarakan kepada pemegang saham secara cuma-cuma. Dalam hal waktu dan cara pemanggilan tidak sesuai dengan ketentuan, keputusan tetap sah apabila dihadiri oleh seluruh pemegang saham yang mewakili saham dengan hak suara yang sah dan disetujui dengan suara bulat.

Pemegang suara dengan hak suara yang sah baik sendiri maupun dengan kuasa tertulis berhak menghadiri RUPS dan menggunakan hak suaranya. Dalam

pemungutan suara, anggota Direksi, anggota Komisaris, dan karyawan perseroan yang bersangkutan dilarang sebagai kuasa dari pemegang saham.

RUPS dapat dilangsungkan apabila dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili lebih dari setengah bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah kecuali Undang-undang atau Anggaran Dasar menentukan lain. Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Bila hal tersebut tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak biasa dari jumlah suara yang dikeluarkan secara sah, kecuali Undang-undang atau Anggaran Dasar menentukan bahwa keputusan harus berdasarkan suara yang lebih besar daripada suara terbanyak biasa.

Dalam Perusahaan Perseroan (Persero), Menteri (keuangan) bertindak selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam hal seluruh saham Persero dimiliki

oleh negara. Apabila saham Persero dan perseroan terbatas tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah maka menteri bertindak selaku pemegang saham. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Pihak yang menggantikan Menteri dengan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai organ tertinggi mempunyai kewenangan mengenai:

1. perubahan jumlah modal,
2. perubahan Anggaran Dasar;
3. rencana penggunaan laba;
4. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero.
5. investasi dan pembiayaan jangka panjang;

6.kerja sama Persero

7.pembentukan anak perusahaan atau penyerahan;

8.penagihan aktiva.

b. Direksi Persero

Direksi adalah organ perseroan yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar. Kepengurusan perseroan (antara lain kepengurusan sehari-hari) dilakukan oleh Direksi. Suatu perseroan diwajibkan mempunyai paling sedikit dua orang anggota Direksi,¹⁰³ apabila: (1). Bidang usahanya mengerahkan dana masyarakat, seperti Bank, Asuransi; (2). Menerbitkan surat pengakuan utang seperti obligasi; atau (3). Merupakan Perseroan Terbuka.

¹⁰³ IG Rai Widjaya, 2002, *Loc. Cit.*, hal. 65.

Persyaratan untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit, atau yang menjadi anggota Direksi atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit, atau yang pernah dihukum karena melaksanakan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan. Jangka waktu lima tahun tersebut dihitung sejak yang bersangkutan dinyatakan bersalah menyebabkan perseroan pailit, atau apabila dihukum dihitung sejak selesai menjalani hukuman.

Anggota Direksi diangkat oleh RUPS untuk jangka waktu tertentu dengan kemungkinan dapat diangkat kembali. Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dilakukan dengan mencantumkan susunan dan nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan,

tempat tinggal, dan kewarganegaraan anggota Direksi dalam akta pendirian. Tata cara pencalonan, pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi diatur dalam Anggaran Dasar tanpa mengurangi hak pemegang saham dalam pencalonan.

Anggota Direksi dapat sewaktu-waktu diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri dalam RUPS. Dengan demikian kedudukannya sebagai anggota Direksi berakhir. Anggota Direksi juga dapat diberhentikan sementara oleh RUPS atau oleh Komisaris dengan menyebutkan alasannya yang diberitahukan secara tertulis kepada anggota Direksi yang bersangkutan, sehingga anggota Direksi yang bersangkutan tidak berwenang melakukan tugasnya.

Direksi, dalam menjalankan tugas terdapat pembagian tugas dan wewenang, setiap anggota Direksi serta besar dan jenis penghasilan ditetapkan oleh RUPS. Namun dalam Anggaran Dasar dapat dilakukan oleh Komisaris atas nama RUPS. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan, untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan (*persona standi in judicio*).

Direksi wajib: (1) membuat dan memelihara Daftar Pemegang saham, risalah RUPS dan risalah rapat Direksi; (2). Menyelenggarakan pembukuan perseroan yang semuanya disimpan di tempat kedudukan perseroan; (3).Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan atau menjadikan jaminan utang seluruh atau sebagian besar kekayaan perseroan dan tidak boleh merugikan pihak ketiga yang beritikad baik serta mengumumkan dalam dua surat kabar paling

lambat 30 (tiga puluh) hari sejak perbuatan hukum tersebut dilakukan; (4). Direksi wajib mendaftarkan dalam Daftar Perusahaan sesuai dengan Undang-undang No. 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan; (4). Anggota Direksi wajib melaporkan kepemilikan sahamnya dan keluarganya kepada perseroan tersebut dan perseroan lain; (5). Direksi wajib mencatat pemindahan hak atas saham atas nama, tanggal dan hari pemindahan hak tersebut dalam Daftar Pemegang Saham atau Daftar Khusus; (6) Direksi wajib memberitahukan secara tertulis keputusan RUPS tentang pengurangan modal perseroan kepada semua kreditor dan mengumumkan dalam berita Negara Republik Indonesia serta dua surat kabar harian paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal keputusan; (7). Direksi wajib menyerahkan perhitungan tahunan perseroan kepada akuntan publik dan; (8). Direksi menyelenggarakan

RUPS tahunan dan untuk kepentingan perseroan berwenang menyelenggarakan RUPS lainnya. Panggilan RUPS adalah kewajiban Direksi.

Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), anggota Direksi dan Komisaris Persero diangkat dan diberhentikan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dan Komisaris ditetapkan oleh Menteri selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Masa Jabatan Direksi dan Komisaris adalah 5 (lima) tahun. Setelah masa jabatan habis dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Adapun pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan. Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan menyebutkan alasannya.

Kewajiban Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diatur dalam Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 26 Undang-undang No. 19 Tahun 2003. Kewajiban Direksi tersebut adalah:

1. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang (yang telah di tanda tangani bersama dengan komisaris), yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun
- 2 Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Persero ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk memperoleh pengesahan. Laporan tahunan tersebut ditandatangani oleh semua anggota Direksi dan Komisaris.
3. Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Persero.

Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan/atau
- c. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Komisaris Persero

Komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan atau khusus serta memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan perseroan. Kata Komisaris, di sini mengandung dua

pengertian,¹⁰⁴ yaitu: sebagai organ, yaitu Dewan Komisaris maupun sebagai orang perseorangan yaitu anggota Komisaris.

Komisaris bertugas mengawasi kebijaksanaan Direksi dalam menjalankan perseroan serta memberi nasihat kepada Direksi. Dalam menjalankan tugas, komisaris wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan (*induciary duty*), dan komisaris wajib melaporkan kepemilikan sahamnya dan atau keluarganya kepada perseroan tersebut dan perseroan lainnya.

Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi. Sedangkan wewenang Komisaris adalah:

¹⁰⁴ *Ibid*, hal. 84.

1. memberikan persetujuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu;
2. Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan Persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu.

Seperti halnya Direksi, anggota Komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

1. anggota Direksi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
2. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebuah Persero bisa maju dan berkembang tidak hanya tergantung pada organ Persero bekerja. Namun perkembangan dan kemajuan Persero juga didorong oleh

faktor-faktor lain, seperti restrukturisasi perusahaan, privatisasi perusahaan, kerjasama, dan lain-lain. Bagian berikut akan dibahas tentang privatisasi dan faktor-faktor yang mendorong dilakukannya privatisasi.

B. Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Privatisasi menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003 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 kepemilikan saham oleh masyarakat.

Menurut Pasal 74 privatisasi dilakukan dengan maksud untuk:

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;

- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Adapun tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham. Tujuan ini tercantum dalam Pasal 74 ayat (2). Prinsip-prinsip privatisasi adalah transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran. Sedangkan Persero yang dapat diprivatisasi yang mempunyai kriteria:

- a. industri/sektor usahanya kompetitif; atau
- b. industri/ sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

Adapun privatisasi dilaksanakan dengan cara:

- a. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
- b. penjualan saham langsung kepada investor;
- c. penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Privatisasi dilakukan terhadap Perseo yang tidak sehat.

Berdasarkan Paket Kebijakan Juni 1989 yang berisi penataan kembali perusahaan-perusahaan milik negara dengan menetapkan empat kategori : sangat sehat, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Dengan kategori ini, banyak Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat, sehingga perlu diadakan reorganisasi, swastanisasi dan transparansi keuangan publik.

Tujuan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah untuk meningkatkan kinerja perusahaan sehingga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat

melayani masyarakat dengan kualitas yang prima. Kualitas pelayanan yang prima tercermin dalam:

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektif;
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan , dan harapan masyarakat;

5. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak meleakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.
6. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima layanan.¹⁰⁵

Dengan privatisasi, membuat sruktur organisasi berubah. Secara teori sumber perubahan organisasi adalah:¹⁰⁶

1. Lingkungan di luar organisasi, baik politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, kepercayaan, pertahanan kemanan. Perubahan lingkungan terjadi begitu cepat sehingga memberikan tekanan pada organisasi untuk merubah tujuan, stategi, kebijaksanaan, dan struktur organisasi .

¹⁰⁵ Lijan Poltak Simbolon, 2006, *Reformasi Pelyanan Publik, Teori Kebijakan, dan Impelementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hal.6.

¹⁰⁶ Sukanto Reksohadiprodjo dan T. Hani handoko, 1982, *Organisasi Perusahaan, Teori Struktur dan Perilaku*. BPFE, Yogyakarta, hal.316-317.

2. Perubahan tujuan, baik datangnya dari dalam maupun dari luar. Merubah tujuan berarti merubah strategi organisasi dan memerlukan perubahan wadah strategi tersebut yaitu struktur.
3. Teknologi yang berubah jelas akan merubah organisasi, metode baru memerlukan penanganan khusus dan perlunya bagian penelitian dan pengembangan yang menerapkan metoda-metoda baru demi perusahaan.
4. Perubahan manajerial,.dulu organisasi hanya perencanaan dan pengawasan. Sekarang karena kompleksnya kegiatan diperlukan pengorganisasian, pengarahan, dan pengkoordinasian fungsi-fungsi operasional perusahaan.
5. Perubahan struktural, merubah organisasi untuk menyesuaikan secara menyeluruh baik proses maupun perilaku organisasi.

6. Perubahan Psikososial yang bersumber pada para anggota, kemampuan dan kemauan anggota akan berakibat pada suksesnya organisasi.

Menurut Suwarno, ada enam faktor lingkungan strategis yang harus diperhatikan oleh suatu organisasi agar dapat mempertahankan kinerja atau produktivitasnya. Keenam faktor tersebut adalah: lingkungan, politik, ekonomi, teknologi, sosial, hukum, dan kependudukan.¹⁰⁷ Faktor-faktor yang dikemukakan Suwarno di atas, sesuai dengan faktor-faktor yang mendorong privatisasi pada badan Usaha Milik Negara (BUMN). Faktor-faktor tersebut adalah:

- (1). meningkatkan kinerja;
- (2). meningkatkan nilai perusahaan;
- (3). memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat;
- (4). memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.

¹⁰⁷ Suwarno, 1995, *Kinerja dan Produktivitas Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, hal 52.

Privatisasi yang dilakukan PT Telkom berdasarkan alasan bahwa PT Telkom merupakan suatu Persero yang mempunyai kriteria:

1. industri/ sektor usahanya kompetitif;
2. industri/sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

Kedua kriteria di atas sesuai dengan kriteria Pasal 76 ayat (1) Undang-undang No. 19 tahun 2003. Di samping untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas perusahaan sebagai akibat dari perubahan organisasi .

C. Tujuan Badan Usaha Milik Negara Di Masa Yang Akan Datang

Privatisasi perusahaan diartikan sebagai setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham. Privatisasi dapat berbentuk kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi, merger,

pemecahan badan usaha, penjualan saham secara langsung, pembentukan perusahaan patungan (*joint venture*).

Mintzberg,¹⁰⁸ mengatakan privatisasi memiliki dua makna penting:

1. adanya *political will* dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional;
2. privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi, tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodalan

Bennis dan Mische, menyatakan bahwa rekayasa ulang adalah suatu proses mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan. Menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003. dalam Pasal 74 ayat (2) memuat tujuan

¹⁰⁸ Mintzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan, Reinventing in Corporation*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 65.

privatisasi. Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham.

Sebuah Persero yang telah melakukan privatisasi ke depan diharapkan menjadi sebuah perusahaan yang efektif, efisien dan produktivitas tinggi, sehingga bisa menjadi perusahaan yang profesional. Perilaku profesional ini dapat dilihat dari kinerja perusahaan yang tinggi dalam memberi pelayanan kepada publik. Fitzimmons dan Fitzimmonz dalam Budiman berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik:¹⁰⁹

1. *reliability* yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar;
2. *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;

¹⁰⁹ Budiman rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, www. Pikiran rakyat. Com. 7juni 2004.

3. *resposivness*, yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
4. *assurance*, yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan;
5. *empaty* yang ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang dikenal dengan konsep pelayanan prima. yang tercermin dalam: transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan kewajiban, dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam memberikan pelayanan. Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas dapat dilakukan dengan konsep layanan sepenuh hati. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang

berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan.¹¹⁰

Nilai yang sebenarnya terletak dalam layanan sepenuh hati menurut Patton terletak pada kesungguhan 4 (empat) sikap “P”¹¹¹ yaitu:

1. *Passionete* (gairah). Ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain. Antusiasme dan perhatian yang dibawakan pada layanan sepenuh hati akan membedakan cara memandang diri sendiri dan pekerjaan dari tingkah laku dan cara memberi layanan kepada para konsumen.
2. *Progresive* (progresif). Penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi. Pekerjaan apa pun yang ditekuni, jika memiliki gairah dan pola pikir yang progresif, akan menjadikan pekerjaan lebih menarik.

¹¹⁰ Patricia Patton, 1998, *EQ: Pelayanan Sepenuh Hati*, Tejemahan Hermes, (Pustaka Delapatra, Jakarta, hal.1

¹¹¹ *Ibid*, hal.6-8.

Bersikap kreatif dimulai dari berpikir, bukan membatasi diri sendiri terhadap cara memberi layanan.

3. *Proactive* (proaktif). Supaya aktif harus melibatkan pekerjaan kita. Banyak orang yang hanya berdiam diri dan menanti disuruh melakukan sesuatu bila diperlukan. Untuk mencapai kualitas layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat. Nilai tambah layanan sepenuh hati merupakan alasan yang mendasari untuk melakukan sesuatu bagi orang lain.
4. *Positive* (positif). Berlaku positif itu sangat menarik. Sikap ini dapat mengubah suasana dan kegairahan pada hampir semua interaksi konsumen. Berlaku positif berarti seyogianya berlaku hangat dalam menyambut para konsumen dan tidak ada sikap serta pernyataan yang tidak pada tempatnya.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelaku ekonomi hendaknya dalam memberikan pelayanan kepada publik, selalu dituntut untuk memberikan layanan dengan

sepenuh hati. Layanan ini tercermin dari kesungguhan karyawan untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan menjadi tujuan utama karyawan dalam melayani publik.

Dengan demikian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di masa akan datang bisa lebih mandiri, transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran dalam menjalankan tugasnya. sehingga tercapailah tujuan didirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu: (1). memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian; (2). mengejar keuntungan; (3). menyelenggarakan kemanfaatan umum; yang sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan prinsip ekonomi Pancasila yang berkeadilan sosial.

BAB II

HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK DALAM PELAYANAN UMUM PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara.¹¹² Dalam konteks demikian peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan alasan dan tujuan tertentu.

Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua,¹¹³ yaitu politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai kebijakan dasar, dan politik hukum yang menjadi tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai kebijakan pemberlakuan. Kebijakan dasar bersifat netral dan mengandung nilai universal tujuan dan alasan pembuatan undang-undang. Kebijakan pemberlakuan memiliki muatan politis karena bergantung pada apa yang diinginkan oleh pembuat undang-undang, dan secara eksplisit terdapat dalam konsiderans menimbang atau penjelasan umum.

¹¹² Pendefinisian UU seperti ini untuk membedakan bentuk lain dari hukum yang tidak dibuat secara sengaja dan tidak tertulis, yaitu hukum adat, dan juga pembentukan hukum yang dibuat oleh institusi non negara seperti perjanjian antar subyek hukum perdata.

¹¹³ Hikmahanto Juwana, 2002, *Politik hukum UU Bidang Ekonomi Di Indonesia*, Majalah Hukum dan Bisnis, Volume 23.

A. Hukum dan Kebijakan Publik

Manusia dalam hidup bermasyarakat membutuhkan suatu tatanan agar hidupnya tidak mengganggu dan terganggu dengan manusia lainnya. Untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat terdapat beberapa macam norma sehingga sebagai akibatnya juga dapat dijumpai adanya lebih dari satu tatanan di dalam masyarakat. Tatanan masyarakat ini terdiri dari sub-sub tatanan.¹¹⁴ Sub-sub tatanan tersebut adalah: tatanan keagamaan, kesopanan, kesusilaan, kebiasaan, hukum, dan lain-lain.

Hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Hukum merupakan pencerminan kehendak manusia tentang seharusnya masyarakat itu dibina dan harus diarahkan. Oleh karena itu hukum mengandung ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan. Ide-ide ini adalah mengenai keadilan. Hukum dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut nilai-nilai dasar. Nilai-nilai dasar tersebut adalah: keadilan, kegunaan, kepastian hukum.¹¹⁵

Ciri-ciri yang menonjol dari hukum mulai tampak pada penciptaan norma-norma hukum yang “murni”, yaitu yang dibuat secara sengaja oleh salah satu badan perlengkapan pada masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan penciptaan dan pembuatan hukum. Pada proses pembuatan dapat dilihat, bahwa tatanan itu didukung oleh norma-norma yang secara sengaja dan sadar dibuat untuk

¹¹⁴ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 14.

¹¹⁵ Satjipto Raharjo dalam Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 13.

menegakkan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Oleh karena itu, terutama hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Pembangunan yang terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang dimaksudkan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Keterlibatan hukum yang semakin aktif ke dalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial, mengarahkan pada penggunaan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru. Hukum tidak hanya digunakan untuk mengatur tingkah laku yang sudah ada di dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang sudah ada, namun juga dipakai sarana untuk meralisasi kebijaksanaan negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Hukum dipandang sebagai alat atau sarana atau *tool* yang berperan untuk menunjang pembangunan agar berjalan dengan teratur, tertib, dan lancar. Fungsi hukum¹¹⁶ sebagai alat atau sarana atau *tool* dalam pembangunan dikenal dua konsep yaitu : *law as tool social control* dalam arti bahwa hukum hanya berperan sebagai sarana untuk mempertahankan stabilitas di dalam masyarakat. Konsep kedua menurut Roscoe Pound hukum sebagai *a tool social engineering*, yaitu merupakan alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmaja, hukum sebagai sarana pembaharuan berupa peraturan-peraturan hukum yang berfungsi

¹¹⁶ Ronny Hanitijo, 1989, *Loc. Cit*, hal. 35

sebagai sarana pengatur dalam menyalurkan kegiatan anggota-anggota masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk tujuan, karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut:¹¹⁷

5. hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
6. hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
7. hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
8. hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Di dalam konsepsi hukum sebagai sarana politik, partisipasi warga negara mempunyai makna khusus di dalam hukum. Philippe Nonet dan Philip Selznick¹¹⁸ membedakan tiga keadaan dasar mengenai hukum dasar masyarakat yaitu:

5. Hukum represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif;
6. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menetralsisir represi dan melindungi integritas hukum itu sendiri;
7. Hukum responsif, yaitu hukum sebagai suatu sarana respos terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Hukum represif secara khusus bertujuan untuk mempertahankan status *quo* penguasa, yang kerap kali dikemukakan dengan dalih untuk menjamin

¹¹⁷ Bambang Sunggono, 1994, *Loc. Cit.*, hal. 76-77

¹¹⁸ Philipe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Loc. Cit.*, hal 23-27.

ketertiban umum. Aturan-aturan hukum represif bersifat keras dan terperinci, akan tetapi lunak dalam mengikat para pembuatnya, hukum tunduk pada politik kekuasaan, tuntutan untuk mematuhi hukum bersifat mutlak, dan ketidakpatuhan dianggap sebagai suatu penyimpangan, sedangkan kritik kepada penguasa dianggap sebagai suatu ketidaksetiaan.

Hukum yang demikian ini terjadi di Indonesia pada zaman pemerintahan orde baru. Rakyat harus patuh dan tunduk pada hukum yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan kepentingan rakyat. Demikian pula dalam pembuatan peraturan privatisasi Badan Usaha Milik Negara.

Hukum otonom, tidak mempermasalahkan dominasi kekuasaan, dalam tatanan yang ada, maupun tatanan yang hendak dicapai. Hukum otonom merupakan model hukum "*the rule of law*" dalam bentuk liberal klasik. Dasar berlakunya hukum dalam hukum otonom terletak pada kebenaran prosedural, hukum adalah bebas dari pengaruh politik, sehingga terdapat pemisahan kekuasaan sedangkan kesempatan untuk berpartisipasi dibatasi oleh tata cara yang sudah mapan.

Hukum responsif adalah hukum yang bersifat terbuka terhadap perubahan-perubahan masyarakat dengan maksud untuk mengabdikan pada usaha meringankan beban kehidupan sosial dan mencapai sasaran-sasaran kebijaksanaan sosial. Dalam Konsepsi hukum responsif ditekankan pentingnya makna dan sasaran kebijaksanaan, dan penjabaran juridis dan reaksi kebijaksanaan, serta pentingnya

partisipasi kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi yang terlibat dalam peraturan kebijaksanaan.

Fungsi hukum sebagai sarana terkait erat dengan perkembangan masyarakat. Pemerintah menggunakan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan. Tujuan-tujuan kebijaksanaan yang dicita-citakan diwujudkan dalam bentuk hukum. Perwujudan dalam bentuk hukum, tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri yaitu untuk mengatur masyarakat secara efektif dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuat dengan sengaja.

Pada dewasa ini, fungsi sentral negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat di daerah kekuasaannya. Tujuan-tujuan penting kebijaksanaan pemerintah pada umumnya adalah:¹¹⁹

1. memelihara ketertiban umum negara (negara sebagai stabilisator);
2. memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
3. memperpadukan berbagai aktifitas (negara sebagai koordinator);
8. menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor).

Menurut Konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak berisi pendapat para pejabat negara yang mewakili rakyat, tetapi juga berisi tentang

¹¹⁹ A. Hoogerwet, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit*, hal. 12.

opini politik. Setiap kebijaksanaan negara harus selalu bertujuan pada kepentingan publik (*public interest*).

Istilah kebijaksanaan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “*public policy*”. *Public policy* selain diterjemahkan menjadi kebijaksanaan publik ada juga yang menterjemahkan menjadi kebijaksanaan negara atau kebijaksanaan pemerintah. Inu Kencana Syafii dalam bukunya Pengantar Ilmu Pemerintahan, membedakan Kebijakan (*policy*) dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat, sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan oleh berbagai pejabat di daerah.

Pengertian kebijaksanaan (*policy*) punya arti yang bermacam-macam. Para Sarjana mempunyai arti yang berbeda. Thomas R. Dye¹²⁰ mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai berikut: *Public policy is whatever the government choose to do or not to do* (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).

Menurut James E. Anderson,¹²¹ *public policy are those policies developed by governmental bodies and officials* (kebijaksanaan publik adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Sedangkan David Easton¹²² memberikan pengertian tentang kebijaksanaan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole*

¹²⁰ Soetopo, 1999, *Kebijaksanaan publik dan Implementasi*, Bahan Diklat SPAMA, LAN-RI, Jakarta, hal.

3..

¹²¹ *Ibid*, hal. 3.

¹²² *Ibid*, hal. 4.

society” (pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Dari beberapa pendapat para sarjana di atas disimpulkan kebijaksanaan publik adalah:

4. Kebijaksanaan publik adalah dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
5. Kebijaksanaan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan.
6. Kebijaksanaan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Di Indonesia dikenal adanya tingkatan-tingkatan kebijaksanaan publik yaitu, kebijaksanaan lingkup Nasional, yang meliputi kebijaksanaan Nasional. Kebijaksanaan Umum dan kebijaksanaan Pelaksanaan. Di samping itu ada kebijaksanaan publik lingkup wilayah/daerah yang meliputi kebijaksanaan umum dan kebijaksanaan pelaksana.¹²³

Kebijaksanaan di bidang hukum ekonomi khususnya kebijaksanaan privatisasi pada PT Telkom termasuk dalam tingkatan kebijaksanaan pelaksanaan. Privatisasi PT Telkom Divre IV Jawa Tengah berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI NO 7440/KMK/00/1989. Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijaksanaan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Administrasi publik yang berwenang menetapkan

¹²³ *Ibid*, hal. 10.

kebijaksanaan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND.¹²⁴

Dalam perumusan kebijaksanaan negara, para ahli politik telah mengembangkan berbagai macam pendekatan atau model yang akan dapat membantu memahami kehidupan politik (*political life*) pemerintahan proses kebijaksanaan dan sebagainya. Yehezkel Dror mengemukakan adanya 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan¹²⁵, yaitu:

a. *Pure Rationaliy Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, di mana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.

b. *Economically Rational Model*

Model ini sama dengan model yang pertama tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

c. *Sequential- Decision Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijaksanaan yang paling efektif.

d. *Incremental Model*

Model keempat ini berasal dari teorinya Charles E. Lindblom yang terkenal dengan sebutan "*mudding Through*" menjelaskan kebijaksanaan itu dibuat.

¹²⁴ *Ibid*, hal. 7.

¹²⁵ Yahezkel Dror, dalam Irfan Islamy, 1984, *Loc Cit*, hal. 40-42.

Kebijaksanaan dibuat atas dasar “perubahan yang sedikit” dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lama dipakai sebagai dasar/pedoman untuk membuat kebijaksanaan yang baru.

e. *Satisfying Model*

Model ini didasarkan atas teori “*satisficing*” dari Herbert A. Simon. Pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijaksanaan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

f. *Extra –Rational Model*

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijaksanaan yang paling optimal.

g. *Optimal Model*

Ini adalah merupakan model yang *integratif* (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis daripada kebijaksanaan dan masalah-masalahnya. Semuanya ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif-alternatif program, peramalan hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik.

Keputusan-keputusan dibuat atas dasar pilihan-pilihan alternatif yang dapat diterima (*Acceptable*).

Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo membagi tahap-tahap pembentukan kebijaksanaan publik sebagai berikut:¹²⁶

8. *policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijaksanaan;
9. *policy recomendation*, yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijaksanaan;
10. *policy analisis*, yaitu analisis kebijaksanaan, di mana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi suatu kebijaksanaan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
11. *policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan daripada kebijaksanaan;
12. *policy descision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijaksanaan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan;
13. *policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijaksanaan;
14. *policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijaksanaan.

¹²⁶ Bintoro Tjokroamidjojo, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit.*, hal. 57.

Thomas R. Dye,¹²⁷ menyebutkan adanya tujuh model tentang pembentukan kebijaksanaan yaitu:

8. *policy as intitutional activity;*
9. *policy as group equilibrium;*
10. *policy as alite preference;*
11. *policy effecient goal achievment;*
12. *policy as variationon the pasat;*
13. *policy as rational choice in competitive situations;*
14. *policy as system out put.*

Nicholas Henry mengelompokan tipologi kebijaksanaan negara menjadi 2 (dua) klasifikasi besar, yaitu: (1) kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut proses; (2) kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut hasil dan akibatnya (efek).¹²⁸ Penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut proses lebih bersifat deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan kebijaksanaan negara dibuat. Termasuk ke dalam pengelompokan penganalisaan dari sudut proses ini adalah model-model: institusional, elit massa, kelompok dan sistem. Sedangkan penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut hasil dan akibat lebih bersifat preskriptif, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijaksanaan negara atau cara meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijaksanaan negara. Termasuk ke

¹²⁷ *Ibid*, hal. 57-58.

¹²⁸ Nicholas Henry, dalam Rfan Islamy, *Ibid*, hal. 42.

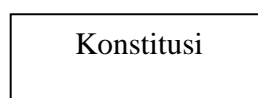
dalam pengelompokan ini adalah model-model: *rational-comprehensive* dan *incremental*, dan *mixed-scanning*.

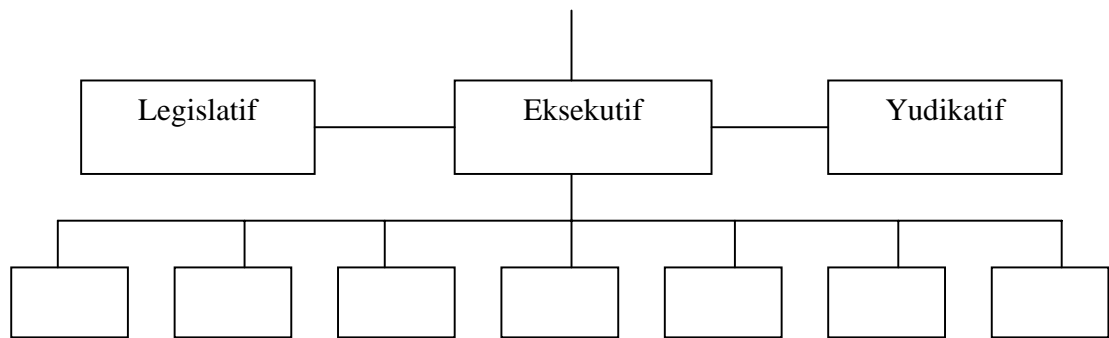
a. Kebijakan negara dianalisa dari sudut proses yaitu:

4. Institusional

Pada model ini, pusat perhatian terletak pada struktur organisasi pemerintah karena pusat kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah (lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif), sehingga kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah. Dengan demikian terdapat hubungan yang kuat antara kebijakan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah, hal itu disebabkan karena suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan negara kalau tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Model institusional ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar1. Model institusional





K a b i n e t

5. Elit Massa

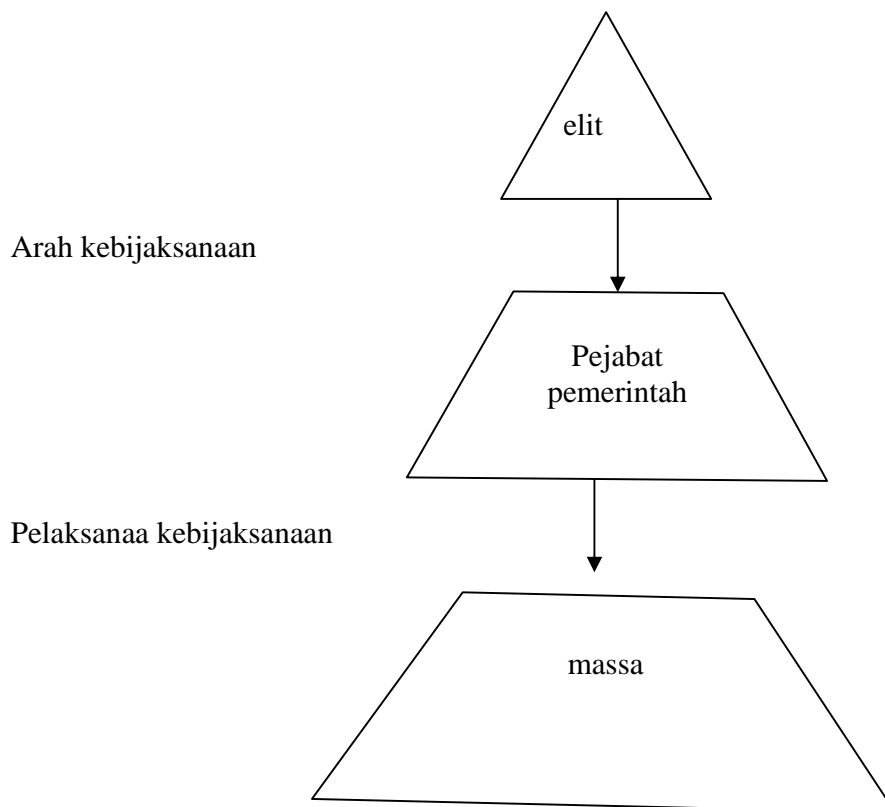
Model ini memandang administrator bukan sebagai pelayan rakyat akan tetapi sebagai kelompok-kelompok kecil yang mapan. Kelompok elit ini bertugas membuat, mempengaruhi massa dan melaksanakan kebijaksanaan di lingkungan massa yang bersifat apatis, buta terhadap informasi dan pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari kelompok ini yang berada di atas menuju ke massa/bawah. Nilai-nilai yang dianut kelompok massa. Dengan demikian kebijaksanaan negara pada model ini merupakan perwujudan dari keinginan-keinginan utama dari kelompok elit yang berkuasa bukan kebijaksanaan yang menggambarkan keinginan/tuntutan rakyat. Kebijaksanaan dibuat dan ditentukan oleh kelompok elit, maka pemerintah hanya sekedar pelaksana-pelaksana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh kelompok elit. Model elit massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

7. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan dan kelompok besar (golongan non elit) yang tidak punya kekuasaan. Hanya sejumlah kecil orang-orang yang menentukan kebijaksanaan negara, sedangkan massa (rakyat) tidak ikut menentukan.
8. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama dengan kelompok non elit yang dikuasai. Kelompok elit ditentukan atau dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang tinggi.
9. Perpindahan posisi/kedudukan dari non elit ke elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanyalah non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke dalam lingkaran penguasa.
10. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
11. Kebijakan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elit. Perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan negara dilakukan sedikit-sedikit (*incremental*) dan tidak secara besar-besaran (revolusioner).

12. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.¹²⁹

Model pembuatan kebijaksanaan elit massa ini dapat digambarkan sebagai berikut ini:

Gambar 2 .Model Elit Massa



6. Kelompok

Model ini menganut teorinya David B. Truman, dalam bukunya “*The Govermental Process*,” menyatakan bahwa interaksi di antara kelompok-

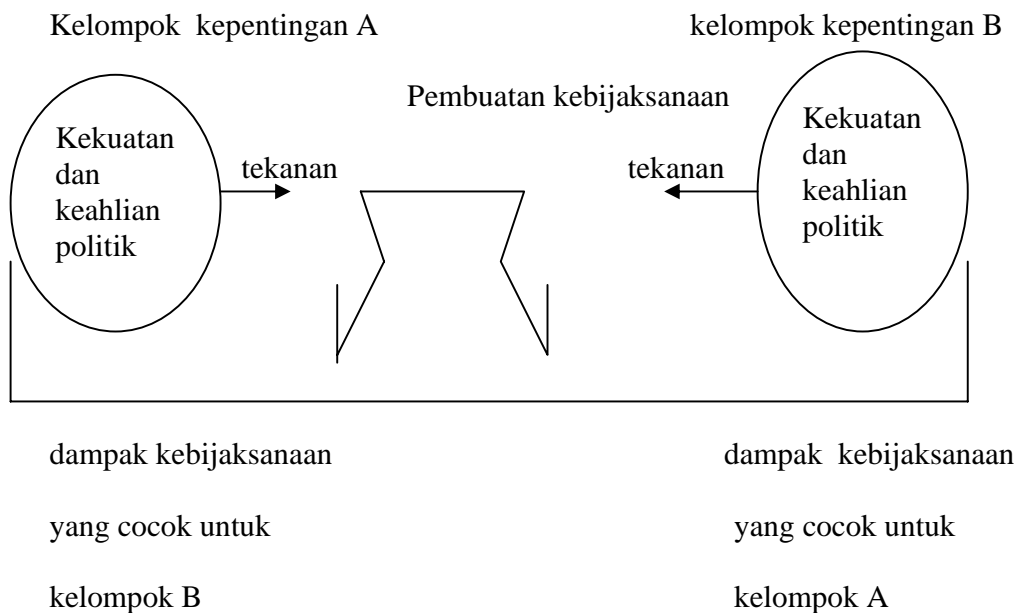
¹²⁹ Thomas R. dye, Irfan Islamy, 1994, *ibid*, hal. 44-47.

kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Sedangkan individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingan kepada pemerintah. Kelompok kepentingan akan semakin mempunyai arti penting dalam proses dan kegiatan politik karena sebenarnya politik itu merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Menurut teori ini, kebijaksanaan negara merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Kelompok kepentingan yang berpengaruh akan dapat mempengaruhi kebijaksanaan negara, dan untuk menjaga perimbangan tersebut, sistem politik bertugas untuk menengahi konflik di antara kelompok-kelompok tersebut. Thomas R. Dye selanjutnya mengatakan, tugas sistem politik adalah menengahi konflik antara kelompok dengan cara membuat aturan permainan antar kelompok, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan memaksakan bekerjanya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Aktivitas politik dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga pembuat kebijaksanaan negara secara terus menerus merespon tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok kepentingan dengan melakukan tawar menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*),

dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh. Kebijakan negara menurut model ini merupakan keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dari perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda. Model kelompok ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3. Model Kelompok.

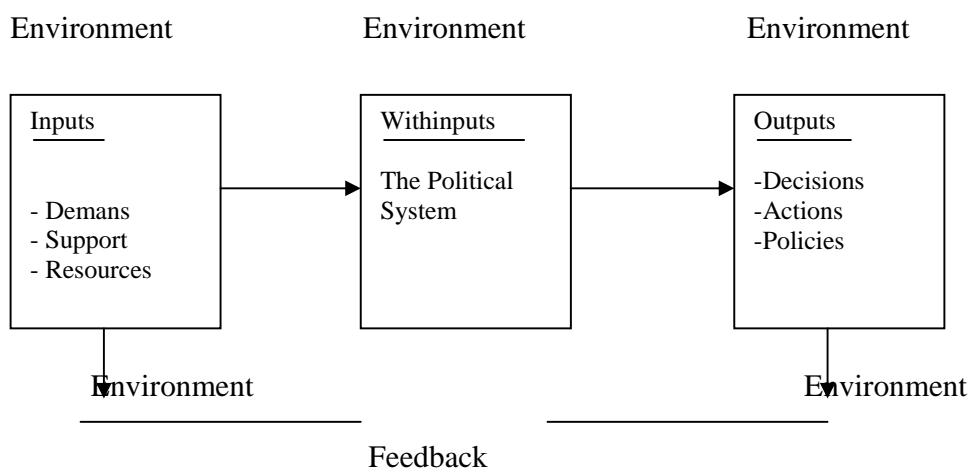


4. Sistem Politik

Model sistem politik didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*insouts, withinputs, outputs, dan feedback*) dan memandang kebijakan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya)

yang ada di sekitarnya. Dengan demikian kebijaksanaan negara dipandang sebagai hasil dari sistem politik. Lembaga-lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat mengubah tuntutan (*demands*), dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang merupakan *inputs*, menjadi keputusan-keputusan kebijaksanaan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*), atau dengan kata lain mengubah *inputs* menjadi *outputs*. *Demands* timbul jika individu-individu dan kelompok-kelompok setelah memperoleh respon dari adanya peristiwa/keadaan di sektoral yang berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijaksanaan. Tuntutan tersebut timbul dari sistem politik (anggota birokrasi, pejabat pemerintah) atau dari luar sistem politik (anggota masyarakat, kelompok kepentingan). Model sistem Politik dapat digambarkan seperti gambar di bawah ini.

Gambar 4. Model sisitem Politik



b. .Kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut hasil akibat, yaitu:

1. *Rational-comprehensive*

Model ini didasarkan dari teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an man*). Menurut konsep manusia-ekonomi, semua individu tahu tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada situasi tertentu. Sehubungan dengan hal itu setiap orang akan berperilaku rasional yaitu akan membuat pilihan-pilihan sedemikian rupa sehingga mencapai nilai yang paling tinggi. Model *rational comprehensive*, menekankan pada pembuatan keputusan-keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuatan keputusan. Konsep rasional sama dengan konsep efisiensi, karena itu dapat dikatakan bahwa kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang sangat efisien di mana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain. Menurut Yehezkel Dror., dalam membuat kebijakan yang rasional, pembuat kebijakan harus,¹³⁰

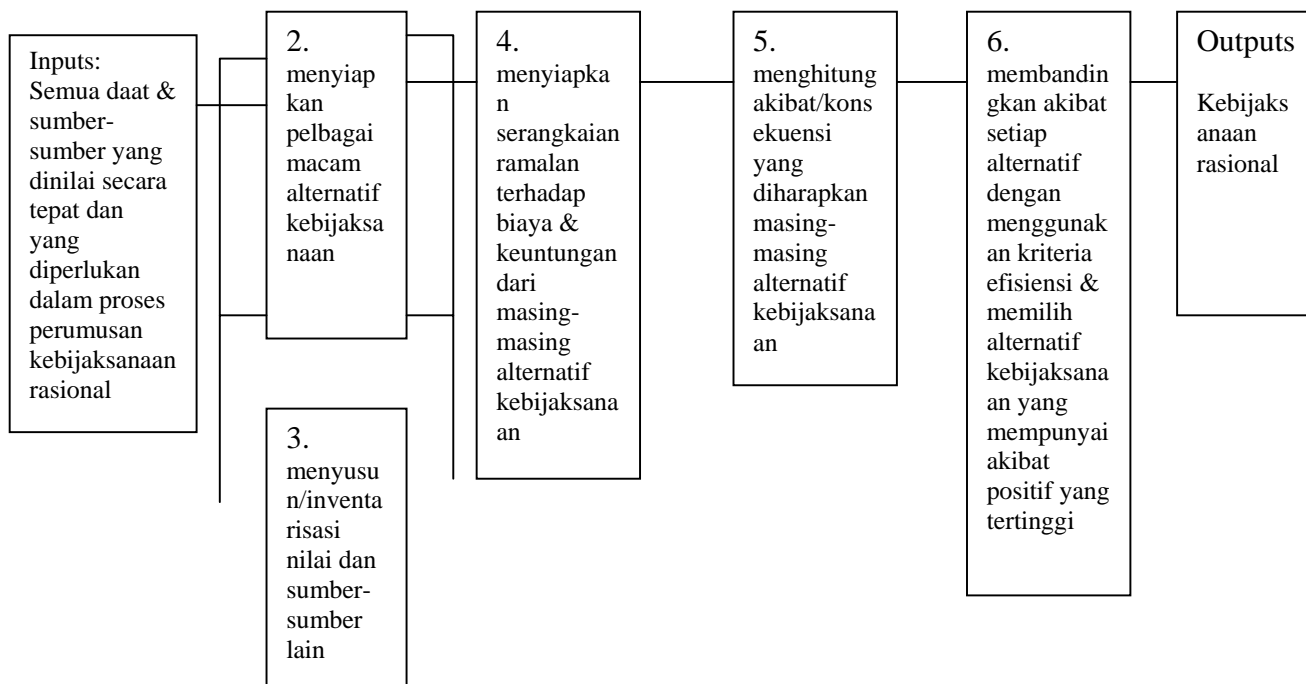
- a. mengetahui semua nilai-nilai yang ada pada masyarakat;
- b. mengetahui semua alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia;
- c. mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan;
- d. menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan;

¹³⁰ Yehezkel Dror, *Public Policy Making Re-examined*, dalam Irfan Islamy, *Ibid*, hal. 50.

e. memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien.

Di bawah ini dapat dilihat gambar pembuatan kebijaksanaan model rasional komprehensif.

Gambar 5. Model Rasional Komprehensif



2. Incremental

Model ini timbul karena kritik atas model rasional komprehensif yang mendasarkan diri dari konsep *economic man*, pada model *incremental* disebut

principle of bounded rationality atau *satisficing* mendasarkan diri dari *administratif man*. Konsep ini mengakui adanya keterbatasan-keterbatasan pengetahuan dan keahliannya, sehingga tidak akan mampu mempertimbangkan semua nilai-nilai sosial (alternatif) serta dampaknya secara detail. *Administratif man* selalu dibimbing oleh sistem nilai dan rasa tanggung jawab untuk mencapai tujuan di dalam memilih alternatif-alternatif kebijaksanaannya. Karena itu *administratif man* berpikir secara pragmatis dengan cukup memuaskan diri (*satisfices*) dengan memilih suatu alternatif yang dianggapnya baik, yang dijumpainya pertama kali dengan tidak mau bersusah payah mencari alternatif-alternatif lain guna mendapatkan suatu pilihan yang terbaik. Model inkremental didasarkan dari teori sarjana ekonomi yang bernama Charles E. Lindblom yang menjelaskan tentang proses pembuatan keputusan dalam buku "*The Science of Muddling Thought*". Model ini memandang kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit-sedikit. Dengan demikian perumusan kebijaksanaan dengan model inkremental akan terjadi secara terus-menerus, tidak sekali untuk selamanya. Perumusan kebijaksanaan dengan model ini menggunakan analisa yang sederhana, secara politik tepat, berlandaskan sistem nilai, mampu menghilangkan konflik dan menjamin stabilitas politik.¹³¹

3. *Mixed-scannig*

¹³¹ Irfan Islamy, *Ibid*, hal. 59.

Pencetus model ini adalah seorang sosiolog yang bernama Amital Etzioni. Model ini lahir setelah Etzioni mempelajari model rasional komprehensif dan inkremental. Etzioni membedakan dua jenis keputusan yaitu *contextuating* (fundamental) *decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat melalui penjelajahan terhadap alternatif utama yang dilihat oleh pembuat keputusan sesuai dengan konsepsi tujuan yang akan dicapai, dan *bit (incremental)* *decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat secara inkremental yang didasarkan atas keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat.¹³²

Dari model-model yang telah dikemukakan baik model yang lahir dari pendekatan analisa sudut proses maupun model yang lahir dari pendekatan analisa sudut hasil, kesemuanya mengandung kelemahan-kelemahan dan kebaikan-kebaikan. Akan tetapi yang jelas keputusan pembuatan kebijaksanaan adalah dari pembuat kebijaksanaan untuk mengambil keputusan guna memilih salah satu model harus didasarkan dari kriteria-kriteria tertentu yang dianggapnya paling baik. Di antara kriteria tertentu tersebut yang paling dominan adalah pengaruh *decisions maker's values* (nilai-nilai/standar pembuat keputusan itu sendiri) dan *environmental influence* (pengaruh lingkungan) sistem politik baik berupa politik, ekonomi, sosial, keamanan, geografis, dan sebagainya. Kedua hal tersebut banyak mempengaruhi pembuatan keputusan dalam menentukan model-model pembuatan keputusan.

¹³² Amital Etzioni, *Mixed Scanning; A "third" Approach to Decision making*, dalam *public Administration Review XXVII*, dalam Irfan Islamy, *Ibid*, hal 70-71.

Menurut Dror,¹³³ suatu sistem hukum terdapat komponen-komponen pokok yang harus diperhatikan dalam rangka mengefektifkan fungsi hukum. Beberapa komponen sistem hukum yang berkaitan dengan kebijaksanaan adalah: (1). *Substantive law*; (2). *Personal: other law-enforcing*; (3). *Organization: administration and physical*; (4). *Resources: budgets information and physical facility*, dan (5). *Decision rules and decision habits: formal, informal. Implicit*.

Hukum sebagai sarana-sarana untuk menyalurkan kebijaksanaan-kebijaksanaan sangat ditentukan oleh hubungan antara komponen-komponen itu satu sama lain serta bagaimana hubungan antara komponen itu dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijaksanaan. Berhasil tidaknya seluruh rencana tidak saja tergantung pada kebijaksanaan resmi pemerintah, juga ditentukan oleh segala tindakan para pelaksananya. Demikian pula tersedianya fasilitas fisik, pembinaan lembaga-lembaga sosial baru sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan negara.¹³⁴

Bekerjanya Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya tentang kebijaksanaan privatisasi dipengaruhi oleh lingkungan sosial, politik, ekonomi, dan budaya . Hal ini berarti hukum tidak bisa lepas dari budaya masyarakat setempat. Demikian pula Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam memberikan pelayanan pada masyarakat tidak lepas dari pengaruh budaya yang ada. Hubungan antara birokrasi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam pelayanan publik akan dikaji pada bagian berikut.

¹³³ Dror dalam Esmi Warassis Pujirahayu, 2005 , *Loc. Cit*, hal. 161-162.

¹³⁴ *Ibid*, hal. 163.

B. Birokrasi Dalam Pelayanan Publik

Organisasi pemerintahan pada umumnya dikatakan sebagai birokrasi, sedangkan yang memegang peranan dalam *decision maker* sehari-hari adalah para birokrat. Birokrasi adalah suatu bentuk pengorganisasian yang memiliki berbagai karakteristik tertentu. Karakteristik atau ciri-ciri menonjol dari birokrasi adalah: spesialisasi, hierarki, sistem peraturan, dan tindak personal. Ada beberapa penamaan birokrasi, seperti: birokrasi agraris, birokrasi kasta (birokrasi yang mempunyai kecenderungan memilih strata sosial tertentu untuk menempati jabatan-jabatan), birokrasi patrimonial (yang melibatkan pejabat yang tidak bebas), birokrasi privat (dalam sektor privat), dan birokrasi publik atau birokrasi negara. Karakteristik dasar birokrasi modern adalah rasionalitas dan efisiensi. Dari kedua ciri pokok tersebut mengalir berbagai tolok ukur birokrasi modern yang lain, seperti kecepatan, kecermatan dan administrasi data yang lengkap.¹³⁵

Keberadaan dan kehadiran birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu (program) pekerjaan yang harus dilakukan/dilaksanakan oleh banyak orang. Dalam suatu perumusan dikemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh para aparatur pemerintah.¹³⁶

¹³⁵ Satjipto Raharjo, 1988, *Hukum dan Birokrasi*, Makalah Disajikan Sebagai Bahan Diskusi Panel Dalam Rangka Dies Natalis FH UNDIP, Jurusan Hukum dan Pembangunan FH Undip, Semarang,, hal. 2-5.

¹³⁶ F. Morstain Marx, dalam Bambang Sunggono, 1994, *Op. Cit.*, hal 109.

Dalam sebuah pemerintahan, birokrasi berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar segenap kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik yang kemudian tertuang di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bagi pemerintah, keberadaan birokrasi sangat dibutuhkan agar program-program pemerintah dapat dilaksanakan sampai tingkat paling bawah.¹³⁷

Birokrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh para birokrat harus selalu mengarah kepada kepentingan masyarakat. Kekuasaan yang selama ini berada pada tangan birokrat haruslah beralih letaknya pada masyarakat, karena segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijaksanaan para birokrat bersumber dari aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat. Birokrat harus sadar bahwa dia harus bertindak dan bersikap sebagai pelayan dan abdi masyarakat, yang tidak boleh menunjukkan sikap hanya main kekuatan dan kuasa.

Menurut Weber¹³⁸, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Weber mengemukakan tiga tipe ideal dari otorita, yaitu sebagai berikut:

4. Otorita Tradisional

Otorita tradisional meletakkan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau dan yang kini masih berlaku.

¹³⁷ Bambang Sunggono, 1994, *Ibid*, hal. 109.

¹³⁸ Ali Mufiz, 1986, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Karunika UT, Jakarta, hal. 177-178.

Legitimasi amat amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada yang menjadi kepalanya. Para pemegang otorita merasa takut untuk meregangkan cara pengerjaan tradisional, karena perubahan berikutnya akan mengerogoti sumber-sumber legitimasinya.

5. Otorita Kharismatik

Otorita ini timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa. Individu yang dipatuhi tersebut misalnya mempunyai sikap heroik, ciri dan sifat lainnya, pribadi lainnya yang amat menonjol. Kedudukan seseorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam belenggu oleh aturan tradisional,. Pemimpin seperti ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh pengikutnya yang dipandang dapat memimpinya ke arah pencapaian tujuannya. Para pengikut mematuhinya, karena penghambaan diri, bukan karena hukum yang memaksanya untuk patuh. Menurut Weber tipe otorita tradisional dan tipe otorita kharismatik terdapat dalam hampir semua aktivitas organisasi sebelum adanya revolusi industri .

6. Otorita *Legal Rational*

Otorita ini didasarkan atas aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan atau kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan loyalitas formal dari pemimpinnya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal rasional memang didasarkan atas aturan-aturan yang pasti. Aturan bisa saja terdapat perubahan

untuk dapat mengikuti perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya secara sistematis, dan megandung perkiraan masa mendatang.

Birokrasi di negara-negara berkembang secara luas ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:¹³⁹

7. tidak efisien;
8. jumlah pegawai yang berlebihan;
9. tidak modern atau ketinggalan zaman;
10. seringkali menyalahgunakan wewenang;
11. tidak ada perhatian atau mengabaikan daerah-daerah miskin;
12. tidak tanggap atas keragaman kebutuhan dan kondisi daerah setempat.

Keadaan di atas dapat dilihat pada birokrasi Indonesia. Hal itu tercermin dalam pelayanan pemerintah yang pada umumnya dicerminkan oleh kinerja birokrasi pemerintah. Apabila saat sekarang masih terjadi ekonomi biaya tinggi dan segala bentuk inefisiensi di sektor pemerintah (*red tape*), hal ini setidaknya bersumber dari kinerja birokrasi yang masih belum baik dan memuaskan.

Perubahan iklim politik negara pada masa sekarang menjadi demokratis diawali munculnya gelombang tuntutan reformasi politik yang pada gilirannya melahirkan tuntutan akan perubahan dalam pelayanan birokrasi pemerintah. Dalam kaitan dengan birokrasi, pemerintah telah mengawali mengubah birokrasi pemerintah dengan menggunakan Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 tahun

¹³⁹ Bambang Sunggono, 1994, *Op.cit*, hal. 113.

1999, berikut Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dan Undang-undang No. 43 tahun 1999 yang mengubah Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Perubahan mekanisme birokrasi pemerintahan mengacu pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan ditingkatkannya peran Pemerintah Daerah Kota dan kabupaten di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat, yang berarti organisasi dan kewenangan birokrasi pemerintah pusat beralih ke birokrasi daerah.

Secara substansial Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengubah sebagian besar sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akibat penekanannya yang lebih besar pada desentralisasi untuk daerah Kabupaten dan Kota. Daerah menurut undang-undang ini memiliki hak otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, untuk menyelenggarakan semua urusan rumah tangganya berdasarkan kepentingan daerahnya, tanpa perlu khawatir dicampuri oleh pusat. Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999, daerah Kabupaten dan Kota menjadi konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki wewenang besar dalam mengelola daerahnya

Dengan perubahan birokrasi berdasarkan undang-undang No. 22 tahun 1999, struktur birokrasi pemerintah Pusat dan Provinsi menjadi ramping, sementara struktur birokrasi pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota menjadi membesar dan kompleks. Hal ini bertentangan dengan struktur kepegawaian pada masa orde baru. Pada masa orde baru besarnya kekuasaan pusat atas daerah yang

berakibat birokrasi pusat semakin membesar, penambahan pegawai meningkat pesat untuk mengisi jabatan birokrasi. Mengenai substansi kedudukan pegawai mengacu pada Undang-undang No. 43 Tahun 1999 terdapat pula perubahan. Pegawai menurut undang-undang ini dinyatakan secara tegas, berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara pemerintahan dan pembangunan. Kemudian dalam kedudukan dan tugasnya, pegawai harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan untuk menjamin netralitasnya, undang-undang ini melarang pegawai menjadi anggota atau pengurus partai.¹⁴⁰

Persoalan netralitas birokrasi menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Menurut analisa “Hegelian” , birokrasi sebagai suatu medium atau perantara antara negara dan masyarakat. Masyarakat mewakili berbagai kepentingan khusus sedangkan negara mewakili kepentingan umum. Di sinilah letak birokrasi pemerintah yang akan berfungsi sebagai perantara aspirasi atau kepentingan masyarakat terhadap negara yang kemudian diwujudkan dalam pelayanan publik. Namun menurut “Marx”, negara tidak mewakili rakyat atau kepentingan umum tetapi mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang dominan. Karena itu menurut Marx, birokrasi adalah manifestasi dari kelompok sosial yang merupakan instrumen dari kelas tertentu untuk melaksanakan dominasinya terhadap kelas lain

¹⁴⁰ Iijan Poltak Sinambela, 2006, *Op. Cit*, hal.70-94.

dalam semua segi kehidupan. Di sinilah perbedaan analisis Marx dan Hegel. Di satu sisi birokrasi netral, di sisi lain birokrasi tidak akan pernah netral karena dipengaruhi oleh kepentingan kelompok lain yang ingin menjadi dominan.¹⁴¹

Dalam perspektif tersebut di atas, birokrasi pemerintahan di Indonesia secara konseptual menganut paham Hegelian, tetapi dalam prakteknya terutama dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat justru aparat birokrasi pemerintah berlaku tidak netral, seperti yang dikatakan Karl Marx.

Berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK) tahun 2001, ketidaknetralan aparat pemerintah dalam pelayanan publik disebabkan oleh:

3. arogansi aparat pemerintah yang merasa diri sebagai penguasa sehingga selalu menempatkan rakyat sebagai kelompok yang tersubordinasi sehingga rakyat tidak memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik;
4. perilaku korup aparat birokrat telah menyebabkan terjadinya diskriminasi dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kelompok masyarakat yang memiliki kekuasaan dan duit akan selalu diutamakan dalam pemberian pelayanan sehingga masyarakat yang tidak memiliki kekuatan apapun semakin terpinggirkan dari pelayanan yang baik oleh pemerintah.

Dalam konsep pelayanan publik ada dua kunci yaitu yang melayani (pelayan) dan yang dilayani (penerima layanan). Kebijakan negara yang berkaitan dengan kewajibannya untuk memberikan pelayanan yang baik kepada seluruh

¹⁴¹ Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Mohamad Abas, 2001, *Loc.Cit*, hal 16-17.

masyarakat tanpa ada diskriminasi. Ada beberapa tugas umum pemerintah berkaitan dengan pelayanan publik yang meliputi:¹⁴²

7. Pelayanan umum masyarakat;
8. Memberikan kemudahan kepada masyarakat;
9. Memberi izin kepada masyarakat;
10. Membina dan membimbing masyarakat;
11. Pengawasan dan pengaturan masyarakat;
12. Pengayoman dan perlindungan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kegiatan melayani masyarakat merupakan suatu proses pelayanan yang menyangkut tugas umum pemerintahan termasuk tugas pelayanan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) . Pelayanan tersebut diarahkan pada upaya membangun komunitas mandiri yang menyiratkan makna pemberdayaan. Oleh karena itu kebijakan pelayanan umum baik yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus mengutamakan kepentingan masyarakat, sebagai pemilik dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan /atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tersebut. Setiap bentuk pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah harus mampu memberikan kepuasan masyarakat sebagai

¹⁴² *Ibid*, 2001, hal. 18

konsumen. untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:¹⁴³

7. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
8. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. kondisional, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;
10. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan seperti kebutuhan dan harapan masyarakat;
11. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminatif dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
12. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.

Dalam hal ini Birokrasi adalah instrumen yang baik untuk mencapai tujuan negara, *welfare state* yaitu pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Pelayanan pada masyarakat ini akan nampak jelas pada perusahaan, khususnya

¹⁴³ Lijan Poltak Sinambela, 2006, Op..cit, hal. 6.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Untuk meningkatkan pelayanan pada publik, terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat dilakukan privatisasi. Berikut akan disampaikan teori privatisasi dan tujuan dari privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

C. Privatisasi Badan Usaha Milik Negara

Privatisasi perusahaan diartikan sebagai setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan kepemilikan saham.¹⁴⁴ Pengertian privatisasi menurut Pasal 1 Point (12) Undang-undang No. 19 Tahun 2003, yaitu 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 kepemilikan saham oleh masyarakat.

Menurut Mintzberg,¹⁴⁵ privatisasi memiliki dua makna penting:

1. adanya *political will* dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan bagi pembiayaan pembangunan nasional;
2. privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational redesign*), tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodalan.

Dari sisi struktur formal organisasi, Mintzberg mengemukakan empat aspek desain privatisasi beserta parameter-parameternya, yaitu:

¹⁴⁴ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi daerah, Upay Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, hal. 84.

¹⁴⁵ Mintzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan, Reinventing in Corporation*, Pradnya Paramita, hal. 65.

1. *Design of positions*, dengan parameter; *job specialization, behavior formalization, training and indoctrination*;
2. *Design of superstructure*, dengan parameter *unit grouping* dan *unit size*;
3. *Design of lateral linkage*, dengan parameter *planning and control system*, dan *liaison devices*;
4. *Design of decision making system*, dengan parameter *vertical and horizontal decentralization*.

Sedangkan Obolensky,¹⁴⁶ menamakan privatisasi sebagai penataan kembali (rekayasa ulang). Yakni usaha yang dilakukan organisasi untuk mengubah proses dan kendali internal dari suatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional menjadi struktur pipih horisontal, lintas fungsional yang berlandaskan kerjasama tim yang berfokus pada proses untuk membuat pelanggan nyaman. Intinya suatu organisasi berbentuk cerobong harus secepatnya diubah menjadi berbentuk jaringan. Suatu tim-tim yang dapat terbentuk dan terurai lagi sementara orang bekerja di lebih dari satu tim dengan berbagai peran berbeda pada saat yang bersamaan.

Bennis dan Mische,¹⁴⁷ rekayasa ulang adalah suatu proses yang mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan. Bagi Bennis dan Mische, privatisasi berarti suatu upaya mengubah kinerja organisasi yang terukur dari segi kinerja

¹⁴⁶ Obolensky, 1994, *Rekayasa Ulang Dalam Perusahaan Milik Negara, Reinventing in Public Enterprise*, Mandar Maju, Bandung, hal 5.

¹⁴⁷ Bennis dan Mische, 1995, *Organisasi Abad 21, Reinventing melalui Reengineering*, LPPM, Jakarta, hal. 40.

(*performance*) dan keberhasilan (*output*). Penilaian mereka atas privatisasi lebih menekankan pada pendekatan kuantitatif

Pengertian kinerja berasal dari kata *performance*. *Performance* berasal dari kata *to perform* yang mempunyai empat masukan (*entries*); (1). melakukan; (2). memenuhi atau menjalankan sesuatu; (3). melaksanakan suatu tanggung jawab, dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dari masukan tersebut dapat diartikan kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggungjawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan.¹⁴⁸

Hammer dan Champy,¹⁴⁹ memberi batasan *reengineering* sebagai pemikiran ulang secara radikal atas proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam hal ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan dan kecepatan. Savage,¹⁵⁰ menyatakan bahwa privatisasi merupakan manajemen yang berbasis kepada *dynamic teaming, knowledge networking, cross border, atau out of board, virtual enterprise*. Hal itu mengisyaratkan bahwa dalam pengelolaan organisasi pada zaman modern tidak dapat mengandalkan teknik-teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur-jalur berbelit-belit. Organisasi harus diberlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang,

¹⁴⁸ Lijan Potak Sinambela, 2006, *Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi: Studi Awal Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 136.

¹⁴⁹ Hammer dan Champy, 1995, *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering The Corporation)*, Gramedia, Jakarta, hal. 32.

¹⁵⁰ *Ibid*, 1995, hal. 50-55

memacu peran dan tanggung jawab staf fungsional serta memiliki rentang kendali (*span of control*) yang tidak terlalu panjang.

Latar belakang perlunya privatisasi menurut Daft,¹⁵¹ terletak pada sifat dasar organisasi modern, baik di sektor publik maupun di sektor privat/bisnis yang merupakan suatu sistem terbuka. Konsekuensi dari sistem terbuka dan agar organisasi (bisnis) tetap dapat eksis, maka harus mampu berinteraksi dengan lingkungan serta kontinyu melakukan perubahan-perubahan sejalan dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya (misalnya: perubahan sebagai tuntutan era perdagangan bebas dunia). Daft, menganjurkan setiap organisasi untuk dapat menghadapi lingkungan yang bergolak dan tidak dapat dipastikan (*disturbances or turbulence and uncertainty*), harus melakukan 4 (empat) hal:

5. menemukan dan menentukan kebutuhan akan sumber daya;
6. menafsirkan dan menentukan kebutuhan terhadap perubahan lingkungan;
7. memacu pencapaian hasil atau produk;
8. peningkatan pengawasan dan koordinasi kegiatan internal.

Suwarno, mengingatkan adanya enam faktor lingkungan strategis yang harus diantisipasi oleh suatu organisasi agar dapat mempertahankan kinerja atau produktivitasnya. Keenam faktor tersebut adalah lingkungan politik, ekonomi, teknologi, sosial, hukum dan kependudukan.¹⁵²

Adapun bentuk privatisasi perusahaan berupa: kerjasama operasi atau kontrak manajemen, konsolidasi, merger, pemecahan badan usaha, penjualan

¹⁵¹ Daft, 1986, *Organizational Theory and Design*, Edisi 4, New York, hal. 9.

¹⁵² Suwarno, 1995, *Kinerja dan Produktivitas Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, hal 51.

saham secara langsung, pembentukan perusahaan patungan (*joint venture*). Privatisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut Hinsa,¹⁵³ dapat ditempuh melalui 7 (tujuh) metode yang dapat dipilih yaitu:

7. penawaran saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada umum (*public offering of shares*), baik secara parsial maupun secara penuh;
8. penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada pihak swasta (*private sale of shares*);
9. penjualan aktiva Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada swasta (*sale government or state owned enterprise assets*);
10. reorganisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi beberapa unit usaha (*new private investment in an SOE*);
11. pembelian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh manajemen atau karyawan (*manajemen employee buy out*);
12. kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Tujuh bentuk privatisasi ini yang akan digunakan dalam mengulas bentuk privatisasi pada PT Telkom Divre IV Jawa Tengah. Privatisasi PT Telkom Divre IV Jawa Tengah, pertama menggunakan bentuk penjualan saham kepada pihak swasta, kemudian PT Telkom dibeli oleh manajemen (pemerintah) dan karyawan.

Hasil privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah meningkatnya kinerja perusahaan. Dengan meningkatnya kinerja berarti akan

¹⁵³ Hinsa, 11995, *Privatisasi BUMN*, Erisco, Jakarta, ha. 46.

merubah budaya perusahaan dalam memberikan pelayanan pada publik. Pada bagian berikut akan diuraikan mengenai budaya perusahaan.

D. Budaya Hukum dan Budaya Perusahaan

Pelayanan publik erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan dalam pemberdayaan atau pendidikan sosial kepada masyarakat yang menyangkut urusan ideologi, politik, sosial, budaya, agama, dan pertahanan keamanan. Pelayanan publik menjadi tanggung jawab semua unsur yang terpadu dengan pola kemitraan antara pemerintahan,, swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Tetapi dalam negara yang sedang berkembang pelayanan publik sangat dominan dilakukan oleh aparat pemerintah. Pelayanan publik dari segi pendidikan sosial mempunyai kontekstual antara tanggung jawab yang tercermin pada kemampuan, individual, kelembagaan maupun sosial budayanya. Lebih jauh menunjukkan adanya relevansi antar fenomena pelayanan publik, aparatur birokrasi pemerintahan, sosial budaya dan fungsi pemerintahan.

4. Budaya dan Budaya Hukum

Budaya dapat didefinisikan sebagai pikiran, akal budi. Kebudayaan berasal dari bahasa Sanskerta *buddhayah*, bentuk jamak dari *budhi* yang berarti budi atau akal. Jadi, budaya adalah daya dari budi berupa cipta, rasa,

dan karsa, sedangkan kebudayaan adalah hasil dari cipta, rasa, dan karsa itu.¹⁵⁴

Banyak ahli terutama para pakar ilmu sosial, megartikan konsep kebudayaan itu dalam arti yang amat luas yaitu seluruh total dari pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak berakar pada nalurinya dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar. Konsep ini adalah sangat luas karena meliputi hampir seluruh aktivitas manusia dalam keseluruhannya.

Dalam kebudayaan terdapat unsur-unsur universal yang merupakan isi dari semua kebudayaan yang ada di dunia.. Unsur-unsur universal tersebut adalah:

1. sistem religi dan upacara keagamaan;
2. sistem dan organisasi kemasyarakatan;
3. sistem pengetahuan; bahasa;
4. kesenian;
5. sistem mata pencaharian hidup;
6. sistem teknologi dan peralatan.¹⁵⁵

Dalam bidang antropologi kebudayaan didefinisikan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan

¹⁵⁴ Koentjoroningrat, 1990, *Ilmu Antropologi*, Rieneka Cipta, Jakarta, hal. 181.

¹⁵⁵ Koentjoroningrat, 1987, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, hal. 1-2.

belajar.¹⁵⁶ Menurut Bachtiar istilah sistem nilai budaya atau sistem budaya adalah suatu rangkaian konsep abstrak yang hidup dalam alam pikiran sebagian terbesar warga masyarakat, mengenai yang harus dianggap penting dan berharga bagi hidupnya. Karena itu suatu sistem budaya atau sistem nilai budaya menjadi bagian dari kebudayaan yang berperan sebagai pengarah dan pendorong kelakuan manusia. Tetapi karena sistem nilai budaya itu hanya merupakan konsep-konsep abstrak, tanpa perumusan yang tegas, maka konsep-konsep itu biasanya hanya bisa dirasakan, seringkali tidak dapat dinyatakan dengan tegas oleh warga masyarakat bersangkutan.¹⁵⁷

Berdasarkan pengertian sistem nilai budaya di atas, sering dikatakan bahwa sistem nilai budaya amat mendarah daging dan sulit diubah dengan konsep baru. Budaya sebagai sebuah sistem yang mempunyai koherensi. Bentuk-bentuk simbolik yang berupa kata, benda, laku, mite, sastra, lukisan, nyanyian, musik, kepercayaan mempunyai kaitan erat dengan konsep-konsep epistemologis dari sistem pengetahuan masyarakatnya. Sistem simbol dan epistemologi tidak terpisahkan dari sistem sosial yang berupa stratifikasi, gaya hidup, sosialisasi, agama, mobilitas sosial, organisasi kenegaraan, dan seluruh perilaku sosial.¹⁵⁸ Menurut Kuntowijoyo bahwa sistem budaya tidak pernah berhenti,

¹⁵⁶ Koentjoroningrat, 1990, op. Cit, hal. 180.

¹⁵⁷ Harsya W. Bachtiar, Mattulada, dan Haryati Soebandio, 1985, *Budaya dan manusia Indonesia*, Penerbit YP2LPM-Hanindita, Yogyakarta, hal. 49.

¹⁵⁸ Kuntowijoyo, 1987, *Budaya dan Masyarakat*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. xi.

mengalami perubahan dan perkembangan karena dorongan dari dalam maupun dari luar, interaksi budaya dengan pengaruh-pengaruh luar sering dapat mengubah sistem budaya, baik komponennya maupun secara keseluruhan.¹⁵⁹

Dalam kehidupan hukum juga dikenal istilah budaya hukum. Istilah budaya hukum digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan dan kesadaran sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Budaya hukum adalah tanggapan yang bersifat penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu peristiwa hukum. Budaya hukum menunjukkan pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan terhadap kehidupan hukum yang dihayati oleh masyarakat yang bersangkutan.¹⁶⁰

Budaya hukum merupakan kekuatan dalam masyarakat yang berakar pada tradisi, sistem nilai yang dianut, dan akan menentukan hukum itu diterima dan dilaksanakan.¹⁶¹ Budaya hukum yang pada hakekatnya merupakan nilai mengenai apa yang seharusnya ada atau hidup atau dimiliki berkaitan dengan bentuk keserasian antara nilai ketertiban dan nilai

¹⁵⁹ *Ibid*, hal. xii.

¹⁶⁰ Hilmaan Hadikusumo, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 52.

¹⁶¹ Satjipto Raharjo, *Peningkatan Wibawa Hukum Melalui Pembinaan Budaya Hukum*, Majalah Hukum Nasional No. 1/1990, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, hal. 45.

ketentraman, di samping itu jika sampai pada pelaksanaan hukum juga harus mempertimbangkan cita kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan adalah tuntutan atau permintaan¹⁶² tentang apa yang harus ada atau harus dimiliki atau yang seharusnya dilakukan. Ismail Saleh,¹⁶³ mengatakan bahwa budaya hukum sebagai budaya nasional sedikitnya mempunyai 2 (dua) wujud, yaitu:

- a. Wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma peraturan dan lain sebagainya
- b. Wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat.

Wujud yang pertama sebagai budaya cita yang berfungsi sebagai tata perilaku yang mengatur, mengendalikan dan mengarahkan perilaku dan perbuatan manusia dalam semua bidang dari sistem hukum, sehingga setiap manusia yang ada dan terkait di dalamnya akan berbuat baik dan benar sesuai dengan bidang tugasnya. Wujud konkret dari budaya hukum yang dikaitkan dengan sistem hukum dapat dikatakan berbentuk peraturan-peraturan hukum, sehingga dapat disebut sebagai budaya hukum yang internal.

Budaya hukum internal bersifat majemuk, hal tersebut sesuai dengan pembedaan golongan masyarakatnya, ada yang bersifat etnik, ada

¹⁶² Satjipto Raharjo, 1982, *Ilmu hukum*, Bandung, Alumni, hal. 168.

¹⁶³ Ismail Saleh, 1988, *Budaya Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Materi Ceramah selaku Menteri Kehakiman RI dalam rangka Kerja Bakti 30 tahun FISIP UNPAD yang dimuat dalam *Varia Peradilan Tahun III* No. 36 September 1988, hal. 129-130.

yang berdasarkan profesi, maka dengan sendirinya akan menimbulkan kebudayaan-kebudayaan khusus sesuai dengan ciri khas dari suku atau kelompok profesi yang bersangkutan. Misalnya Indonesia, mengingat sistem sosial bersifat majemuk, maka budaya hukum internal juga mewarnai budaya hukum yang eksternal.

Wujud kedua budaya hukum adalah sebagai salah satu unsur atau komponen sistem sosial yang merupakan aktivitas manusia yang sesuai dengan pola atau kaedah hukum yang berlaku. Budaya hukum bersifat konkret dan itu membentuk sikap mental, pola berfikir dan sikap tindak atau perilaku seseorang yang menurut hukum, dengan demikian akan menjadi kesadaran hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada., tentang hukum yang diharapkan ada dan yang seharusnya hukum bertindak, orang bertingkah laku menurut hukum.¹⁶⁴

Hal ini berarti kesadaran hukum merupakan faktor esensiil dari hukum yang berlaku, dan dalam penemuan hukum (oleh penegak hukum khususnya hakim, atau oleh para teorisi dan warga masyarakat), kesadaran hukum merupakan suatu faktor yang sentral. Sesuai dengan prinsip kesadaran hukum, budaya kekuasaan harus dirubah menjadi budaya hukum. Perubahan ini penting dalam penegakan hukum, sebab jika semua pihak

¹⁶⁴ Baca lebih lanjut Hutagalung, 1990, *Beberapa Pemikiran tentang Hukum yang Dikemukakan oleh Beberapa Aliran*, Armico, Bandung, hal. 50.

(baik penegak hukum maupun *justisiable*) telah mempunyai budaya hukum, maka tidak akan terjadi budaya kasih uang habis perkara.

Daniel S. Lev mengemukakan bahwa budaya hukum terdiri dari dua bagian yang berhubungan yaitu *procedural legal values* (nilai hukum prosedural, yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik) dan *substantive legal values* (nilai-nilai hukum substantif yang merupakan anggapan dasar tentang distribusi dan penggunaan sumber daya dalam masyarakat). Masyarakat berubah dari waktu ke waktu, sehingga konsep budaya hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis.¹⁶⁵ Sedangkan Lawrence M. Friedman mendefinisikan budaya hukum sebagai berikut; *The legal culture is the element of social attitude and value. Legal culture refers then to those parts of general culture customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces toward or away from the law and in particular ways.*¹⁶⁶ Budaya hukum seseorang akan menentukan perilaku seseorang, menerima atau menolak hukum. Penerimaan dan penggunaan hukum oleh masyarakat ditentukan oleh budaya hukumnya.

Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:¹⁶⁷

¹⁶⁵ Daniel S. Lev.1972, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia (dalam Culture and Politics in Indonesia)*, Cornell University Press, Ithaca and London, hal. 247.

¹⁶⁶ Lawrence M. Friedman, 1975, *Loc. Cit.*, hal. 15.

¹⁶⁷ Lawrence M Friedman,1971, dalam Essmi Warassih, *loc. Cit.*, hal.81.

1 Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

5. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

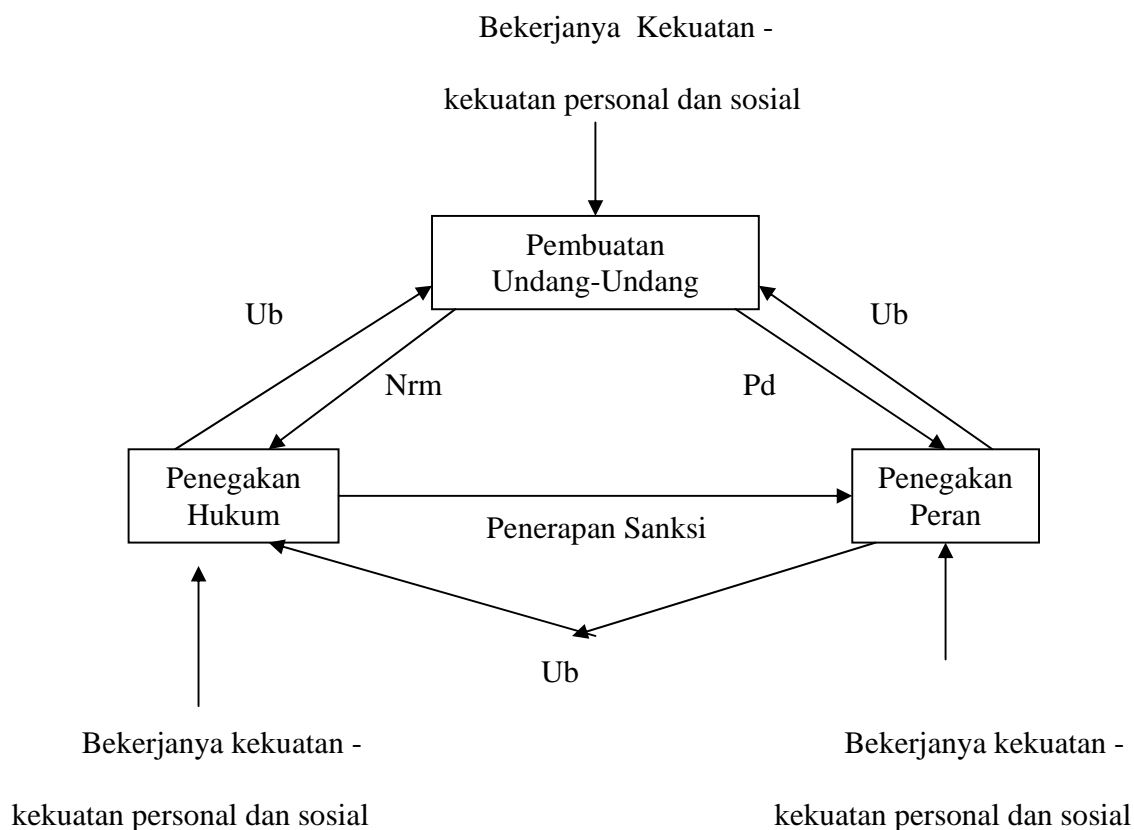
6. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yakni kultur hukumnya *lawyer* dan *judges*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Hukum selalu dibatasi oleh situasi atau lingkungan di mana berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidakcocokan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in books* dan *law in action*. Oleh sebab itu Chamblis dan Seidman dalam mengamati keadaan yang demikian itu menyebutkan *the myth of the operation of the law to given the lie daily*.¹⁶⁸ Bekerjanya hukum dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial yang ada pada masyarakat. Robert B. Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil oleh pemegang

¹⁶⁸ *Ibid*, 2005, hal. 83.

peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat Undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik, dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksananya.¹⁶⁹

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, Robert B. Seidman menggambarannya dalam bagan berikut:



keterangan : Ub= umpan balik, Nrm=

¹⁶⁹ Ibid, 2005, hal. 11-12.

norma, dan Pd=peran yang dimainkan

Teori bekerjanya hukum Robert B. Seidman ini, nanti akan digunakan dalam membahas tentang bekerjanya kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sesuai tidak dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang bersendikan asas kekeluargaan. Kebijakan privatisasi akan merubah budaya perusahaan menjadi perusahaan yang profesional dalam manajemen dan pemberian pelayanan yang berkualitas pada publik

2. Budaya Perusahaan

Setiap individu memiliki kepribadian demikian pula dengan organisasi. Organisasi sebagai kumpulan orang-orang dan berinteraksi dengan organisasi yang lain juga mempunyai budaya yang disebut dengan budaya organisasi. Budaya organisasi mempunyai 7 (tujuh) karakter utama, yang kesemuanya menjadi elemen-elemen penting suatu budaya organisasi:¹⁷⁰

2. Inovasi dan pengambilan risiko; tingkat daya pendorong karyawan untuk bersikap inovatif dan berani mengambil risiko.
2. Perhatian terhadap detail; tingkat tuntutan terhadap karyawan untuk mampu memperhatikan ketepatan, analisis, dan perhatian terhadap detail.

¹⁷⁰ Stephen P. Robins, 2002, *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*, Erlangga , Jakarta, hal. 279.

3. Orientasi terhadap hasil; tingkat tuntutan terhadap manajemen untuk lebih memusatkan perhatian pada hasil , dibandingkan perhatian pada teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil tersebut.
4. Orientasi terhadap individu, tingkat keputusan manajemen dalam mempertimbangkan efek-efek hasil terhadap individu yang ada di dalam organisasi.
5. orientasi terhadap tim, tingkat pekerjaan yang diatur dalam tim bukan secara perseorangan.
6. Agresivitas; tingkat tuntutan terhadap orang-orang agar berlaku agresif dan bersaing dan tidak bersikap santai.
7. Stabilitas; tingkat penekanan aktivitas organisasi dalam mempertahankan *status quo* berbanding pertumbuhan.

Budaya dalam perusahaan mempunyai 5 (lima) Fungsi. Kelima fungsi tersebut adalah:

1. budaya memiliki suatu peran batas-batas penentu; yaitu budaya menciptakan perbedaan antara satu organisasi dengan organisasi yang lain;
2. budaya berfungsi untuk menyampaikan rasa identitas kepada anggota-anggota organisasi;
3. budaya mempermudah penerusan komitmen hingga mencapai batasan yang lebih luas, melebihi batasan ketertarikan individu;

4. budaya mendorong stabilitas sistem sosial. Budaya merupakan suatu ikatan sosial yang membantu mengikat kebersamaan organisasi dengan menyediakan standar-standar yang sesuai mengenai yang harus dikatakan dan dilakukan karyawan.
5. budaya bertugas sebagai pembentuk rasa dan mekanisme pengendalian yang memberikan panduan dan bentuk perilaku serta sikap karyawan.¹⁷¹

Dalam sebuah budaya terkandung sebuah nilai. Demikian pula dalam budaya perusahaan. Menurut Vijay Sathe dalam *Culture and Related Corporate realities*¹⁷² mendefinisikan *values* sebagai *basic assumption about what ideals are desirable or worth striving for*. Ia menggunakan konsep nilai sepanjang pembicaraan tentang perubahan budaya. Ungkapan “*worth striving for*” menunjukkan bahwa pada suatu saat seseorang rela mengorbankan nyawanya untuk mengejar suatu nilai.

Andreas A. Danandjaja,¹⁷³ berpendapat bahwa nilai adalah pengertian-pengertian (*conceptions*) yang dihayati seseorang mengenai apa yang lebih penting atau kurang penting, apa yang lebih baik atau kurang baik, dan apa yang lebih benar atau kurang benar. Sedangkan J. M. Soebijanta,¹⁷⁴ menyatakan bahwa nilai hanya dapat dipahami jika dikaitkan dengan sikap dan tingkah laku dalam sebuah model metodologis. Sikap dan tingkah laku ini dalam sebuah perusahaan

¹⁷¹ *Ibid.*, 2002, hal 283.

¹⁷² Taliziduhu Ndraha, 1997, *Budaya Organisasi*, Rieneka Cipta, Jakarta, hal.17.

¹⁷³ Andreas Anandjaja, 1986, *Nilai Manajer Indonesia*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, hal. 22.

¹⁷⁴ J. M. Soebijanta, dalam Taliziduhu Ndraha, 1986, *Op. Cit.* hal 18

tercermin dalam sikap dan tingkah laku karyawan dalam menanggapi dan menjalankan pekerjaan.

Dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diharapkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat memberikan pelayanan kepada konsumen dengan berkualitas. Karena tujuan pelayanan pada publik adalah dapat memberi kepuasan dan mensejahterakan masyarakat. Kualitas adalah biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti:

5. kinerja (*performence*)'
6. keandalan (*reliability*)'
7. mudah dalam penggunaan (*easy of use*)'
8. estetika (*esthetics*) dan sebagainya.

Pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

3. kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
4. kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu kedua kualitas harus dipenuhi.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Lijan Sinambela, 2006, *Op. Cit.*, hal. 6-7.

Menurut Pasal 75 Undang-undang No. 19 tahun 2003, privatisasi dilakukan dengan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Hal ini dimaksudkan agar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang prima. Sebelum privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan aparat negara dalam memberikan pelayanan publik berperilaku tidak netral, berbelit-belit, tidak efektif dan efisien . sikap para birokrat yang demikian menyebabkan birokrasi tidak produktif dan korup. Dengan privatisasi diharapkan budaya perusahaan menjadi berubah. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelayan masyarakat dapat berbuat lebih efektif, efisien , dan berdaya saing dalam melakukan tugasnya melayani masyarakat.

BAB III

BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) BERDASARKAN

UNDANG-UNDANG NO 19 TAHUN 2003

Perusahaan adalah suatu pengertian ekonomi yang banyak dipakai dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), namun dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) sendiri tidak memberikan penafsiran maupun penjelasan resmi tentang pengertian perusahaan. Pengertian perusahaan adalah sebagai keseluruhan kegiatan usaha yang dijalankan oleh orang atau badan usaha secara teratur dan terus menerus, yaitu berupa kegiatan mengadakan barang-barang atau jasa-jasa maupun fasilitas-fasilitas untuk diperjualbelikan, dipertukarkan, atau disewagunakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.¹⁷⁶

Secara garis besar kegiatan usaha dapat dikelompokkan atas 5 (lima) bidang usaha, yaitu sebagai berikut: (1). Bidang industri, misalnya pabrik radio, TV, motor, tekstil, dan lain-lain; (2). Bidang perdagangan., misalnya agen, makelar, toko besar, dan lain-lain; (3). Bidang jasa, misalnya konsultan penilai, akuntan, biro perjalanan, telekomunikasi, perhotelan, dan lain-lain; (4). Bidang agraris, misalnya pertanian, peternakan, perkebunan, dan lain-lain;

¹⁷⁶ Richard Burton Simatupang, 2003, *Aspek Hukum dalam Bisnis (edisi Revisi)*, Rineka Pustaka, Jakarta, hal.1.

(5). Bidang ekstraktif, misalnya pertambangan, penggalan, dan lain-lain.

Adapun bentuk-bentuk perusahaan (badan usaha) yang dikenal dalam sistem hukum dagang Indonesia adalah (1). Perseroan Firma (Fa), (2). Perseroan Komaditer (CV) yaitu *Commanditaire Vennotschap*, dan (3). Perseroan Terbatas (PT). Ketiga bentuk usaha ini diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang. Khusus Perseroan Terbatas di samping diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang(KUHD) juga diatur secara khusus dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Di samping bentuk-bentuk badan usaha di atas, ada bentuk-bentuk lain badan usaha yang diatur diluar Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD). Bentuk-bentuk badan usaha tersebut adalah: (1). Perusahaan Negara, (2). Perusahaan Perseroan (Persero), (3). Perusahaan Umum (Perum), (4). Perusahaan Jawatan (Perjan), (5). Perindustrian, dan (6). Koperasi.

Khusus dalam bab ini yang akan dilakukan pembahasan adalah Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan sebuah perusahaan yang memiliki karakteristik tersendiri berbeda dengan badan usaha yang lain.

A. Karakteristik Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

2. Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi, di samping badan usaha daerah dan badan usaha swasta. Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut ketentuan Pasal 1 point (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian Badan

Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sebelum dikeluarkannya Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pengaturan Perusahaan Negara mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut secara berurutan adalah:¹⁷⁷

7. Perusahaan IBW (*Indische Bedrijven Wet*), Stb. 1927 No. 419, diubah dengan Stb. 1936, 1954, dan Stb. 1955.
8. Perusahaan ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*), Stb. 1925 No. 448, diubah dengan Lembaran Negara 1948 No. 334.
9. Undang-undang No. 19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

¹⁷⁷ Aman santosa, Enny Patria, dan Siti Mariyam, 2004, *Pemberdayaan BUMN Melalui Kebijakan Privatisasi Berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Dampaknya Dalam Peleayanan Kepada Konsumen*, FH Untag, Semarang, hal.10-11.

10. Undang-undang No. 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara.

11. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan.

12. Undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sebelum dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 17 tahun 1967, bentuk Usaha Negara sangat banyak yang dirasakan kurang bermanfaat. Agar Perusahaan Negara lebih bermanfaat, maka pada tanggal 28 Desember 1967 Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk Usaha Negara

Dalam konsiderans Instruksi Presiden No 17 tahun 1967 dapat dilihat alasan dan dasar pertimbangan untuk mengeluarkan Inpres tersebut, sebagai berikut:¹⁷⁸

- d. menurut kekayaan sekarang terdapat banyak sekali perbedaan-perbedaan dalam bentuk, status hukum, struktur organisasi, sistem kepegawaian, administrasi keuangan, dan lain-lain dari Perusahaan-perusahaan Negara;
- e. untuk lebih memanfaatkan Perusahaan-perusahaan Negara dalam rangka pembangunan ekonomi serta kemakmuran bangsa;
- f. dalam masa transisi menjelang berlakunya Undang-undang baru mengenai Perusahaan-perusahaan Negara, perlu diadakan penertiban/penyederhanaan dari Perusahaan-perusahaan Negara yang ada, yang diarahkan ke jurusan, penggolongan dalam tiga bentuk

¹⁷⁸ Instruksi Presiden No 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara.

pokok yang telah menjadi konsensus umum baik di antara Departemen-departemen Perusahaan-persahaan Negara;

d. dalam penertiban/penyempurnaan Perusahaan-perusahaan Negara tersebut pada pokoknya harus:

1. dihindarkan timbulnya stagnasi/hambatan-hambatan yang merugikan;

2. dipegang teguh pokok-pokok kebijaksanaan stabilitas ekonomi, teristimewa mengenai soal-soal dekontrol dan debirokratisasi;

3. dapat meningkatkan produktivitas, efektifitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi Perusahaan-perusahaan Negara.

Berdasarkan alasan dan pertimbangan di atas, maka Perusahaan-perusahaan Negara disederhanakan bentuknya menjadi tiga bentuk seperti yang dikenal sampai saat ini. Ketiga bentuk Perusahaan-perusahaan

Negara tersebut berdasarkan Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 adalah:

4. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Jawatan (*Departmental Agency*).
5. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Umum (*Public Corporation*).
6. Usaha-usaha Negara Perusahaan (Negara) Perseroan (*Public/State Company*).

Dalam instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967, juga dijelaskan mengenai ciri-ciri pokok ketiga bentuk Usaha Negara tersebut, sebagai berikut:

4. Perusahaan Jawatan (PERJAN)

Makna usaha adalah *public service*, artinya pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat. Usahanya dijalankan, dan pelayanan diberikan, dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, dan ekonomis (kehematan) serta manajemen *effectiveness*

dan pelayanan kepada umum/masyarakat yang baik dan memuaskan.. Disusun sebagai suatu bagian dari Departemen/Direktorat Jendral/Direktorat/Pemerintah daerah..Sebagai salah satu bagian dari susunan Departemen/Pemerintah Daerah maka Perusahaan Jawatan mempunyai hubungan hukum publik (*publiek rehtelijk verhouding*). Bila ada atau melakukan tuntutan/dituntut, maka kedudukannya adalah sebagai Pemerintah atau seizin Pemerintah. Hubungan usaha antara Pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat sistem bantuan/subsidi, harus selalu didasarkan atas bantuan *bussines-zakelijkheid, cost accounting principles*, dan *manegement efectiveness*, artinya setiap subsidi yang diberikan kepada masyarakat selalu dapat diketahui dan dapat dicatat/dibukukan di mana yang diterimanya (oleh masyarakat/rakyat perseorangan) berupa

potongan-potongan harga atau mungkin pembebasan sama sekali dari pembayaran(uang sekolah) tetapi apa yang seharusnya dibayar/masuk kepada negara harus benar-benar dinyatakan dalam tanda pembayaran, karcis, jumlah uang yang harus dibayar atau bentuk tanda lainnya, dengan dinyatakan secara jelas potongannya atau pembebasan pembayaran. Tidak dipimpin oleh suatu Direksi tetapi oleh seorang Kepala (yang merupakan bawahan suatu bagian dari Departemen/Direktorat Jenderal/Direktorat/Pemerintah daerah) yang memenuhi syarat. Seperti halnya dengan badan/lembaga lainnya mempunyai dan memperoleh segala fasilitas negara. Pegawainya pada pokoknya adalah pegawai negeri. .Pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun secara fungsional seperti bagian-bagian lain dari suatu Departemen/Pemerintah Daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Jawatan (Perjan) adalah perusahaan negara yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum kepada masyarakat dan merupakan bagian dari Departemen pemerintah.

5. Perusahaan Umum (PERUM)

Perusahaan Umum (Perum) berciri-ciri sebagai berikut: makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas, dan *economy cost-accounting principles* dan *management effectiveness* serta bentuk pelayanan (*service*) yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya. Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan Undang-undang (dengan *wetsduiding*). Pada umumnya bergerak di bidang jasa-

jasa vital (*public utilities*). Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat *public utility* tidak perlu diatur, disusun atau diadakan sebagai suatu perusahaan negara (misalnya perusahaan listrik untuk kota kecil yang dapat dibangun dengan modal swasta). Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak, dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya. Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata (*privaatrechtterlijk*). Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat). Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik

pemerintah mengenai tarif dari harga tidak mengizinkan tercapainya tujuan ini. Dipimpin oleh suatu Direksi. Pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri atau Perusahaan swasta/Usaha (Negara) Persroan. Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, pertanggungjawaban dan cara mempertanggungjawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam Undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu. Karena sifatnya, apabila diantaranya ada yang berupa *public utility*, maka bila dipandang perlu untuk kepentingan umum politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah. Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca

untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, Perusahaan Umum (Perum) adalah perusahaan yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan umum kepada masyarakat dan sekaligus pemasok keuangan negara. Status pegawainya tidak pegawai negeri sehingga tidak tunduk pada peraturan pegawai negeri dan juga pada peraturan pegawai swasta. Antara Perusahaan Jawatan dan Perusahaan Umum masih dilandasi oleh manajemen birokrasi pemerintah.

6. Perusahaan Perseroan (Persero)

Ciri-ciri Perusahaan Perseroan (Persero), sebagai berikut: makna usahanya adalah untuk memupuk kepentingan (keuntungan dalam arti, karena banyaknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *business-zakelijk*, *cost-*

accounting principles, mamagement efeectivness, dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh surplus atau laba. Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk peseroan terbatas. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya *joint* atau *mixeedenterprise* dengan swasta (nasinal dan/atau asing) dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara. Tidak memiliki fasilitas-fasilaitas negara. Dipimpin oleh suatu Dierksi. Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa. Peranan Pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan.

Sesuai dengan ciri-ciri di atas, Perusahaan Perseroan (Persero) adalah perusahaan yang cenderung

dikelola dengan sistem manajemen swasta dan melaksanakan fungsi utama sebagai pemasok keuangan negara, di samping selaku penyelenggara pelayanan umum kepada masyarakat. Adapun persamaan dari ketiga bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut adalah sama-sama bermodalkan bagian dari keuangan negara yang dipisahkan dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN).

Dalam pembahasan selanjutnya akan dibahas secara khusus tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero). Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan terhadap PT Telkom Divre IV Jawa Tengah.

2. Perseroan Terbatas (PT)

Kegiatan perseroan harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Adapun ciri-ciri suatu perseroan adalah:¹⁷⁹

1. pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan, dan;
2. pemegang saham tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya.

Dengan perkataan lain bahwa perseroan merupakan badan hukum mandiri yang mempunyai karakteristik sebagai berikut:

7. sebagai asosiasi modal;
8. kekayaan dan utang perseroan adalah terpisah dari kekayaan dan utang pemegang saham;

¹⁷⁹ I.G. Rai Widjaya, 2002, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Mega Poin, Jakarta, hal.3.

9. tanggung jawab pemegang saham adalah terbatas pada yang disetorkan;
10. adanya pemisahan fungsi antara pemegang saham dan pengurus/ Direksi.
11. mempunyai komisaris yang berfungsi sebagai pengawas;
12. kekuasaan tertinggi berada pada Rapat Umum Pemegang Saham atau biasa disingkat dengan RUPS.

Dasar hukum perseroan terbatas (PT) dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu:¹⁸⁰

3. Dasar hukum umum;
4. Dasar hukum kekhususan.

Dasar Hukum umum adalah ketentuan hukum yang mengatur suatu perseroan terbatas secara umum tanpa melihat siapa pemegang sahamnya dan tanpa melihat dalam bidang apa perseroan terbatas tersebut

¹⁸⁰ Munir Fuady, 2003, *Perseroan Terbatas, Paradigma Baru*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 1-14..

berbisnis. Untuk suatu perseroan terbatas, dasar hukumnya yang umum adalah Undang-undang Perseroan Terbatas beserta sejumlah peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan yang dimaksud dengan dasar hukum khusus adalah dasar hukum di samping Undang-undang Perseroan Terbatas, juga Undang-undang yang mengatur perseroan terbatas tertentu saja. Dasar hukum khusus bagi perseroan terbatas tersebut adalah sebagai berikut:

8. Undang-undang Pasar Modal dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas terbuka.
9. Undang-undang Penanaman Modal beserta peraturan pelaksanaannya untuk perusahaan penanaman modal asing.
10. Undang-undang Penanaman Modal dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas penanaman modal dalam negeri.

11. Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas terbuka.
12. Undang-undang yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan peraturan pelaksanaannya untuk Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
13. Undang-undang Perbankan dan peraturan pelaksanaannya untuk perseroan terbatas yang bergerak di bidang perbankan.
14. Undang-undang khusus lainnya yang khusus mengatur kegiatan-kegiatan suatu perseroan di bidang tertentu.

Untuk kajian ke depan yang akan dibicarakan adalah Undang-undang yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu Undang-undang No. 19 Tahun 2003.

Jika dilihat dari berbagai kriteria, Perseroan terbatas dapat diklasifikasikan kepada beberapa bentuk, yaitu:¹⁸¹

2. Dilihat dari banyaknya Pemegang Saham

Jika dilihat dari segi banyaknya pemegang saham, suatu perseroan terbatas dapat dibagi ke dalam:

a. Perusahaan tertutup

Perusahaan tertutup adalah suatu perusahaan terbatas yang belum pernah menawarkan sahamnya kepada publik melalui penawaran umum dan jumlah pemegang sahamnya belum sampai kepada jumlah pemegang saham dari suatu perusahaan publik. Kepada perusahaan tertutup ini berlaku Undang-undang tentang Perseroan Terbatas.

d. Perusahaan Terbuka

¹⁸¹ *Ibid.* hal. 14-20.

Perusahaan terbuka adalah suatu perseroan terbatas yang telah melakukan penawaran umum atas sahamnya atau telah memenuhi syarat yang telah memproses dirinya menjadi perusahaan publik, sehingga telah memiliki pemegang saham publik di mana perdagangan saham sudah dapat dilakukan di bursa-bursa efek. Terhadap perusahaan terbuka ini berlaku baik Undang-undang tentang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang tentang Pasar Modal.

e. Perusahaan Publik

Perusahaan publik adalah perusahaan terbuka di mana keterbukaannya itu tidak melalui proses penawaran umum, tetapi melalui proses khusus, setelah perseoan terbatas tersebut memenuhi syarat untuk menjadi perusahaan publik, antara lain jumlah pemegang sahamnya yang sudah mencapai jumlah

tertentu yang oleh Undang-undang Pasar Modal ditentukan jumlah pemegang sahamnya minimal sudah menjadi 300 (tiga ratus) orang.

Terhadap perusahaan publik ini berlaku baik Undang-undang tentang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Pasar Modal.

2. Dilihat dari Jenis Penanaman Modal

Jika dilihat dari jenis penanaman modal maka perseroan terbatas dapat dibagi ke dalam:

a. Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)

Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah suatu perusahaan yang di dalamnya terdapat penanaman modal dari sumber dalam negeri dan perusahaan tersebut telah diproses menjadi

Perusahaan Penanaman Dalam Negeri (PMDN), sehingga dengan status Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) tersebut, perusahaan sudah berhak atas fasilitas-fasilitas tertentu dari pemerintah, yang tidak akan didapati oleh perusahaan yang bukan Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Untuk Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang tentang Penanaman Modal.

b. Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA)

Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) adalah suatu perseroan yang sebagian atau seluruh modal sahamnya berasal dari luar negeri, sehingga mendapat perlakuan khusus dari pemerintah. Jika

seluruh modal saham berasal dari luar negeri, disebut dengan Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) murni. Akan tetapi jika hanya sebagian dari luar negeri, sedangkan sebagiannya lagi berasal dari dalam negeri, maka Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang demikian disebut perusahaan patungan (*joint venture*).

Terhadap Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas maupun Undang-undang Penanaman Modal .

c. Perusahaan Non Penanaman Modal Asing /
Penanaman Modal Dalam Negeri

Perusahaan non Penanaman Modal Asing (PMA)/
Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah perusahaan domestik yang tidak memperoleh status sebagai perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), sehingga tidak mendapat fasilitas dari

pemerintah. Pada perusahaan non Penanaman Modal Asing (PMA)/Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada pokoknya berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas.

3. Dilihat Keikutsertaan Pemerintah

a. Perusahaan Swasta

Perusahaan swasta adalah perusahaan di mana seluruh sahamnya dipegang oleh pihak swasta tanpa ada saham pemerintah di dalamnya. Kepada perusahaan ini berlaku ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas.

b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara adalah suatu perusahaan di mana di dalamnya terdapat saham yang dimiliki oleh pihak pemerintah. Perusahaan Badan Usaha

Milik Negara (BUMN) ini di samping memiliki misi bisnis, terdapat juga misi-misi pemerintah yang bersifat sosial. Jika Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut berbentuk perseroan terbatas, maka terhadap perusahaan yang demikian disebut dengan Perseroan Terbatas Persero (PT Persero). Kepada Badan Usaha Milik Negara di samping berlaku Undang-undang Perseroan Terbatas juga berlaku peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Terhadap jenis PT Persero ini nanti akan diulas lebih lanjut, hal ini sesuai dengan pokok kajian dalam penelitian ini..

c. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu varian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Hanya saja dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), unsur pemerintah yang memegang saham di dalamnya adalah pemerintah daerah setempat. Karena itu Badan Usaha Milik Daerah ini berlaku juga kebijaksanaan dan peraturan daerah setempat.

4. Dilihat dari Sedikitnya Pemegang Saham

Dilihat dari sedikitnya pemegang saham, maka suatu perseroan terbatas dapat dibagi menjadi:

- a. Perusahaan Pemegang saham Tunggal (*Corporation Sole*)

Perusahaan pemegang saham tunggal adalah suatu perseroan terbatas di mana pemegang sahamnya hanya terdiri dari 1 (satu) orang saja. Undang-undang Perseroan Terbatas tidak memungkinkan eksistensi perusahaan pemegang saham tunggal ini. Dalam hal ini, Undang-undang Perseroan Terbatas memungkinkan

adanya pemegang saham tunggal dalam suatu perseroan terbatas hanya dalam 2 (dua) hal sebagai berikut:

3. Jika perusahaan tersebut adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
4. Dalam waktu maksimum 6 (enam) bulan setelah terjadinya perusahaan pemegang saham tunggal.

b. Perusahaan Pemegang Saham Banyak (*Corporation Agregate*)

Perusahaan pemegang saham banyak adalah perseroan terbatas yang jumlah pemegang sahamnya 2 (dua) orang atau lebih. Pada prinsipnya perseroan terbatas seperti ini yang dikehendaki oleh Undang-undang Perseroan terbatas.

5. Dilihat dari Hubungan saling memegang Saham

Dilihat dari segi hubungan saling memegang saham dapat dikelompokkan menjadi:

a. Perusahaan induk (*holding*)

Holding adalah suatu perseroan terbatas yang ikut memegang saham dalam beberapa perusahaan lain. Apabila yang dipegang adalah lebih dari 50 % (lima puluh persen) saham, maka perusahaan *holding* tersebut dapat mengontrol anak perusahaan, demikian juga perusahaan pengontrol. Sebuah perusahaan *holding* dapat memegang saham di beberapa anak perusahaan yang kesemua perusahaan tersebut bernaung dalam 1 (satu) kelompok perusahaan.

b. Perusahaan anak (*subsidiary*)

Perseroan terbatas di mana ada saham-sahamnya dipegang oleh perusahaan *holding* maka perusahaan tersebut disebut anak perusahaan atau perusahaan anak.

c. Perusahaan terafiliasi (*affiliate*)

Hubungan antar anak perusahaan dalam 1 (satu) induk perusahaan disebut hubungan terafiliasi. Dilihat dari hubungan tersebut, maka perusahaan yang bersangkutan disebut dengan perusahaan terafiliasi atau sering disebut juga dengan perusahaan saudara (*sister company*).

6. Dilihat dari Segi kelengkapan proses pendirian

a. Perusahaan *de Jure*

Perusahaan *de jure* adalah suatu perseroan terbatas yang didirikan secara wajar dan memenuhi segala formalitas dalam proses pendiriannya, mulai dari pembuatan akta pendirian secara notariil sampai dengan pengesahan aktanya oleh Menteri, serta pendaftarannya dalam daftar perusahaan dan pengumumannya dalam berita negara.

b. Perusahaan *de Facto*

Perusahaan *de facto* adalah perseroan terbatas yang secara itikad baik diyakini oleh pendirinya sebagai suatu perseroan terbatas yang legal, tetapi disadarinya ada cacat yuridis dalam proses pendiriannya hingga eksistensinya secara *de jure* diragukan tetapi perseroan tersebut tetap saja berbisnis seperti perseroan yang normal lainnya.

Pada bagian berikut akan dibahas tentang ciri-ciri Perusahaan Perseroan (PT Persero) yang merupakan salah satu bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kajian Ciri-ciri tersebut berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

3. Ciri-ciri Perusahaan Perseroan (PT Persero) Berdasar Undang-undang No. 19 Tahun 2003

Perusahaan perseroan menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003 adalah Badan Usaha Milik Negara (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.

Menurut Pasal 2, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didirikan dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;

e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Adapun ciri-ciri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai berikut:

1. Modal Badan Usaha Milik Negara

Modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1)). Arti kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Pasal 4 ayat (2) memuat ketentuan penyertaan modal negara. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bersumber pada:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. kapitalisasi cadangan;
- c. sumber lainnya .

setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian pula, setiap perubahan penyertaan modal negara, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dikecualikan dari ketentuan ini bila penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya. Sedangkan tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau perseroan

terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara diatur dengan peraturan Pemerintah.

2. Organ Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pengurusan Badan Usaha Milik Negara dilakukan oleh Direksi. Sedangkan pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas. Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Pasal 7 Undang-undang No 19 Tahun 2003).

Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kepentingan dan tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik di dalam maupun diluar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi Anggaran Dasar

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang No. 19 tahun 2003.

Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kepentingan dan tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Seperti Direksi, dalam menjalankan tugas Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang No. 19 tahun 2003.

Anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas tidak berwenang mewakili Badan Usaha Milik Negara (BUMN) apabila:

3. terjadi perkara di depan pengadilan antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan anggota Direksi, atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan; atau
4. anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan Badan Usaha Milik Negara.

Menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003, jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada 2 (dua) yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Mengenai pembagian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ke dalam 2 (dua) jenis, yang dimuat dalam Pasal 9, yaitu:

1. Perusahaan Perseroan (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
2. Perusahaan Umum (Perum) adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki 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.

Khusus yang akan diuraikan lebih lanjut adalah Perusahaan Perseroan (PT Persero). Hal ini sesuai dengan bentuk PT Telkom Divre IV Jawa Tengah yaitu Perusahaan Perseroan (PT Persero).

Pengaturan Persero dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 diatur dalam Bab II dari Pasal 10 sampai dengan pasal 34, di samping Undang-undang tentang Perseroan Terbatas. Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden. Adapun maksud dan tujuan pendirian Persero tercantum dalam Pasal 12, sebagai berikut:

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

3.. Organ Persero

Organ Persero adalah sama dengan organ perseroan terbatas. Organ Persero tersebut adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris

- a. Rapat Umum Pemegang saham (RUPS)

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ tertinggi dalam perusahaan. Sebab dalam banyak hal (walau tidak selamanya), pemegang saham hanya bisa bertindak lewat mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham.¹⁸² Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris.¹⁸³

Hak dan wewenang RUPS adalah: (1). RUPS mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan Undang-undang dan Anggaran Dasar; (2). RUPS berhak memperoleh segala keterangan yang berkaitan dengan kepentingan perseroan dari Direksi dan Komisaris.

¹⁸² Munir Fuady, 2002, *Hukum Perusahaan*, Dalam *Paradigma Hukum Bisnis*, Aditya Bakti, Bandung, hal. 43.

¹⁸³ IG. Rai Widjaya, 2002, *Loc. Cit*, hal.56.

Tempat kedudukan RUPS adalah tempat di mana kantor pusatnya berada atau tempat perseroan melakukan usahanya. Sedang tempat RUPS diadakan ditempat kedudukan perseroan. Dalam Anggaran Dasar dapat ditetapkan bahwa RUPS dapat dilakukan di luar tempat kedudukan perseroan atau kecuali ditentukan lain dalam Anggaran Dasar tetapi harus terletak di Wilayah negara Republik Indonesia.

RUPS terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu: (1). RUPS tahunan, diadakan dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku, dan dalam RUPS tahunan tersebut harus diajukan semua dokumen perseroan; (2). RUPS lainnya dapat diadakan sewaktu-waktu berdasarkan kebutuhan.

Penyelenggaraan RUPS adalah Direksi. Direksi menyelenggarakan tahunan dan untuk kepentingan perseroan, Direksi berwenang menyelenggarakan RUPS

lainnya, atau dapat juga dilakukan permintaan satu pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, atau suatu jumlah yang lebih kecil sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar perseroan yang bersangkutan.¹⁸⁴ Permintaan tersebut diajukan kepada Direksi atau Komisaris dengan surat tercatat disertai alasannya. RUPS seperti itu hanya dapat membicarakan masalah yang berkaitan dengan alasan yang diajukan tersebut.

Untuk menyelenggarakan RUPS, Direksi melakukan pemanggilan kepada pemegang saham. Dalam hal tertentu dalam Anggaran Dasar, pemanggilan RUPS dapat dilakukan oleh Komisaris.¹⁸⁵ Pemanggilan RUPS dilakukan dengan surat tercatat paling lambat

¹⁸⁴ *Ibid*, hal. 57.

¹⁸⁵ Pemanggilan RUPS adalah kewajiban Direksi, namun dalam hal Direksi berhalangan atau terdapat pertentangan kepentingan antara Direksi dan perseroan, pemanggilan dapat dilakukan Komisaris.

empat belas hari sebelum RUPS diadakan. Pemanggilan RUPS untuk Perseroan Terbuka dilakukan dalam dua surat kabar harian. Dalam panggilan RUPS dicantumkan tanggal, waktu, tempat, dan acara rapat disertai pemberitahuan bahwa bahan yang akan dibicarakan dalam RUPS tersedia di kantor perseroan mulai hari dilakukan pemanggilan RUPS sampai dengan hari RUPS diadakan dan perseroan wajib memberikan salinan bahan yang akan dibicarakan kepada pemegang saham secara cuma-cuma. Dalam hal waktu dan cara pemanggilan tidak sesuai dengan ketentuan, keputusan tetap sah apabila dihadiri oleh seluruh pemegang saham yang mewakili saham dengan hak suara yang sah dan disetujui dengan suara bulat.

Pemegang suara dengan hak suara yang sah baik sendiri maupun dengan kuasa tertulis berhak menghadiri RUPS dan menggunakan hak suaranya. Dalam

pemungutan suara, anggota Direksi, anggota Komisaris, dan karyawan perseroan yang bersangkutan dilarang sebagai kuasa dari pemegang saham.

RUPS dapat dilangsungkan apabila dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili lebih dari setengah bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah kecuali Undang-undang atau Anggaran Dasar menentukan lain. Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Bila hal tersebut tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak biasa dari jumlah suara yang dikeluarkan secara sah, kecuali Undang-undang atau Anggaran Dasar menentukan bahwa keputusan harus berdasarkan suara yang lebih besar daripada suara terbanyak biasa.

Dalam Perusahaan Perseroan (Persero), Menteri (keuangan) bertindak selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam hal seluruh saham Persero dimiliki

oleh negara. Apabila saham Persero dan perseroan terbatas tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah maka menteri bertindak selaku pemegang saham. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Pihak yang menggantikan Menteri dengan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai organ tertinggi mempunyai kewenangan mengenai:

1. perubahan jumlah modal,
2. perubahan Anggaran Dasar;
3. rencana penggunaan laba;
4. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero.
5. investasi dan pembiayaan jangka panjang;

6.kerja sama Persero

7.pembentukan anak perusahaan atau penyerahan;

8.penagihan aktiva.

b. Direksi Persero

Direksi adalah organ perseroan yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar. Kepengurusan perseroan (antara lain kepengurusan sehari-hari) dilakukan oleh Direksi. Suatu perseroan diwajibkan mempunyai paling sedikit dua orang anggota Direksi,¹⁸⁶ apabila: (1). Bidang usahanya mengerahkan dana masyarakat, seperti Bank, Asuransi; (2). Menerbitkan surat pengakuan utang seperti obligasi; atau (3). Merupakan Perseroan Terbuka.

¹⁸⁶ IG Rai Widjaya, 2002, *Loc. Cit.*, hal. 65.

Persyaratan untuk dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit, atau yang menjadi anggota Direksi atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit, atau yang pernah dihukum karena melaksanakan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan. Jangka waktu lima tahun tersebut dihitung sejak yang bersangkutan dinyatakan bersalah menyebabkan perseroan pailit, atau apabila dihukum dihitung sejak selesai menjalani hukuman.

Anggota Direksi diangkat oleh RUPS untuk jangka waktu tertentu dengan kemungkinan dapat diangkat kembali. Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dilakukan dengan mencantumkan susunan dan nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan,

tempat tinggal, dan kewarganegaraan anggota Direksi dalam akta pendirian. Tata cara pencalonan, pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi diatur dalam Anggaran Dasar tanpa mengurangi hak pemegang saham dalam pencalonan.

Anggota Direksi dapat sewaktu-waktu diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri dalam RUPS. Dengan demikian kedudukannya sebagai anggota Direksi berakhir. Anggota Direksi juga dapat diberhentikan sementara oleh RUPS atau oleh Komisaris dengan menyebutkan alasannya yang diberitahukan secara tertulis kepada anggota Direksi yang bersangkutan, sehingga anggota Direksi yang bersangkutan tidak berwenang melakukan tugasnya.

Direksi, dalam menjalankan tugas terdapat pembagian tugas dan wewenang, setiap anggota Direksi serta besar dan jenis penghasilan ditetapkan oleh RUPS. Namun dalam Anggaran Dasar dapat dilakukan oleh Komisaris atas nama RUPS. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan, untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan (*persona standi in judicio*).

Direksi wajib: (1) membuat dan memelihara Daftar Pemegang saham, risalah RUPS dan risalah rapat Direksi; (2). Menyelenggarakan pembukuan perseroan yang semuanya disimpan di tempat kedudukan perseroan; (3).Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan atau menjadikan jaminan utang seluruh atau sebagian besar kekayaan perseroan dan tidak boleh merugikan pihak ketiga yang beritikad baik serta mengumumkan dalam dua surat kabar paling

lambat 30 (tiga puluh) hari sejak perbuatan hukum tersebut dilakukan; (4). Direksi wajib mendaftarkan dalam Daftar Perusahaan sesuai dengan Undang-undang No. 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan; (4). Anggota Direksi wajib melaporkan kepemilikan sahamnya dan keluarganya kepada perseroan tersebut dan perseroan lain; (5). Direksi wajib mencatat pemindahan hak atas saham atas nama, tanggal dan hari pemindahan hak tersebut dalam Daftar Pemegang Saham atau Daftar Khusus; (6) Direksi wajib memberitahukan secara tertulis keputusan RUPS tentang pengurangan modal perseroan kepada semua kreditor dan mengumumkan dalam berita Negara Republik Indonesia serta dua surat kabar harian paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal keputusan; (7). Direksi wajib menyerahkan perhitungan tahunan perseroan kepada akuntan publik dan; (8). Direksi menyelenggarakan

RUPS tahunan dan untuk kepentingan perseroan berwenang menyelenggarakan RUPS lainnya. Panggilan RUPS adalah kewajiban Direksi.

Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), anggota Direksi dan Komisaris Persero diangkat dan diberhentikan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dan Komisaris ditetapkan oleh Menteri selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Masa Jabatan Direksi dan Komisaris adalah 5 (lima) tahun. Setelah masa jabatan habis dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Adapun pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan. Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan menyebutkan alasannya.

Kewajiban Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diatur dalam Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 26 Undang-undang No. 19 Tahun 2003. Kewajiban Direksi tersebut adalah:

1. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang (yang telah di tanda tangani bersama dengan komisaris), yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun
- 2 Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Persero ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk memperoleh pengesahan. Laporan tahunan tersebut ditandatangani oleh semua anggota Direksi dan Komisaris.
3. Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Persero.

Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan/atau
- c. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Komisaris Persero

Komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan atau khusus serta memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan perseroan. Kata Komisaris, di sini mengandung dua

pengertian,¹⁸⁷ yaitu: sebagai organ, yaitu Dewan Komisaris maupun sebagai orang perseorangan yaitu anggota Komisaris.

Komisaris bertugas mengawasi kebijaksanaan Direksi dalam menjalankan perseroan serta memberi nasihat kepada Direksi. Dalam menjalankan tugas, komisaris wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan (*induciary duty*), dan komisaris wajib melaporkan kepemilikan sahamnya dan atau keluarganya kepada perseroan tersebut dan perseroan lainnya.

Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi. Sedangkan wewenang Komisaris adalah:

¹⁸⁷ *Ibid*, hal. 84.

2. memberikan persetujuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu;

2. Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan Persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu.

Seperti halnya Direksi, anggota Komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

3. anggota Direksi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;

4. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebuah Persero bisa maju dan berkembang tidak hanya tergantung pada organ Persero bekerja. Namun perkembangan dan kemajuan Persero juga didorong oleh

faktor-faktor lain, seperti restrukturisasi perusahaan, privatisasi perusahaan, kerjasama, dan lain-lain. Bagian berikut akan dibahas tentang privatisasi dan faktor-faktor yang mendorong dilakukannya privatisasi.

B. Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Privatisasi menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003 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 kepemilikan saham oleh masyarakat.

Menurut Pasal 74 privatisasi dilakukan dengan maksud untuk:

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;

- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

Adapun tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham. Tujuan ini tercantum dalam Pasal 74 ayat (2). Prinsip-prinsip privatisasi adalah transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran. Sedangkan Persero yang dapat diprivatisasi yang mempunyai kriteria:

- a. industri/sektor usahanya kompetitif; atau
- b. industri/ sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

Adapun privatisasi dilaksanakan dengan cara:

- a. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
- b. penjualan saham langsung kepada investor;
- c. penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

Privatisasi dilakukan terhadap Perseo yang tidak sehat.

Berdasarkan Paket Kebijakanaksanaan Juni 1989 yang berisi penataan kembali perusahaan-perusahaan milik negara dengan menetapkan empat kategori : sangat sehat, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Dengan kategori ini, banyak Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat, sehingga perlu diadakan reorganisasi, swastanisasi dan transparansi keuangan publik.

Tujuan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah untuk meningkatkan kinerja perusahaan sehingga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat

melayani masyarakat dengan kualitas yang prima. Kualitas pelayanan yang prima tercermin dalam:

7. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
8. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektif;
10. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan, dan harapan masyarakat;

11. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak meleakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.
12. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima layanan.¹⁸⁸

Dengan privatisasi, membuat sruktur organisasi berubah. Secara teori sumber perubahan organisasi adalah:¹⁸⁹

7. Lingkungan di luar organisasi, baik politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, kepercayaan, pertahanan kemanan. Perubahan lingkungan terjadi begitu cepat sehingga memberikan tekanan pada organisasi untuk merubah tujuan, stategi, kebijaksanaan, dan struktur organisasi .

¹⁸⁸ Lijan Poltak Simbolon, 2006, *Reformasi Pelyanan Publik, Teori Kebijakan, dan Impelementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hal.6.

¹⁸⁹ Sukanto Reksohadiprodjo dan T. Hani handoko, 1982, *Organisasi Perusahaan, Teori Struktur dan Perilaku*. BPFE, Yogyakarta, hal.316-317.

8. Perubahan tujuan, baik datangnya dari dalam maupun dari luar. Merubah tujuan berarti merubah strategi organisasi dan memerlukan perubahan wadah strategi tersebut yaitu struktur.
9. Teknologi yang berubah jelas akan merubah organisasi, metode baru memerlukan penanganan khusus dan perlunya bagian penelitian dan pengembangan yang menerapkan metoda-metoda baru demi perusahaan.
10. Perubahan manajerial, dulu organisasi hanya perencanaan dan pengawasan. Sekarang karena kompleksnya kegiatan diperlukan pengorganisasian, pengarahan, dan pengkoordinasian fungsi-fungsi operasional perusahaan.
11. Perubahan struktural, merubah organisasi untuk menyesuaikan secara menyeluruh baik proses maupun perilaku organisasi.

12. Perubahan Psikososial yang bersumber pada para anggota, kemampuan dan kemauan anggota akan berakibat pada suksesnya organisasi.

Menurut Suwarno, ada enam faktor lingkungan strategis yang harus diperhatikan oleh suatu organisasi agar dapat mempertahankan kinerja atau produktivitasnya. Keenam faktor tersebut adalah: lingkungan, politik, ekonomi, teknologi, sosial, hukum, dan kependudukan.¹⁹⁰ Faktor-faktor yang dikemukakan Suwarno di atas, sesuai dengan faktor-faktor yang mendorong privatisasi pada badan Usaha Milik Negara (BUMN). Faktor-faktor tersebut adalah:

- (1). meningkatkan kinerja;
- (2). meningkatkan nilai perusahaan;
- (3). memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat;
- (4). memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

¹⁹⁰ Suwarno, 1995, *Kinerja dan Produktivitas Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, hal 52.

Privatisasi yang dilakukan PT Telkom berdasarkan alasan bahwa PT Telkom merupakan suatu Persero yang mempunyai kriteria:

1. industri/ sektor usahanya kompetitif;
2. industri/sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

Kedua kriteria di atas sesuai dengan kriteria Pasal 76 ayat (1) Undang-undang No. 19 tahun 2003. Di samping untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas perusahaan sebagai akibat dari perubahan organisasi .

C. Tujuan Badan Usaha Milik Negara Di Masa Yang Akan Datang

Privatisasi perusahaan diartikan sebagai setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham. Privatisasi dapat berbentuk kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi, merger,

pemecahan badan usaha, penjualan saham secara langsung, pembentukan perusahaan patungan (*joint venture*).

Mintzberg,¹⁹¹ mengatakan privatisasi memiliki dua makna penting:

3. adanya *political will* dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional;
4. privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi, tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodalan

Bennis dan Mische, menyatakan bahwa rekayasa ulang adalah suatu proses mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan. Menurut Undang-undang No. 19 tahun 2003. dalam Pasal 74 ayat (2) memuat tujuan

¹⁹¹ Mintzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan, Reinventing in Corporation*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 65.

privatisasi. Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham.

Sebuah Persero yang telah melakukan privatisasi ke depan diharapkan menjadi sebuah perusahaan yang efektif, efisien dan produktivitas tinggi, sehingga bisa menjadi perusahaan yang profesional. Perilaku profesional ini dapat dilihat dari kinerja perusahaan yang tinggi dalam memberi pelayanan kepada publik. Fitzimmons dan Fitzimmonz dalam Budiman berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik:¹⁹²

6. *reliability* yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar;

7. *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;

¹⁹² Budiman rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, www. Pikiran rakyat. Com. 7juni 2004.

8. *resposivness*, yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
9. *assurance*, yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan;
10. *empaty* yang ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang dikenal dengan konsep pelayanan prima. yang tercermin dalam: transparansi , akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan kewajiban, dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam memberikan pelayanan. Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas dapat dilakukan dengan konsep layanan sepenuh hati. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang

berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan.¹⁹³

Nilai yang sebenarnya terletak dalam layanan sepenuh hati menurut Patton terletak pada kesungguhan 4 (empat) sikap “P”¹⁹⁴ yaitu:

5. *Passionete* (gairah). Ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain. Antusiasme dan perhatian yang dibawakan pada layanan sepenuh hati akan membedakan cara memandang diri sendiri dan pekerjaan dari tingkah laku dan cara memberi layanan kepada para konsumen.
6. *Progresive* (progresif). Penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi. Pekerjaan apa pun yang ditekuni, jika memiliki gairah dan pola pikir yang progresif, akan menjadikan pekerjaan lebih menarik.

¹⁹³ Patricia Patton, 1998, *EQ: Pelayanan Sepenuh Hati*, Tejemahan Hermes, (Pustaka Delapatra, Jakarta, hal.1

¹⁹⁴ *Ibid*, hal.6-8.

Bersikap kreatif dimulai dari berpikir, bukan membatasi diri sendiri terhadap cara memberi layanan.

7. *Proactive* (proaktif). Supaya aktif harus melibatkan pekerjaan kita. Banyak orang yang hanya berdiam diri dan menanti disuruh melakukan sesuatu bila diperlukan. Untuk mencapai kualitas layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat. Nilai tambah layanan sepenuh hati merupakan alasan yang mendasari untuk melakukan sesuatu bagi orang lain.
8. *Positive* (positif). Berlaku positif itu sangat menarik. Sikap ini dapat mengubah suasana dan kegairahan pada hampir semua interaksi konsumen. Berlaku positif berarti seyogianya berlaku hangat dalam menyambut para konsumen dan tidak ada sikap serta pernyataan yang tidak pada tempatnya.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelaku ekonomi hendaknya dalam memberikan pelayanan kepada publik, selalu dituntut untuk memberikan layanan dengan

sepenuh hati. Layanan ini tercermin dari kesungguhan karyawan untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan menjadi tujuan utama karyawan dalam melayani publik.

Dengan demikian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di masa akan datang bisa lebih mandiri, transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran dalam menjalankan tugasnya. sehingga tercapailah tujuan didirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu: (1). memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian; (2). mengejar keuntungan; (3). menyelenggarakan kemanfaatan umum; yang sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan prinsip ekonomi Pancasila yang berkeadilan sosial.

BAB IV

PERGESERAN DAN DAMPAK KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

A. Pergeseran Kebijakan Dalam Sektor Pelayanan Publik Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Menyimpang dari Amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

Pembangunan yang terus menerus bertujuan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam alenia IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan.

Keterlibatan hukum yang semakin aktif ke dalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial , menimbulkan permasalahan yang mengarah pada penggunaan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru tersebut.

Dalam suasana masyarakat yang mengalami perubahan yang serba cepat, perhatian tidak lagi diarahkan

pada seputar penerapan hukum sebagai suatu sistem peraturan yang logis dan konsisten, akan tetapi hukum lebih dikaitkan dengan perubahan-perubahan sosial. Fungsi hukum tidak hanya sebagai alat pengendali sosial tetapi hukum juga berfungsi sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial seperti yang diinginkan para pengambil keputusan.

Guna memahami lebih dalam mengenai fungsi hukum di dalam masyarakat, Rudolf Von Ihering mengemukakan pendapat bahwa, *laws were only one way to achieve the end namely social control* (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu melakukan pengendalian sosial), selanjutnya menurut Von Ihering hukum merupakan *an instruments for serving the needs of society where there is an inevitable conflict between the social needs of man and each individual's self interest* (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan-kebutuhan

masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing)¹⁹⁵.

Fungsi hukum sebagai pengendali sosial merupakan suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mengaruh atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Pengendalian sosial dibedakan menjadi 3 (tiga) , yaitu: pengendalian sosial preventif, pengendalian sosial represif, dan pengendalian sosial preventif-represif. Pengendalian sosial preventif berupa pencegahan terhadap gangguan pada keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pengendalian sosial yang bersifat represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang mengalami gangguan. Sedangkan

¹⁹⁵ Ronny Hanitijo, 1989, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, hal. 21.

pengendalian sosial yang preventif-represif adalah gabungan antara pengendalian sosial preventif dan pengendalian represif

Fungsi hukum sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial, menurut Roscoe Pound¹⁹⁶ tokoh mazhab *sociological jurisprudence*, hukum lebih dari itu (alat kontro sosial) juga merupakan *a tool of social engeneering*, yaitu merupakan alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Hukum diharapkan untuk dapat membentuk, mengarahkan, dan pada saat-saat tertentu juga merubah masyarkat menuju sesuatu yang dicitakan. Menurut Mochtar kusumaatmaja hukum sebagai sarana pembaharuan berupa peraturan-peraturan hukum yang berfungsi sebagai sarana pengatur dalam menyalurkan kegiatan-kegiatan anggota-anggota

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 35.

**masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh
pembangunan.¹⁹⁷**

**Menurut Michael Hager, fungsi hukum sebagai sarana
pembangunan berlaku dalam tiga sektor, yaitu:**

1. hukum sebagai alat penertib (*ordering*);
2. hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*);
3. hukum sebagai katalisator.yaitu, menjaga keseimbangan dan keharmonisan kepentingan-kepentingan yang ada.¹⁹⁸

Hukum sebagai alat penertib ialah hukum yang mampu menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan penyelesaian sengketa yang mungkin dilakukan melalui suatu hukum acara yang baik. Sehingga dapat diletakkan untuk dsar hukum bagi penggunaan kekuasaan. Hukum juga dapat berfungsi untuk menjaga keseimbangan dan keserasian antara kepentingan negara atau kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan. Dalam fungsi hukum sebagai katalisator hukum membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.

Fungsi hukum sebagai sarana mewujudkan tujuan digunakan untuk mewujudkan kebijaksanaan publik. Dalam rangka merealisasi kebijaksanaan,

¹⁹⁷, *Ibid*, hal. 34.

¹⁹⁸ Michael Hager dalam Bambang Sunggono bandingkan dengan Ronny Hanitijo, 1994, *hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 194-195.

pembuat kebijaksanaan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran. Hukum berperan iuntuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.¹⁹⁹ Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik, dan sebagai peraturan perundang-undangan hukum telah menampilkan bentuknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.²⁰⁰

Berbicara keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan publik akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan. Kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari *policy making*.²⁰¹ Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik propinsi maupun tingkat kabupaten. Implementasi kebijaksanaan ini dilaksanakan oleh para birokrat selaku abdi negara yang bertugas memebri pelayanan pada masyarakat.

Birokrat sebagai pelayan publik selalu dituntut untuk dapat memberikan pelayanan kepada publik yang berkualitas. Birokrat harus dapat memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat. Osborne dan Plastrik mencirikan pemerintahan (birokrasi) sebagaimana diharapkan di atas adalah pemerintahan milik masyarakat,²⁰² yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang kontrol

¹⁹⁹ Esmi Warassih P, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, hal. 130.

²⁰⁰, *Ibid*, hal. 131.

²⁰¹, *Ibid*, hal. 136.

²⁰² David Osborne, dan Peter Plastrik, 2004, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, tejemahan Abdul Rosyid 7 Ramelan, Jakarta, PPM, hal. 322-323.

yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh para birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model yang lebih kreatif, serta lebih efisien.

Kebijakan publik (*public policy*) dari pemerintah yang berkaitan dengan kewajibannya untuk melindungi kepentingan publik atau kepentingan bersama warga negara, pemerintah harus memberikan pelayanan yang baik kepada seluruh masyarakat tanpa ada diskriminasi. Ada beberapa tugas umum pemerintah berkaitan dengan pelayanan umum yang meliputi:

1. Pelayanan untuk masyarakat;
2. Memberikan kemudahan kepada masyarakat;
3. Memberi izin kepada masyarakat;
4. Membina dan membimbing masyarakat;
5. Pengawasan dan pengaturan masyarakat;
6. pengayoman dan perlindungan masyarakat.²⁰³

²⁰³ Luh Nyoman Dewi Triandayani dan Muhamad Abas, 2001, *Pelayanan Publik, Apa Kata Warga*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta, hal. 18.

Dengan demikian, kegiatan melayani masyarakat merupakan suatu proses pelayanan yang menyangkut tugas umum pemerintah termasuk tugas pelayanan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Di dalam perekonomian nasional Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai peranan yang penting guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut ketentuan umum Undang-undang No. 19 Tahun 2003, yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Adapun maksud dan tujuan didirikannya Badan usaha Milik Negara diatur dalam Pasal 2 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 adalah:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Semua kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesusilaan. Dalam sistem ekonomi Pancasila terdapat 3 (tiga) sektor ekonomi, yaitu.²⁰⁴

1. sektor koperasi sebagai wadah perekonomian rakyat yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. sektor usaha negara yang mengelola kekayaan bumi, air, dan segala isi yang terkandung di dalamnya;
3. sektor usaha swasta sebagai sektor ketiga di samping sektor koperasi dan usaha negara..

Perusahaan swasta dan koperasi keduanya merupakan badan usaha non pemerintah. Sedangkan Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha milik pemerintah maka harus dapat digunakan sebagai alat pemerintah yang efektif untuk menjunjung keberhasilan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang ekonomi. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dikelola secara efisien dan efektif berdasar prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang sehat. Hal ini sesuai dengan tugas umum pemerintah dalam melayani masyarakat, antara lain: pelayanan untuk masyarakat, memberikan kemudahan kepada masyarakat, memberi izin kepada masyarakat, membina dan membimbing masyarakat, pengawasan dan pengaturan masyarakat, serta pengayoman dan perlindungan masyarakat. Di samping tujuan Badan Usaha

²⁰⁴ RJ Kaptin Adisumarta, 1981, *Usaha Swasta Dalam Ekonomi Pancasila (II)*, CV Agung, Semarang, hal. 256.

Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pelaku ekonomi adalah mengejar keuntungan.

Berdasarkan Undang-undang No 9 Tahun 1969, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu:

1. Perusahaan Jawatan (Perjan)
2. Perusahaan Umum (Perum);
3. Perusahaan Perseroan (Persero).

Perusahaan Jawatan (perjan) merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum kepada masyarakat dan merupakan bagian dari departemen RI. Perusahaan Umum (Perum) melaksanakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan umum kepada masyarakat dan sekaligus pemasok keuangan negara. Dalam menjalankan usahanya Perum dan Perjan masih dilandasi manajemen birokrasi pemerintahan. Sedangkan Perusahaan Perseroan (Perseo) cenderung dikelola dengan sistem manajemen swasta, yaitu mengejar keuntungan dan melaksanakan fungsi utama sebagai pemasok keuangan negara, di samping sebagai penyelenggara pelayanan umum kepada masyarakat.

Sedangkan bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut Undang-undang No. 19 Tahun 2003 Pasal 9 ada 2 (dua) yaitu:

1. Perusahaan Perseroan (Persero);
2. Perusahaan Umum (Perum).

Perusahaan Perseroan (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara (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 adalah mengejar keuntungan. Sedangkan Perusahaan Umum (Perum) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh modalnya milik 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-prinsip pengelolaan perusahaan. Jadi perbedaan pokok antara Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum) adalah pada modal. Modal Perusahaan Perseroan (Persero) terbagi atas saham sedangkan modal Perusahaan Umum (Perum) tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya adalah milik negara.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu soko guru demokrasi ekonomi tidak dapat terpisahkan dari tata ekonomi Pancasila. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai milik masyarakat harus dapat memberikan manfaat kepada masyarakat sekitarnya, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat memberikan pembinaan secara efektif terhadap kegiatan ekonomi rakyat disekitarnya yang melakukan usaha dalam bidang usaha yang sejenis dengan bidang usaha Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bersangkutan atau yang bersifat melengkapi dalam rangka usaha membantu mereka untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerjanya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat mendorong kegiatan-kegiatan di bidang lain melalui pembelian

dan penjualan yang dilakukannya, dan melalui kemampuannya untuk mengkaitkan diri dengan aktifitas pembangunan lainnya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat turut mendorong kegiatan pembangunan daerah. Dengan demikian haruslah dicegah dan dihindari adanya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tumbuh sebagai pulau yang asing di tengah lautan masyarakat sekitarnya.²⁰⁵

Namun kenyataan yang ada, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak bisa bertindak seperti yang diharapkan di atas. Hal ini disebabkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelayan publik keberadaannya tidak lepas dari birokrasi. Kemudian muncul kebijakan deregulasi diberbagai sektor, misalnya Inpres No. 4. Tahun 1985 yang memangkas birokrasi di mana wewenang dan tanggung jawab pemungutan cukai untuk perdagangan luar negeri dialihkan dari Jendral Bea dan Cukai kepada sebuah perusahaan swasta (SGS). Inpres No. 5 Tahun 1985 yang isinya Presiden meminta para, menteri untuk mengurangi prosedur administrasi guna menarik investasi, kemudian disusul dengan Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (Pakto 88), dengan pakto 88 Indonesia menjadi terbuka lebar bagi modal asing dan modal keuangan luar negeri.²⁰⁶

Diregulasi sektor perdagangan , angkutan laut, industri dan pertanian dilakukan melalui Paket Kebijakan 21 November 1988 (Paknov 88). Paket kebijakan ini secara langsung dapat mengurangi non tariff barrier. Dalam industri plastik yang

²⁰⁵ Lihat maksud dan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

²⁰⁶ Sebelum keluarnya Pakto 88, Indonesia sejak tahun 1971 secara konsisten rezim devisa bebas, dengan Pakto 88, bank asing diizinkan membuka cabang di Indonesia, bank milik negara tidak memonopoli dana-dana Badan Usaha Milik Negara (BUMN) . Pakto 88 menambah jumlah bankir, meski hanya dengan modal pas-pasan.. sehingga untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia jumlah bank mencapai di atas 100 perusahaan.

sebelumnya merupakan monopoli oleh perusahaan negara bekerja sama dengan perusahaan swasta,²⁰⁷ deregulasi ini tidak berhasil memperluas pelaku bisnis. Paket Kebijakan Juni 1989 berisi penataan kembali perusahaan-perusahaan milik negara dengan menetapkan empat kategori: sangat sehat, sehat, kurang sehat, dan tidak sehat. Dengan kategori ini perusahaan milik negara yang tergolong sangat sehat dan sehat, ternyata kurang dari separuh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ada. Akibatnya tuntutan reorganisasi, swastanisasi, dan transparansi keuangan publik, mengalir deras dari masyarakat.²⁰⁸

Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak sehat dilakukan privatisasi. Sedangkan alasan pemerintah melakukan privatisasi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah karena keterbatasan dana yang ada, maka pemerintah tidak mampu lagi mensubsidi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di samping untuk meningkatkan kinerja dari Badan usaha milik Negara (BUMN).

Privatisasi terhadap PT Telkom dilakukan karena untuk memenuhi permintaan pelayanan infrastruktur di bidang telekomunikasi. Pertumbuhan permintaan telekomunikasi di Indonesia belum dapat diimbangi oleh peningkatan kapasitas dan kecanggihan telekomunikasi. Pada awal tahun 1990an, permintaan jasa telepon yang tidak dapat terpenuhi sebesar kurang lebih 40 % (empat puluh persen) dan pada akhir tahun 1980an meningkat menjadi 75 % (tujuh puluh lima persen). Untuk mengatasi masalah tersebut, Deparpostel bekerjasama dengan beberapa perusahaan swasta

²⁰⁷ Sjahrir, ,1992, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992*, Gramedia, Jakarta, hal. 62.

²⁰⁸ Sjahrir, 1994, *Kebijakan Negara Mengantisipasi Masa Depan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 105.

melakukan Kerja Sama Operasi (KSO) untuk menyediakan instalasi dan pelayanan operasi telepon secara lebih cepat.²⁰⁹ Pada tahun 1994 pemerintah melakukan privatisasi sebagian pelayanan publik untuk telepon internasional yaitu PT Indosat, dan memberikan waralaba untuk pelayanan telepon internasional kepada Satelindo, suatu *joint venture* antara konsorsium PT Bima Graha Telekomindo (60 persen), PT Telkom (30 persen) dan Indosat (10 persen).²¹⁰ Privatisasi pelayanan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibidang infrastruktur ini berdasarkan regulasi pemerintah. Regulasi pemerintah mengenai investasi asing dalam infrasruktur adalah Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Kerjasama antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan swasta asing di bidang pelayanan infrastruktur ini pada dasarnya pemerintah telah melakukan penyimpangan yang sangat mendasar terhadap undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1967 Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara penguasaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak meliputi: pelabuhan-pelabuhan; produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; telekomunikasi; pelayaran; penerbangan; air minum; kereta api umum; pembangkit tenaga atom; mass media.

²⁰⁹ Arief Ramelan Karseno dan Arti Adjie, 2001, *Kebijakan Ekonomi dan Pembangunan Kelembagaan di Indonesia*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, hal.86.

²¹⁰ *Ibid*, hal. 87.

Kebijakan privatisasi, khusus terhadap PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah berlangsung sebelum dikeluarkannya Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kebijakan privatisasi pada PT Telkom Divre IV Jawa Tengah tersebut berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 740 / KMK.00 / 1989 yang mengacu pada Undang-undang No. 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan tersebut, PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah telah dijual kepada PT MGTI, yaitu suatu konsorsium perusahaan yang terdiri dari Satelindo, Perusahaan Australia, dan Jepang. Penjualan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah melalui penjualan saham secara langsung kepada investor yang bersangkutan.²¹¹ Bidang kegiatan yang langsung ditangani oleh PT MGTI meliputi bidang produksi dan manajemen keuangan perusahaan. Sedangkan bidang distribusi dan pemasaran diserahkan kepada Divisi regional IV Propinsi Jawa Tengah.

Kebijakan privatisasi dikhususkan kepada PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah dengan pertimbangan bahwa kinerja dan produktivitas perusahaan tersebut rendah apabila dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain. Menurut menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN), keadaan seperti ini dapat membahayakan kelangsungan usaha PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah. Sementara itu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diharapkan dapat menjadi pemasok keuangan negara dan melaksanakan misi pemerintah di bidang kesejahteraan rakyat.²¹²

²¹¹ Wawancara dengan Humas PT Telkom Jawa Tengah, Tanggal 23 April 2007.

²¹² Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 740 / KMK.00 / 1989.

Kemudian karena suatu hal, PT MGTI berkehendak menjual PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah kepada PT ALBERTA,²¹³ namun keinginan ini mendapat protes dari karyawan Sekartel Divre IV Jawa Tengah.²¹⁴ Latar belakang protes karyawan Sekartel Divre IV adalah sebagai reaksi atas penurunan kesejahteraan karyawan selama di bawah kepemilikan PT ALBERTA. Akibat adanya protes tersebut Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengabulkan protes karyawan Sekartel Divre IV dengan cara membatalkan penjualan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah kepada PT ALBERTA. Untuk selanjutnya saham yang dibeli PT ALBERTA dijual kepada manajemen berikut segenap karyawan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah.²¹⁵

Privatisasi perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), menurut Hinsu, dapat ditempuh melalui tujuh metode yang dapat dipilih yaitu:²¹⁶

1. Penawaran saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada umum (*public offering of shares*), baik secara parsial maupun secara penuh.
2. Penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada swasta (*private sale of shares*).
3. Penjualan aktiva Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada pihak swasta (*sale government or state owned enterprise assets*).
4. Reorganisasi Badan Usaha Milik Negara menjadi beberapa unit usaha (*reorganization or break up into component part*).

²¹³ Wawancara dengan Humas PT Telkom Jawa Tengah, Tanggal 23 April 2007.

²¹⁴ Sekartel merupakan serikat karyawan PT Telkom Jawa Tengah.

²¹⁵ Wawancara dengan Ketua Sekartel Dire IV PT Telkom Jawa Tengah, tanggal 22 Mei 2007.

²¹⁶ Hinsu, 1995, *Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*, Erisco, Jakarta, hal. 46.

5. Penambahan investasi baru dari sektor swasta (*new private investment in an SOE*).
6. Pembelian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh manajemen atau karyawan (*management employee buy out*).
7. Kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Kebijakan privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 740 / KMK.00 / 1989, PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah dijual kepada PT MGTI (perusahaan swasta asing) yang ditunjuk oleh pemerintah, ini berarti bahwa kebijakan privatisasi yang ditempuh PT Telkom Jawa Tengah menggunakan metode penjualan saham kepada swasta (*new private in an SOE*). . Kemudian oleh pihak swasta saham dijual kembali kepada manajemen dan karyawan PT Telkom Divre IV Jawa Tengah.

Kebijakan privatisasi dengan cara penjualan saham PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah ini bertentangan dengan urutan peraturan perundang-undangan dan tujuan negara Indonesia seperti yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dicantumkan tujuan negara Indonesia yaitu suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi,

dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada KetuhananYang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan negara Indonesia, khususnya tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum/rakyat ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, yaitu tentang kesejahteraan sosial yang berbunyi:

- 1.Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas 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.

Dalam penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang

menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Akibat dari ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa segala perusahaan yang menghasilkan barang-barang untuk kepentingan umum atau *public utilities* seperti perusahaan air minum, listrik, gas, pos, telekomunikasi kereta api untuk umum, dan lain-lain yang menguasai hajat hidup orang banyak harus ada di tangan pemerintah dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku pelaku ekonomi milik pemerintah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ini ditegaskan kembali dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 1967 berbunyi: bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara pengusahaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak sebagai berikut: pelabuhan-pelabuhan, produksi, transmisi dan distribusi listrik untuk umum, telekomunikasi, pelayaran, penerbangan, air minum, kereta api umum, pembangkit tenaga atom, dan mass media. Semua bidang usaha tersebut tertutup bagi modal asing

dan harus dikelola oleh pemerintah dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dipertegas ulang dalam penjelasan Pasal 33 amandemen tahun 1999 yang mengatur kesejahteraan sosial. Isi penjelasan tersebut sebagai berikut:

Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan. Bangun ekonomi yang sesuai dengan itu ialah koperasi; Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya; Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang; Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pada prinsipnya Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dan sesudah amandemen tahun 1999 tidak ada perubahan. Sistem ekonomi negara Indonesia adalah berdasarkan demokrasi ekonomi berasaskan kekeluargaan dengan bangun perusahaan koperasi. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya, serta cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan diusahakan oleh pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Menurut amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam tata ekonomi Pancasila terdapat 3 (tiga) sektor ekonomi yaitu: (1). Sektor koperasi sebagai wadah perekonomian rakyat yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2). Sektor usaha negara yang mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945; (3). Sektor usaha swasta sebagai sektor ketiga di samping koperasi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sesuai amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasa 1945 yang berhak mengelola bumi, air dan kekayaan alam serta cabang-cabang produksi untuk rakyat banyak adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah untuk memberikan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa (*public utilities*) yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Selanjutnya dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen tahun 2002 mengatur tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial terdapat penambahan 2 (dua) ayat, yaitu ayat (3) dan ayat(4). Bunyi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen tahun 2002 sebagai berikut:

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 diergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang.

Menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen 2002, di samping ada penambahan 2 (dua) ayat, yaitu ayat (4) dan ayat (5) juga dicantumkan prinsip-prinsip dalam menjalankan perusahaan. Prinsip-prinsip tersebut adalah: kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Prinsip ini dimaksudkan dalam demokrasi ekonomi para pelaku ekonomi khususnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai penyedia barang dan/jasa untuk rakyat dalam melayani masyarakat lebih menonjolkan sifat kebersamaan, kemandirian, efektif dan efisien.

Di depan sudah disampaikan, dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1967 memuat ketentuan bahwa sektor-sektor publik yang strategis seperti air, listrik, telekomunikasi, senjata, jalan raya, dan lain-lain tidak boleh diusahakan dengan

melibatkan modal asing secara penuh. Dalam Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang Didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing, Pasal 2 ayat (2) point (b) berbunyi: penanaman modal asing dapat dilakukan dalam bentuk langsung dalam arti seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara dan/atau bentuk badan hukum asing. Sedangkan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dalam Pasal 5 ayat (3) memuat ketentuan sebagai berikut: penanaman modal dalam negeri dan asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilakukan dengan bentuk: (a). mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas; (b). membeli saham; (c). melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam matriks di bawah ini.

No.	UU No.1/1967	PP No.20/1994	UU No. 25/2007	Keterangan
1.	Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara penguasaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagai berikut: (a). pelabuhan-pelabuhan; (b).	Pasal 2 ayat (1) berbunyi penanaman modal asing dapat dilakukan dalam bentuk: (a). Patungan antara modal asing dengan modal yang dimiliki warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Pasal 5 ayat (1) menyatakan perusahaan yang didirikan sebagaimana dimaksud dalam	Pasal 5 ayat (3) mengatur tentang penanaman modal dalam negeri dan asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilakukan dengan cara: (a). mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas; (b). membeli saham;	Terjadi pergeseran kebijakan penanaman modal asing dari bidang-bidang usaha yang tertutup sebagian untuk modal asing menjadi terbuka dan batas jumlah pemilikan sahamnya

	<p>Produksi transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; (c) telekomunikasi; (d) pelayaran; (e). Penerbangan; (f) air minum; (g). Kereta api umum; (h) pembangkit tenaga atom; (i). Mass media. Di dalam penjelasan menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan vital yang menguasai hajat hidup orang banyak tetap tertutup bagi modal asing.</p>	<p>Pasal 2 ayat (1) huruf a dapat melakukan kegiatan usaha yang tergolong penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak yaitu pelabuhan, produksi dan transmisi serta distribusi tenaga listrik untuk umum; telekomunikasi; pelayaran; penerbangan; air minum; kereta api umum; pelayaran; penerbangan; tenaga atom ; dan mass media. Pasal 6 ayat (1) menyebutkan saham peserta Indonesia dalam perusahaan yang didirikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 aya (1) huruf a sekurang-kurangnya 5 % dari seluruh modal disetor perusahaan pada waktu pendirian. Dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) dijelaskan peningkatan pemilikan saham peserta Indonesia dilakukan sesuai kesepakatan antara</p>	<p>(c). melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan umum menyatakan undang-undang ini mencakupi semua kegiatan penanaman modal langsung di semua sektor.</p>	<p>semakin besar.</p>
--	--	---	---	-----------------------

		peserta Indonesia dengan peserta asing.		
--	--	---	--	--

Dari matriks di atas dapat dilihat adanya pergeseran kebijakan dalam penanaman modal asing di sektor produksi yang menguasai hajat hidup rakyat banyak²¹⁷. Pada Undang-undang No. 1 Tahun 1967 secara tegas diatur sektor-sektor usaha yang tertutup untuk asing atau minimal 51 % saham dimiliki oleh pihak Indonesia. Kemudian karena adanya perubahan struktur politik dan ekonomi di berbagai dunia dan meluasnya globalisasi perekonomian dunia serta untuk mendorong partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam meningkatkan daya saing dalam investasi dan perdagangan dunia serta alih teknologi, juga kemampuan managerial dan modal agar semakin mampu meningkatkan investasi, pertumbuhan dan perluasan kegiatan ekonomi maka kebijakan penanaman modal asing berubah. Sektor-sektor usaha yang dulu dengan Undang-undang No. 1 tahun 1967 tertutup sebagian bagi modal asing dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 menjadi terbuka dan batas jumlah saham yang dapat dimiliki oleh pihak asing semakin meningkat. Menurut Peraturan Pemerintah No. 20/ 1994 pada saat pendirian perusahaan saham peserta Indonesia sekurang-kurangnya 5 % dari seluruh modal yang di setor. Hal ini berarti semakin besarnya kesempatan modal asing masuk pada Badan Usaha Milik Negara sebagai badan usaha yang mengelola kekayaan alam untuk kesejahteraan masyarakat. Dengan alasan untuk memajukan kesejahteraan umum, untuk

²¹⁷ Sektor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara,

mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi serta dalam menghadapi perubahan perekonomian global maka kebijakan di bidang penanaman modal asing dirubah dengan Undang-undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam penjelasan umum Undang-undang No. 25 tahun 2007 menyatakan bahwa Undang-undang penanaman modal ini mencakup semua sektor usaha. Semua sektor usaha terbuka untuk modal asing tanpa adanya pembatasan jumlah saham yang boleh dimiliki oleh pihak asing.

Hal ini berarti, telah terjadi pergeseran kebijakan dalam sektor pelayanan publik. Pergeseran kebijakan disebabkan bergesernya substansi hukum dalam perundang-undangan. Dalam hukum terdapat tiga komponen hukum yaitu, struktur, substansi dan kultur hukum.²¹⁸ Sedangkan menurut Dror,²¹⁹ komponen sistem hukum yang berkaitan dengan kebijaksanaan antara lain (1). *Substantive law*; (2). *Personal: other law-enforcing*; (3) *organization: administration and physical*; (4). *Resources: budgets information and physical facility*, dan (5). *Decision rules and decision habits: formal, informal, implicit*. Substansi hukum berubah disebabkan berubahnya struktur politik, sehingga berubah pula kebijakan negara. Pengaruh globalisasi ekonomi dan keterlibatan Indonesia dalam berbagai kerjasama internasional yang terkait dengan penanaman modal

²¹⁸ Komponen hukum ada tiga yaitu, komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum itu dengan berbagai macam fungsi alam rangka mendukung bekerjanya system tersebut; komponen substantif yaitu sebagai output dari system hukum,, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan; komponen cultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau biasa disebut kultur hukum. Lawrence M. Friedman, dalam Esmi Warassih P,2005, *Loc. Cit*, hal. 81-82.

²¹⁹ Dror dalam Esmi Warassih P, 2005, *Ibid*, hal.161.

menimbulkan struktur ekonomi berubah. Perubahan struktur ekonomi juga berpengaruh pada kebijakan negara di bidang ekonomi.

Berdasarkan teori bekerjanya hukum oleh Chambliss & Seidman, dapat diterangkan bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi banyak faktor yaitu sosial, ekonomi, politik, budaya, lingkungan dan sebagainya²²⁰. Faktor sosial dan ekonomi bangsa akan mempengaruhi perumusan dan pembuatan kebijaksanaan negara. Struktur politik berubah membuat politik hukum negara berubah dan menyebabkan kebijakan pemerintah pun berubah. Demikian pula lingkungan dan budaya suatu bangsa akan mempengaruhi sikap dan pandangan pemegang peran dalam menanggapi suatu kebijaksanaan negara. Faktor-faktor tersebut mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat dari tahap perumusan kebijaksanaan, pembuatan Undang-undang, penerapan sampai kepada peran yang diharapkan, sehingga hukum tidak bisa lepas dari lingkungan yang ada.

Kebijakan privatisasi, menurut Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada Pasal 78 kurang tegas menentukan prosentase penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya kepada investor asing. Keadaan demikian ini menyebabkan terjadinya pergeseran dalam pelayanan publik.

²²⁰ Chambliss * Seidman dalam Esmi Warassih P, *Ibid*, hal. 13-14.

Mengadopsi pendapat Mintzberg²²¹, privatisasi memiliki dua makna yaitu: adanya *political will* dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional, dan privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational redesign*), tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi, dan struktur permodalan. Hal ini terbukti bahwa privatisasi terhadap PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah dilaksanakan karena adanya *political will* dari pemerintah yaitu PT Telkom Jawa Tengah oleh pemerintah dinyatakan tidak sehat dan mempunyai kinerja yang rendah dibandingkan di wilayah lain di Indonesia, sehingga dikhawatirkan akan membahayakan bagi pembangunan nasional. Dengan privatisasi PT Telkom Jawa Tengah mengalami perubahan dalam struktur permodalan. Jika sebelum privatisasi permodalan dimiliki oleh pemerintah dengan privatisasi, struktur modal ada pada pemerintah dan swasta (manajemen dan karyawan).²²² Privatisasi ini menyebabkan terjadinya pergeseran tentang, makna privatisasi, dan struktur permodalan. perusahaan yang menyimpang dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pergeseran kebijakan ini dapat terlihat dalam matriks di bawah ini.

²²¹ Mintzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan Reverting in Corporation*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 65.

²²² Privatisasi yang dilakukan oleh PT Telkom Jawa Tengah adalah saham yang dijual kepada investor asing dibeli kembali oleh manajemen dan karyawan yang tergabung dalam Sekartel Divre IV.

Matriks Pergeseran Kebijakan PT Telkom Jawa Tengah Sebelum, Saat dan Sesudah Privatisasi

No	Sebelum Privatisasi	Saat Privatisasi	Sesudah Privatisasi	Keterangan
1.	Struktur saham sepenuhnya milik pemerintah	Struktur saham, terbagi antara pemerintah dan swasta	Struktur saham, terbagi menjadi tiga yaitu, pemerintah, swasta dan masyarakat	Struktur permodalan dalam bentuk saham mengalami pergeseran yang semula hanya milik pemerintah sekarang menjadi terbuka.
2.	Status pegawai, sistem penggajian, bonus, insentif, dll wewenang PT Telkom Jateng	Status pegawai, ada pegawai PT Telkom dan pegawai khusus dari investor	Status pegawai, sistem penggajian, bonus dan insentif, dll dikelola oleh pusat.	Terjadi pergeseran dalam sistem pengaturan kepegawaian
3	Pemilik saham yaitu, pemerintah	Pemilik saham yaitu; pemerintah dan swasta	Pemilik saham yaitu, pemerintah, swasta, dan masyarakat	Kepemilikan saham oleh masyarakat lebih terbuka, karena PT Telkom menjadi PT Terbuka.

Dari matriks di atas dapat diketahui bahwa telah terjadi pergeseran kebijakan dalam struktur saham, pemilik saham dan sistem pengaturan kepegawaian pada PT Telkom dari sebelum privatisasi, saat privatisasi dan sesudah privatisasi.²²³

1. Makna Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Privatisasi perusahaan diartikan sebagai setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham.²²⁴ Privatisasi dapat berbentuk kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi, merger, pemecahan badan usaha, penjualan saham secara langsung, pembentukan perusahaan *joint venture*.

Pengertian privatisasi menurut Undang-undang No. 19 Tahun 2003, yaitu 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. Privatisasi dilakukan dengan alasan pemerintah tidak mampu lagi memberi subsidi pada Badan Usaha

²²³ Wawancara dengan pejabat Telkom Jawa Tengah, tanggal 6 Juni 2007.

²²⁴ Menurut Mizberg, privatisasi memiliki dua aspek penting yaitu : (1) adanya political will dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional; (2). Privatisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational rededign*), tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas. Seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodelan.

Milik Negara (BUMN) di samping alasan perusahaan tersebut dalam kategori tidak sehat.

Dengan demikian privatisasi berarti penjualan saham Persero baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain. Pihak lain ini tidak jelas disebutkan swasta asing atau swasta dalam negeri. Apabila di jual kepada pihak asing maka tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak tidak tercapai. Sementara itu negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat..

Terdapat tiga istilah yang digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama arti yaitu, Kesejahteraan sosial (judul Bab XIV Undang-Undang Dasar 1945); Kemakmuran rakyat (ayat (3) Pasal 33 Undang-Undang dasar 1945 dan penjelasannya); dan Kesejahteraan Rakyat (nama sebuah kementerian koordinator). Secara harfiah kesejahteraan (sejahtera) berarti aman, makmur, atau selamat (terlepas dari gangguan, kesukaran dan sebagainya). Di Indonesia terdapat pranata hukum yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, yaitu Undang-undang No. 6 tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Menurut Undang-undang No. 6 Tahun 1974, yang dimaksud kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang

memungkinkan bagi segenap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak serta kewajiban sesuai Pancasila. Tujuan negara Indonesia salah satunya adalah menyelenggarakan kesejahteraan bagi warga negara.

Dengan menggunakan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) dapat diketahui bahwa tugas negara adalah menciptakan kesejahteraan. Kesejahteraan tidak terbatas pada suatu golongan tertentu dalam masyarakat, tetapi adalah untuk semua warga negara dan tidak pula terbatas pada suatu waktu tertentu dalam kehidupan individu itu, tetapi dimulai pada saat warga negara itu dilahirkan sampai ia meninggal dunia. Negara sebagai pengusaha,²²⁵ memimpin perekonomian tidaklah demi negara itu sendiri, tetapi terutama demi kesejahteraan warganegara dan masyarakat. Negara memainkan peranan yang positif dan konstruktif dalam semua bidang, terutama sektor ekonomi yang vital. Ini semua sesuai dengan tujuan negara Indonesia yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur, spirituil, dan materiil berlandaskan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (2) dan ayat (3) yang menyatakan bahwa : cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

²²⁵ Dalam hal ini diwakili oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai badan usaha yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah dan terpisah dari APBN.

Badan Usaha Milik Negara sebagai suatu perusahaan harus dapat tumbuh maju. Pertumbuhan Badan Usaha Milik Negara meliputi pertumbuhan dalam arti fisik yaitu: bertambahnya jumlah produksi atau jasa yang dihasilkan, bertambahnya jumlah pemakai jasa yang dapat dilayani, dan sebagainya maupun dalam arti finansial yaitu: bertambahnya penjualan, bertambahnya jumlah aktiva, dan bertambahnya jumlah modal. Badan Usaha Milik Negara agar dapat tumbuh diperlukan adanya tambahan dana, baik yang berasal dari sumber intern maupun dari sumber ekstern. Sumber dana intern terutama digunakan untuk membiayai pertumbuhan perusahaan berasal dari pendapatan bersih yang dihasilkan dalam operasinya perusahaan. Sumber dana ekstern diperlukan untuk membelanjai pertumbuhan perusahaan terutama dari hutang baik dari dalam maupun luar negeri.²²⁶

Denagan demikian sebuah Badan Usaha Milik Negara agar dapat tetap tumbuh dan berkembang harus dikelola dengan efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi sehingga Badan Usaha Milik Negara tidak mengalami kerugian yang akan memberatkan negara.. Berdasarkan pertimbangan terbatasnya dana untuk memberi subsidi dan meningkatkan produktivitas perusahaan , maka PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah diprivatisasi.. Privatisasi yang dilakukan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah banyak mendapat tanggapan dari masyarakat.

²²⁶ R .J. Kaptin Adisumarta, 1981, *Usaha Swasta dalam Ekonomi Pancasila (II)*, BPFE UGM, Yogyakarta, hal. 258-259.

Sikap masyarakat terhadap privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah ada bermacam-macam jawaban seperti yang tercantum dalam tabel berikut :

Tabel
Sikap Masyarakat Tentang Privatisasi
PT (Persero) Telkom Jawa Tengah

No	Jawaban	F	N (F x 100 %)
1.	Sangat setuju	-	-
2.	Cukup setuju	10	10 %
3.	Kurang setuju	50	50 %
4.	Tidak Setuju	40	40 %
	Jumlah	100	100 %

Data hasil penelitian diolah 2007

Pada umumnya masyarakat (informan) kurang setuju (50 %) jika privatisasi dilakukan dengan cara penjualan saham langsung kepada swasta asing. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada asing sama dengan menjual aset negara. Ini berarti akan membahayakan kedaulatan negara. Pendapat tidak setuju (40 %), karena PT (Persero) Telkom Jawa Tengah merupakan aset negara dan dijual langsung kepada swasta asing. Hal ini nanti akan berakibat sulitnya pihak Indonesia untuk membeli kembali saham dari pihak swasta asing. Kekuatiran ini terbukti

dengan sulitnya manajemen dan karyawan yang tergabung dalam Sekartel Divre IV membeli kembali saham yang dimiliki swasta asing tersebut.²²⁷.Sedangkan yang memberi jawaban cukup setuju sebesar 10 % dengan alasan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat.

Privatisasi merupakan istilah yang tidak berasal dari Indonesia, karenanya privatisasi tidak sesuai dengan budaya ekonomi bangsa Indonesia yaitu berasaskan kekeluargaan. Oleh karena itu, masyarakat memaknai privatisasi sebagai penjualan aset dan kekayaan negara. Sehingga dikuatirkan dikemudian hari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagai badan usaha yang memproduksi barang untuk kepentingan umum tidak bisa lagi memproduksi barang dan/jasa dengan kualitas bagus dan harga murah..

2. Pemilik Saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Jadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah suatu perusahaan di mana di dalamnya terdapat saham yang dimiliki oleh pihak pemerintah. Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini di samping memiliki misi bisnis, terdapat juga misi-misi pemerintah yang bersifat sosial. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

²²⁷ Wawancara dengan Ketua Sekartel Divre IV, Jawa Tengah, tanggal 21 Mei 2007. Sekartel merupakan serikat karyawan PT Telkom Jawa Tengah.

merupakan salah satu soko guru demokrasi ekonomi²²⁸ tidak dapat terpisah dari tata ekonomi Pancasila.

Mengingat saham/modal Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dimiliki oleh pemerintah maka Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan perusahaan yang dikuasakan untuk mengelola kekayaan yang berasal dari rakyat, dan milik rakyat, harus selalu berorientasi dan berintegrasi dengan kepentingan rakyat banyak. Sebagai pengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus mampu mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat baik dalam jenis, kuantitas, kualitas maupun harga produk atau jasa yang dihasilkannya, serta mampu menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi nasional. Sebagai Pengelola kekayaan bumi, air, alam dan yang terkandung di dalamnya harus mampu mengelolanya secara efektif dan efisien, serta mampu menggunakannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat keseluruhan, bukan hanya kemakmuran golongan masyarakat. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai milik negara harus dapat digunakan sebagai alat pemerintah yang efektif untuk menunjang keberhasilan pemerintah dalam bidang ekonomi.²²⁹

Sebagai milik masyarakat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat memberikan manfaat kepada masyarakat sekitarnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat

²²⁸ Dalam tata ekonomi Pancasila ada tiga sector ekonomi yaitu: koperasi, usaha negara, dan usaha swasta ketiganya harus dapat tumbuh dan berkembang secara bersama-sama untuk menopang pertumbuhan ekonomi Indonesia.

²²⁹ Bandingkan dengan buku Mubyarto dan Budiono, Ekonomi Pancasila, Bagian Penerbitan FE UGM, Yogyakarta, hal. 257-258.

melakukan pembinaan secara efektif terhadap kegiatan ekonomi rakyat disekitarnya yang melakukan usaha dalam bidang usaha yang sejenis dengan bidang usahanya atau yang bersifat melengkapi dalam rangka usaha membantu mereka untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerjanya, juga harus mampu mendorong kegiatan-kegiatan di bidang lain melalui pembelian dan penjualan yang dilakukannya dan melalui kemampuannya untuk mengikatkan diri dengan aktivitas-aktivitas pembangunan lainnya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harus dapat mendorong kegiatan pembangunan daerah. Ini semua dilakukan perusahaan sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Privatisasi terhadap PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah yang dilakukan dengan cara menjual saham, berarti kepemilikan sebagian atau lebih saham perusahaan berpindah dari milik pemerintah menjadi milik swasta. PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah tidak lagi sebagai Badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah secara penuh. Dengan bergesernya kepemilikan saham dari pemerintah ke swasta asing maka bergeser pula tujuan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya Persero dalam menjalankan usahanya selain berorientasi pada kepentingan dan kemakmuran rakyat juga sebagai pemasok keuangan pada kas negara. Dengan privatisasi susunan pemilikan saham berubah sehingga mempengaruhi kebijakan perusahaan. Perubahan pemilik saham ini menyebabkan pelayanan kepada

masyarakat menjadi berorientasi pada keuntungan tidak lagi berasaskan kekeluargaan seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Dengan privatisasi ini berarti swasta ikut berperan dalam menentukan keputusan perekonomian pemerintah khususnya di sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga kebijakan yang diambil pemerintah tidak mencerminkan kepentingan rakyat.

Pergeseran dan penyimpangan ini dapat dimengerti karena dalam pembuatan kebijakan publik, pemerintah tidak memperhatikan kehendak rakyat. Kebijakan dibuat dan ditentukan oleh pemerintah yang merasa tahu akan kebutuhan masyarakatnya. Dalam teori pembuatan kebijakan publik, model pembuatan kebijakan demikian ini dikenal dengan nama teori elit.

Menurut teori elit, suatu kebijakan publik selalu dibuat dari atas ke bawah, yakni dari elit ke massa (rakyat). Kebijaksanaan ini tidak akan muncul dari bawah yang berasal dari tuntutan rakyat melainkan selalu dari pemerintah. Kebijaksanaan publik tidak mencerminkan tuntutan-tuntutan rakyat melainkan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu, perubahan-perubahan kebijaksanaan publik pada umumnya sedikit demi sedikit (inkremental)²³⁰ dan tidak berlangsung revolusioner. Keaktifan golongan elit sebenarnya menunjukkan betapa kecilnya pengaruh massa (rakyat), golongan elit yang lebih banyak mempengaruhi rakyat, bila dibandingkan dengan rakyat yang mempengaruhi golongan elit.

²³⁰ Inkremental adalah salah satu teori pembuatan kebijaksanaan publik yang memandang bahwa kebijaksanaan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya.

Peran golongan elit ini di Indonesia tidak dapat diabaikan. Hal ini dapat dilihat dalam setiap pembuatan kebijaksanaan publik aspirasi rakyat tidak mendapat perhatian. Pemerintah merasa kebijakan yang diambil baik sudah mencerminkan kepentingan masyarakat. Sehingga kebijaksanaan publik yang dibuat tidak seperti yang diharapkan rakyat. Keberhasilan dan kegagalan kebijaksanaan ini tidak jarang bersumber pada perilaku golongan elit itu sendiri. Demikian pula kebijaksanaan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibuat tanpa memperhatikan aspirasi rakyat, sehingga kebijakan yang diambil tidak sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar 1945.

Model pembuatan kebijaksanaan publik demikian ini, akan menghasilkan hukum yang bersifat represif. Rakyat seolah-olah mentaati peraturan padahal kepatuhan rakyat bukan karena kemauan sendiri tapi karena rakyat takut pada pemerintah. Pada hukum represif setiap kritikan yang diberikan rakyat dianggap suatu penolakan dan membahayakan bagi keamanan negara dan harus ditindak tegas. Nonet dan Seznick membedakan 3 (tiga) keadaan dasar mengenai hukum dasar masyarakat yaitu:²³¹

1. Hukum represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif;
2. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menetralkan represi dan melindungi integritas hukum itu sendiri;

²³¹ Baca lebih lanjut Philippe Nonet dan Philip Seznick, 1978, *judul asli Law & Society in Transition Toward Responsive Law*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Huma, Jakarta, hal. 1-27.

3. hukum responsif, yaitu hukum sebagai suatu sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Hukum represif secara khusus bertujuan untuk mempertahankan status *quo* penguasa, yang seringkali dikemukakan dengan dalih untuk menjamin ketertiban umum. Aturan-aturan hukum represif bersifat keras dan terperinci, akan tetapi lunak dalam mengikat para pembuatnya. Hukum tunduk pada politik kekuasaan, tuntutan untuk mematuhi hukum bersifat mutlak, dan ketidakpatuhan dianggap sebagai suatu penyimpangan sedangkan kritik terhadap penguasa dianggap sebagai suatu ketidaksetiaan. Sebagai reaksi dari berlakunya hukum represif maka timbul hukum yang membatasi kesewenang-wenangan baik dalam mempertahankan maupun merubah status *quo*.

Hukum otonom tidak mempermasalahkan dominasi kekuasaan, dalam tatanan yang ada, maupun tatanan yang hendak dicapai. Hukum otonom merupakan model hukum *the rule of law* dalam bentuk liberal klasik. Dasar berlakunya hukum dalam hukum otonom terletak pada kebenaran prosedural, hukum adalah bebas dari pengaruh politik, sehingga terdapat pemisahan kekuasaan sedangkan kesempatan untuk berpartisipasi dibatasi oleh tata cara yang sudah mapan.

Dalam kenyataan, hukum itu tidak bisa lepas dari pengaruh lingkungan. Oleh karena itu timbul keinginan untuk membuat hukum

responsif. Hukum responsif adalah hukum yang bersifat terbuka terhadap perubahan-perubahan masyarakat dengan maksud untuk mengabdikan pada usaha meringankan beban kehidupan sosial dan mencapai sasaran-sasaran kebijakan sosial. Dalam hukum responsif ditekankan pentingnya makna dari sasaran kebijakan, dan penjabaran yuridis dari reaksi kebijakan, serta pentingnya partisipasi kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi yang terlibat penentuan kebijakan.

Berlakunya kebijakan privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah merupakan cermin hukum represif, yang dibuat dan diputuskan oleh pemerintah tanpa memperhatikan kehendak rakyat. Pergeseran ini menyebabkan kebijakan pelayanan pada publik berubah. Sebelum terjadi pergeseran pelayanan badan usaha berorientasi pada pengabdian setelah privatisasi bergeser menjadi pelayanan yang mengejar keuntungan tanpa memperhatikan fungsi sosial.

Dengan privatisasi maka struktur modal yang ada dalam PT Telkom Jawa Tengah berubah. Sebelum privatisasi pemilik saham badan usaha adalah pemerintah, dengan privatisasi pemilik saham terbagi menjadi lebih dari satu investor yaitu pemerintah dan swasta, serta masyarakat. Masuknya modal swasta pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka pihak swasta, sebagai pemilik modal perusahaan dapat ikut berperan menentukan kebijakan ekonomi khususnya dalam pelayanan disektor publik Sehingga kebijakan yang diambil pemerintah tidak berdasar pada

kesejahteraan masyarakat namun berdasarkan kepentingan ekonomi dan keuntungan pemilik modal. Hal ini dapat dikaji dari jawaban informan,²³² bahwa penentuan harga produk jasa PT (Persero) Telkom ditentukan secara sepihak oleh perusahaan tidak melalui mekanisme pasar. Berdasarkan teori ekonomi, harga ditentukan oleh mekanisme pasar. Semakin tinggi permintaan maka harga akan semakin mahal, sebaliknya semakin rendah permintaan harga semakin murah. Namun yang terjadi pada PT (Persero) Telkom penentuan harga ditentukan secara sepihak oleh perusahaan, tidak mengikuti mekanisme harga pasar.

B. Dampak Kebijakan Privatisasi Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Kebijakan privatisasi pada PT (Perero) Telkom Divre IV Jawa Tengah dilakukan dengan dasar pertimbangan untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas perusahaan. Hal ini dikarenakan apabila dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain di tanah air produktivitas PT (Persero) Telkom Jawa Tengah sangat

²³² Hasil wawancara dengan pelanggan PT (Persero) Telkom Jawa Tengah, tanggal 31 Mei 2007.

rendah,²³³ sehingga akan membahayakan kelangsungan

usaha PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah..

Sementara itu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sesuai

dengan tujuannya diharapkan mampu menjadi pemasok

keuangan negara dan melaksanakan misi pemerintah di

bidang kesejahteraan rakyat.

Adapun tujuan kebijaksanaan publik adalah untuk

mengadakan perubahan-perubahan di bidang sosial,

politik dan ekonomi terhadap kelompok sasaran (*target*

groups) Tujuan-tujuan tersebut tidak akan terwujud

tanpa adanya implementasi kebijaksanaan. Melalui

implementasi kebijaksanaan diharapkan adanya dampak

terhadap kelompok-kelompok sasaran. Ada 2 (dua) jenis

dampak yaitu, dampak yang diharapkan dan ada

dampak yang tidak diharapkan.²³⁴ Dampak yang

²³³ SK menteri Keuangan No. 140 / KMK.00 / 1989.

²³⁴ Samudra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluassi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.29.

diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijaksanaan dibuat pemerintah telah menentukan dampak yang akan terjadi. Di antara dampak-dampak yang diduga akan terjadi, ada dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Adapun unit-unit sosial yang terkena dampak dari suatu kebijaksanaan meliputi individu/rumah tangga, organisasi/kelompok, masyarakat, lembaga dan sistem sosial. Dampak terhadap unit sosial tidak terpisahkan satu sama lain dan bersifat kumulatif.²³⁵

Pergeseran kebijakan yang terjadi pada PT Telkom dapat menimbulkan dampak terhadap organisasi atau kelompok dan masyarakat, baik secara langsung atau tidak langsung. Dampak langsung adalah berupa terganggu atau terbantunya organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuannya, dalam arti seberapa jauh kebijaksanaan tersebut membantu atau mengganggu pencapaian tujuan suatu organisasi. Pada Kebijakan privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah , terdapat 2 (dua) unit sosial yang terkena dampak, yaitu perusahaan dan masyarakat sebagai pengguna jasa telekomunikasi.

²³⁵ *Ibid*, hal. 53-62.

1. Dampak pada Perusahaan

Dampak organisasional dari suatu pergeseran kebijaksanaan adalah seberapa jauh kebijakan tersebut membantu atau mengganggu pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak tak langsung terhadap perusahaan, misalnya melalui peningkatan semangat kerja para karyawan dan membantu perusahaan meningkatkan keuntungan.

Kebijakan privatisasi yang dilakukan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah juga berdampak pada lingkungan perusahaan. Hal ini tercermin dari hasil wawancara dengan informan kunci. Kebijakan privatisasi dengan cara membeli saham oleh manajemen dan segenap karyawan berakibat sebagai berikut:

1. Seluruh jajaran manajemen dan karyawan harus mengangsur nilai saham yang tidak sedikit;
2. Munculnya kebijakan Direksi untuk melakukan efisiensi perusahaan dengan cara menawarkan pensiun muda bagi karyawan yang telah memiliki hak pensiun (telah bekerja kurang lebih 20 tahun);
3. melakukan perampingan perusahaan dan mutasi karyawan besar-besaran;
4. menempatkan karyawan berpendidikan S1 dan S2 pada posisi-posisi strategis;

5. menciptakan produk telepon baru (flexi) yang dipasarkan ke seluruh wilayah Jawa Tengah (pada awal pemasaran) , dalam rangka memenuhi *income* perusahaan.²³⁶

Akibat dari adanya kebijakan privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah lebih efisien dan efektif dengan cara melakukan pemangkasan di bidang-bidang yang menjadi beban perusahaan dan lebih profesional dalam menjalankan perusahaan dengan meletakkan karyawan yang berpendidikan S1 dan S2 diposisi-posisi yang strategis dan lebih kreatif dengan menciptakan produk baru sehingga pendapatan perusahaan meningkat.

Mensitir pendapat Savage, bahwa privatisasi merupakan manajemen yang berbasis kepada *dynamic teaming, knowladge networking, cross border* atau *out of board, vertual enterprise*. Demikian ini menandakan bahwa pengelolaan organisasi pada zaman modern tidak dapat mengandalkan teknik-teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun birokrasi yang berbelit-belit.²³⁷ Organisasi harus diberlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggung jawab staff fungsional serta memiliki rentang kendali yang tidak terlalu panjang. Ksemuanya itu sesuai dengan tujuan privatisasi Badan Usaha Milik Negara yaitu merubah budaya perusahaan

²³⁶ Wawancara dengan Humas PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah, tanggal 23 Mei 2007.

²³⁷ Savage dalam Hammer & Champy, 1995, *Rekayasa Ulang Persahaan (Reengineering The Corporation)*, Gramedia, Jakarta, hal.32.

yang sudah ada menjadi budaya perusahaan yang efektif, efisien dan profesional.

Budaya perusahaan adalah sikap dan perilaku manajemen dan seluruh karyawan dalam menghadapi dan menjalankan semua tugas dan pekerjaannya. Menurut Weber,²³⁸ ada 4 (empat) sistem yang mempengaruhi filsafat dan praktek manajemen, yaitu: (1). Sistem budaya; (2). Sistem ekonomi; (3). Sistem politik; (4). Sistem teknologi. Keempat sistem ini saling mempengaruhi tidak bisa lepas satu sama lain.

Sistem budaya akan membentuk perilaku manajerial yang dipengaruhi oleh sistem politik dan ekonomi yang ada serta kemajuan teknologi. Dengan Privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah akan meningkatkan kinerja perusahaan sehingga pelayanan pada publik (konsumen) akan meningkat seperti yang diharapkan masyarakat. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang berkualitas prima dengan ciri-ciri: transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban.

Peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan prinsip-prinsip tersebut di atas dilakukan untuk mewujudkan tujuan negara. Menurut Charles E. Merriem,²³⁹ tujuan negara ada 5 (lima) yaitu: (1). Keamanan ekstern; (2). Ketertiban intern; (3). Keadilan; (4). Kesejahteraan umum; (5). Kebebasan. Kelima tujuan negara tersebut dijabarkan dalam

²³⁸ Taliziduhu Ndraha, 1997, *Budaya Organisasi*, PT Rieneka ipta, Jakarta, hal. 110.

²³⁹ Charles E. Merriem dalam F Isjwara, 1992, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, hal. 174-175.

pengertian kemakmuran bersama (*commonwealth*) atau kebaikan bersama (*common goals*). Hal ini nampak dalam tujuan negara Indonesia adalah memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat melalui kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi.

Privatisasi menuntut Badan Usaha Milik Negara sebagai pelaku ekonomi untuk dapat bekerja lebih efektif dan efisien di era persaingan usaha yang semakin mengglobal. Kebijakan privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV dapat meningkatkan kinerja perusahaan secara efektif dan efisien sehingga dapat menghasilkan produk baru (*flexi*). Dengan bertambahnya jumlah produksi atau jasa yang dihasilkan maka bertambah pula pemakai jasa yang dapat dilayani oleh perusahaan, sehingga dapat meningkatkan penjualan.. Dengan meningkatnya penjualan akan memperbesar keuntungan dan dapat menambah modal perusahaan, yang berarti dapat untuk meningkatkan kesejahteraan karyawan. Demikian ini dapat dilihat dengan semakin banyaknya jumlah karyawan yang berpendidikan S1 dan S2 yang memegang posisi penting dalam perusahaan sehingga kinerja perusahaan dalam memproduksi dan melayani konsumen dapat lebih meningkat.

2. Dampak pada Masyarakat

Dampak suatu kebijaksanaan terhadap masyarakat menunjuk pada sampai di mana kebijaksanaan tersebut mempengaruhi kapasitas masyarakat dalam melayani anggotanya. Pelayanan sebagai proses pemenuhan

kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung,²⁴⁰ merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Tidak hanya pada organisasi perusahaan, tetapi telah berkembang luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini dikarenakan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang semakin ketat. Dalam kondisi demikian hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, pelayanan aparatur harus lebih pro aktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi *center of excellence*,²⁴¹ pusat keunggulan pemerintahan.

Pelayanan kualitas birokrasi adalah melayani konsumen sesuai dengan kebutuhan dan selernya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas.

Tujuan privatisasi adalah meningkatkan produktivitas dan efisiensi serta kinerja perusahaan. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing, dalam upaya mencapai

²⁴⁰ H.A. Moenir, 1997, *Manajemen Pelayanan Umum*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 17

²⁴¹ J.B. Kristiadi, 1996, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta, hal. 4.

tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.²⁴² Dengan kata lain kinerja adalah tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya. Pada definisi kinerja terdapat 4 (empat) elemen, yaitu: (1). Hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi, yang berarti kinerja tersebut hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau berkelompok; (2). Dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik. Meskipun demikian orang atau lembaga tersebut tetap harus dalam kendali, yakni mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pemberi hak dan wewenang, sehingga dia tidak akan menyalahgunakan hak dan wewenang tersebut; (3). Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan; dan (4). Pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, pekerjaan tersebut harus sesuai dengan moral dan etika yang berlaku umum.

Privatisasi PT (Persero) Telkom Divre IV bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dan kinerja perusahaan sehingga pelayanan pada konsumen meningkat . Menurut informan kunci,²⁴³ pelayanan PT

²⁴² Suryadi Prawirosoentono, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi dalam Perdagangan Bebas Dunia*, BPFU UGM, Yogyakarta, hal.2.

²⁴³ Wawancara dengan pelanggan PT Telkom, 2 Juni 2007.

Telkom kepada masyarakat (pengguna jasa) adalah sangat baik berdasarkan alasan PT Telkom dalam menghadapi pengaduan pelanggan, misalnya jaringan telepon rumah rusak, maka PT Telkom akan cepat menanggapi, dan memperbaiki fasilitas yang rusak,. sehingga pelanggan tidak terlalu lama terganggu sambungan teleponnya, baik sambungan telepon konvensional maupun seluler, di samping itu masyarakat semakin mudah mengakses pelayanan PT Telkom Jawa Tengah. Pelayanan yang baik ini merupakan dampak yang diharapkan oleh perusahaan. Tetapi juga muncul dampak yang tidak diharapkan oleh masyarakat yaitu mahal nya tarif jasa PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah. Hal ini bertentangan dengan salah satu ciri Badan Usaha Milik Negara adalah menjalankan fungsi sosialnya yaitu, memberikan kemanfaatan umum dan mengabdikan untuk rakyat, di samping mengejar keuntungan.

Privatisasi PT Telkom telah berdampak pada sistem pelayanan pada pelanggan semakin baik Namun pelayanan yang baik tidak harus dibarengi dengan mahal nya tarif jasa PT Telkom. Dari informan kunci dapat diketahui bahwa:²⁴⁴ tarif PT Telkom Jawa Tengah sangat mahal dibandingkan dengan tarif perusahaan lain yang sejenis.. Hal ini disebabkan PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah tidak lagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sepenuhnya atau sebagian sahamnya milik pemerintah tapi sudah dimiliki oleh swasta. Setiap pengembangan yang

²⁴⁴ Wawancara dengan pelanggan PT Telkom, tanggal 2 Juni 2007.

dilakukan demi kemajuan perusahaan dibebankan pada masyarakat melalui tarif jasa. Sehingga PT (Persero) Telkom Divre IV Jawa Tengah sudah kehilangan karakteristik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dalam menjalankan usahanya berorientasi dan berintegrasi pada rakyat. Keadaan demikian ini akan membebankan masyarakat, karena masyarakat pengguna jasa jadi terbebani dengan segala pengembangan perusahaan. Pengembangan perusahaan dilakukan melalui meningkatkan sumber daya manusia, manajemen, penguasaan teknologi, struktur organisasi, mekanisme dan prosedur kerja serta sistem pertanggungjawaban .

Pengembangan perusahaan dapat meningkatkan kemampuan para karyawan. Ini dimungkinkan karena melalui program latihan dan pengembangan dapat diharapkan terjadinya, (1). Pengalihan informasi, terutama yang berhubungan dengan pengetahuan baru, cara berkomunikasi, teori organisasi, dan lain-lain; (2). Pengembangan sikap, yang memungkinkan efektivitas manajer meningkat atau bertambah; (3). Penambahan kemampuan para anggota yang mengikuti latihan dan pengembangan. Dengan latihan dan pengembangan perusahaan akan dapat memotivasi para karyawan untuk selalu menyesuaikan diri dengan tujuan perusahaan, dan mendorong mereka untuk selalu memberi umpan balik dan membiasakan diri menerapkan pengetahuan teoritis dan praktis yang diperoleh dalam pengembangan.

Menurut Sukanto, Reksohadiprodjo,²⁴⁵ tujuan pengembangan adalah: meningkatkan produktivitas anggota baik kuantitas maupun kualitas hasil kerja; meningkatkan kemandirian seseorang dalam melaksanakan tugasnya, menambah kreativitas dan sifat inovatif, serta meningkatnya dinamika anggota; menambah stabilitas dan keluwesan organisasi yang berarti dengan keluarnya anggota, organisasi tidak akan kehilangan karena ada anggota lain yang dapat menggantikannya, dan juga organisasi akan lebih dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan. Karena para anggotanya merata kemampuannya sehingga dapat mengerjakan apa saja; meningkatkan semangat kerja karena anggota telah dilengkapi dengan pengetahuan, ketrampilan, dan kemampuan yang cukup, dan tak akan kuatir tidak dapat menyelesaikan masalah yang timbul karena perubahan. Pengembangan sumber daya manusia merupakan cara yang efektif untuk menghadapi beberapa tantangan. Tantangan-tantangan tersebut mencakup keusangan karyawan, perubahan-perubahan sosioteknis (sosial dan teknologi), dan perputaran karyawan. Dengan memperhatikan pengembangan sumber daya manusia maka organisasi perusahaan dapat memelihara sumber daya manusia yang efektif.

Meskipun tujuan kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah merubah budaya perusahaan yang lama yaitu, berbelit-belit dan minta dilayani, menjadi budaya perusahaan yang lebih produktif, efektif

²⁴⁵ Lihat Sukanto Reksohadiprodjo dan Hani Handoko, 1992, *Organisasi Perusahaan, Edisi 2, Teori Srtuktur dan Perilaku*, BPFU UGM, Yogyakarta, hal. 356.

dan efisien. Namun biaya pengembangan ini hendaknya tidak dibebankan pada konsumen. Biaya pengembangan dapat dilakukan dengan pemakaian modal secara efisien, melaksanakan kerja secara penuh tanggung jawab, pembelian dan penempatan persediaan secara rasional dengan menjaga supaya tidak ada bahan yang terbuang, dan adanya kesadaran biaya dan disiplin anggaran yang tinggi dari karyawan dan pimpinan perusahaan, maka Badan Usaha Milik Negara (BUMN) masih dapat menjalankan fungsinya sebagai pelayan masyarakat yang menyediakan barang dan/jasa dalam jumlah yang memadai dan kualitas yang baik tanpa mengorbankan dasar-dasar moral dan perikemanusiaan sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Kebijakan privatisasi terhadap sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) harusnya didasarkan pada pertimbangan kepentingan ekonomi dan kemajuan perusahaan bukan didasarkan kepentingan politik.
2. Privatisasi terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyebabkan masyarakat dalam menggunakan produk jasa yang dihasilkan Badan Usaha Milik Negara (PT Telkom Jawa Tengah) harus membayar lebih mahal dibandingkan dengan produk perusahaan lain. Hal ini disebabkan dalam menentukan harga tidak menggunakan sistem mekanisme pasar, yaitu semakin banyak permintaan semakin mahal harganya dan semakin rendah permintaan harga semakin

murah, tetapi harga ditentukan secara sepihak oleh perusahaan.

B. Saran-saran

1. Jika kebijakan privatisasi sangat diperlukan sebaiknya dibuat Undang-undang privatisasi tersendiri yang berkeadilan sosial, terpisah dari Undang-undang Badan Usaha Milik Negara.
2. Harga produk yang dijual ke konsumen harusnya tidak ditentukan secara sepihak melainkan mengikuti sistem mekanisme pasar, sehingga Badan Usaha Milik Negara sebagai milik rakyat masih dapat menjalankan fungsi sosialnya yaitu, menyediakan barang dengan jumlah memadai dan kualitas baik serta harga murah, di samping mengejar keuntungan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdurahman, 1990, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung PT Citra Aditya Bakti.

Ais, Chatamarrasjid, 2004, *Penerobosan Cadar Perseroan dan Soal-soal Aktual Hukum Perusahaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Amrizal, 1996, *Hukum Bisnis*, Jakarta, Djambatan.

Arrasyid, Chainur, 2000, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika

Bachtiar, Harsya W, Mattulada, dan Soebandrio, Haryati, 1985, *Budaya dan Manusia Indonesia*, Yogyakarta, YP2LMM-Hanindita.

Badjuri, Abdul Kahar dan Yuwono, Teguh, 2002, *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi*, Semarang, UNDIP.

Bennis dan Mische, 1995, *Organisasi Abad 21, Reinveting melalui Reengineering*, Jakarta, LPPM

Blau, M. Peter dan Meyer, Marshall W, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, UI Press.

Danandjaja, A. Andreas, 1996, *Nilai-nilai Manajer Indonesia*, Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo.

- Danim, Sudarwan, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung, Pustaka Setia.
- Dunn, N. William, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Hanindita Graha Widya.
- Faisal, Sanfiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Apikasi*, Malang, YA3.
- Fuady, Munir, 2002, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- ., 2003, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- Gurvitch, Georges, 1996, *Sosiologi Hukum*, Jakarta, Bharata.
- Hadikusumo, Hilman, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Hammer & Champy, 1995, *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering the Corporation)*, Jakarta, Gramedia.
- Hatta, Mohammad, 1987, *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun*, Jakarta, Inti Idayu Press.
- Hinsa, 1995, *Privatisasi BUMN*, Jakarta, Ericson.
- Hutagalung, 1990, *Beberapa Pemikiran tentang Hukum yang dikemukakan oleh Beberapa Aliran*, Bandung, Amrico.
- Isjawara , F, 1992, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Bina Cipta.

- Islamy, M. Irfan, 1984, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakaarta, Bina Aksara.
- Kansil, CST, 1988, *Hukum Perusahaan Negara Indonesia*, Bandung, Pradnya Paramita.
- Karim, M. Rusli dan Ridjal Fauzie (Ed.), 1992, *Dinamika Ekonomi dan IPTEK dalam Pembangunan*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya.
- Karseno, Arief Ramelan, Adji, Anti, 2001, *Kebijakan Ekonomi dan Pembangunan Kelembagaan Di Indonesia*, Yogyakarta, Unit Pnerbit dan Percetakan AMP YKPN.
- Koentjaraningrat, 1987, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta, Percetakan PT Gramedia., 1990, *Ilmu antropologi*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Kristiado, 1996, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta, LAN.
- Kuntowijoyo, 1987, *Budaya dan Masyarakat*, Yogyakarta, PT Tiara Wacana.
- Lev, Daniel S, 1972, *Judicial Institutions and legal Culture in Indonesia (dalam Culture and Politics in Indonesia)*, Itcha and London, Connel University Press.
- Minzberg, 1979, *Privatisasi Perusahaan, Reinveting in Corporation*, Jakarta, Pradnya Paramita.

- Moenir, HA, 1997, *Manajemen Umum*, Jakarta, Bina Aksara.
- Mubyarto, 1993, *Ekonomi Kerakyatan*, Yogyakarta, BPFE UGM.
- Mufid, Ali, 1986, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta, Karunika UT.
- Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Budaya Organisasi*, Jakarta. PT Rineka Cipta Nonet, Philipe dan Selzniick, Philip, 2003, *Hukum dan Masyarakat dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, Jakarta, HUMA.
- Obolensky, 1994, *Rekayasa Ulang dalam Perusahaan Milik Negara, Reinveting in Public Enterprise*, Bandung, Mandar Maju.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter, 2004, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wira Usaha*, Terjemahan Abdul Rasyid & Ramelan, Jakarta, LPPM.
- Patton, Patricia, 1998, *EQ, Pelayanan Sepenuh hati*, Terjemahan Hermes, Jakarta, Pustaka Delapatra.
- Prawirosoentono, Suryadi, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia; Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi dalam Perdagangan Bebas Dunia*, Yogyakarta, BPFE UGM.
- Podgorecki, Adam, dan Whelan, Christopher J, 1987, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Jakarta, Bina Aksara.

- Pujirahayu, Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Suryandaru Utama.
- Raharjo, Satjipto, 1980, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Alumni..., 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa..., 1982, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni..., 2000, *Ilmu Hukum, Bandung*, PT Citra Aditya Bakti.
- Reksodiharjo, Sukamto, dan Handoko, T. Hari, 1982, *Organisasi Perusahaan, Teori Struktur dan Perilaku*, Yogyakarta, BPFERitzer George, 1992, *Sosiologi Berparadigma Ganda*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Robin, P. Stephen, 2002, *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*, Jakarta, Erlangga.Salim, Agus, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (dari Denzin Guba dan Penerapannya), Yogyakarta, PT Tiara Wacana Yogya.
- Santosa, Aman, Patria, Enny, dan Mariyam, Siti, 2004, Hasil Penelitian, *Pemberdayaan BUMN Melalui Privatisasi Berdasarkan UU No.19 Tahun 2003 dan Dampaknya Dalam Pelayanan Konsumen*, Semarang, FH UNTAG.
- Santosa, Kholid, 2004. *Paradigma Baru Memahami Pancasila dan UUD 1945, Sebuah Rekonstruksi Sejarah atas: Gagasan dasar Negara RI dan Konsensus Nasional dan Demokrasi Di Indonesia*, Bandung, Segi Arsy.

- Sedarmayanti, 22003, *Good Governance (keperintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, Mandar Maju.
- Simatupang, Richard Burton, 2003, *Aspek Hukum dalam Bisnis (Edisi Revisi)*, Jakarta, Rineka Pustaka.
- Sinambela, Lijan Poltak, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta, PT Bumi Aksara....., 2006, *Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi, Studi Awal Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara.
- Soekardono, R, 1983, *Hukum Dagang Indonesia, Jilid I (bagian pertama)*, Jakarta, Dian Rakyat.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Antropologi Hukum, Materi Pengembangan Ilmu Hukum Adat*, Jakarta, CV Rajawali.
-, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press.
- ..., 1993, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti....., 2001, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada....., 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Grafindo Persada.
- Soemantri, HR, 2003, *Politik Hukum*, Semarang, PMIH Untag.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang, CV

- Agung..., 1998, *Politik, Kekuasaan, & Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP.
- .., 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Soetopo, 1999, *Kebijaksanaan Publik dan Implementasi*, Bahan Diklat SPMA, Jakarta, LAN.
- Sumanta, Adi dan Kaptin, RJ, 1981, *Usaha Swasta Dalam Ekonomi Pancasila (II)*, CV. Agung, Semarang.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Suwarno, 1995, *Kinerja dan Produktivitas Perusahaan*, Bandung, Mandar maju....., 1995, *Perencanaan dalam Kebijakan Bisnis*, Yogyakarta, BPFE.
- Syafiie, Inu Kencana, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*, Bandung, Refika Aditama.
- Syamsi, Ibnu, 1988, *Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Jakarta, Bina Aksara.
- Triandayani, Luh Nyoman Dewi, Abbas Muhammad, 2001, *Pelayanan Publik, Apa Kata Warga*, Bandung, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK).
- Wibawa, Samudra, Purbokusumo, Yuyun ,dan Pramusinto, Agus, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta, Rajawali Pers.

Widjaya, IG. Ray, 2002, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang-undang No. 1 Tahun 1995*, Jakarta, Mega Press.

Makalah

Raharjo, Satjipto, 1988, *Hukum dan Birokrasi*, Makalah Disajikan Sebagai Bahan Diskusi Panel dalam Rangka Dies Natalis FH UNDIP, Jurusan Hukum dan Pembangunan, Semarang, FH UNDIP.

Pujirahayu, Esmi Warassih, 2004, *Metodologi Penelitian*, Bahan Kuliah *Colloquium Ductum*, Semarang, PDIH UNDIP.

Jurnal

Daft, 1986, *Organizational Theory and Design*, Edisi 4, New York.

Saleh, Ismail, 1988, *Budaya Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Materi Ceramah selaku Menteri Kehakiman RI

dalam Rangka Kerja Bakti 30 Tahun FISIP UNPAD, dalam
Varia Peradilan Tahun III No. 36, September 1988.

Raharjo, Satjipto, 1990, *Peningkatan Wibawa Hukum Melalui
Pembinaan Budaya Hukum*, Majalah Hukum Nasional, No. 1
Tahun 1990, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta,
Departemen Kehakiman.

Hikmahanto, 2002, *Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di
Indonesia*, Majalah Hukum Bisnis, Jakarta, Volume 23.

Rusli, Budiono, 2004, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, WWW.
Pikiran Rakyat. Com. 7 Juni 2004.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen.

Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Tahun 1999.

Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Tahun 2002

Undang-undang No. 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal
Asing.

Undang-undang No. 19 tahun 1969 Tentang Perusahaan Negara

Undang-undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara.