

Peran Negara dalam Perekonomian Nasional

Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs., S.H., M.S.
Sawitri Budi Utami, S.IP.



PENDAHULUAN

Kesejahteraan rakyat menjadi indikator terpenting dan inheren dari keberhasilan negara menjalankan kedaulatannya. Paling tidak ada dua alasan pokok keterlibatan negara dalam perekonomian nasional, yaitu alasan ideologis dan alasan ekonomis yang keduanya terkait erat dengan cita-cita Indonesia sebagai bangsa dan negara. Aktualisasi peran negara dalam perekonomian nasional diwujudkan melalui badan-badan usaha milik negara (selanjutnya disingkat BUMN).

Keterlibatan negara dalam kegiatan perekonomian sangat dipengaruhi oleh politik ekonomi yang dianut negara yang bersangkutan. Sistem ekonomi etatisme, sistem ekonomi pasar, dan sistem ekonomi campuran mewarnai keterlibatan negara dalam perekonomian nasional. Ekonomi politik Indonesia mengacu pada sistem ekonomi campuran (*mix-economy*), yaitu sistem ekonomi pasar dengan pengendalian tetap di tangan pemerintah, atau yang lebih dikenal dengan istilah Demokrasi Ekonomi.

Dalam Demokrasi Ekonomi, pelaku utama pembangunan ekonomi nasional dilakukan secara berimbang antara sektor Koperasi, sektor Negara dan sektor Swasta. Sektor Negara, dalam hal ini diwakili oleh Badan-badan Usaha Milik Negara dan Daerah (selanjutnya disingkat menjadi BUMN/D) menjadi alat pemerintah dalam penyelenggaraan Pembangunan Nasional. Dalam BUMN tersirat dua karakter yang berbeda, yaitu bisnis yang tercermin pada kata Badan Usaha dan birokrasi yang tercermin pada kata Milik Negara. Keduanya melahirkan dua budaya yang berbeda pula, yaitu budaya korporasi dan budaya birokrasi.

Seiring dengan perkembangan teknologi komunikasi, globalisasi sebagai sebuah fenomena perubahan yang terjadi secara menyeluruh tidak dapat lagi

dihindari, mau tidak mau, suka tidak suka globalisasi terus berjalan. Pertukaran ide, tidak hanya ide dalam artian ideologi, tetapi juga ide pertukaran manusia, ekonomi, atau materi yang semuanya terjadi secara mudah dan cepat. Untuk menyikapi fenomena ini penting kiranya melihat kembali peran Negara dalam pengelolaan ekonomi nasional. Idealnya budaya korporasi pada BUMN lebih ditumbuhkembangkan daripada budaya birokrasi. Namun kenyataan yang ada, budaya birokrasi telah mengakar kuat dalam budaya korporasi.

Modul ini secara khusus ingin menjelaskan peran negara dalam perekonomian nasional. Untuk memahaminya, Anda perlu mempelajari dua kegiatan belajar yang berkaitan erat dengan tujuan yang ingin kita capai tersebut.

Kegiatan Belajar 1 : Anda akan mempelajari negara dan sistem ekonomi.

Kegiatan Belajar 2 : Anda akan mempelajari Usaha-usaha Milik Negara dan Daerah.

KEGIATAN BELAJAR 1**Negara dan Sistem Ekonomi**

Negara kesejahteraan merupakan sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran penting pada Negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga negaranya.

Ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang berbasis pengembangan dan pemihakan penuh pada ekonomi rakyat melalui upaya penanggulangan kemiskinan, peningkatan desentralisasi dan otonomi daerah, dan penghapusan ketimpangan ekonomi dan sosial.

A. PERAN NEGARA DALAM PEREKONOMIAN

Persoalan negara dan kesejahteraan rakyat menjadi isu sentral di belahan dunia manapun dan dalam rentang waktu kapanpun. Negara adalah sumber kesejahteraan rakyatnya yang merupakan bagian yang inheren dari manifestasi kedaulatan negara. Negara Kesejahteraan (*Welfarestaat*) bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan hidup rakyatnya dalam semua sektor kehidupan. Persoalannya adalah bagaimana memformulasikan peran negara secara tepat, sehingga berjalannya roda perekonomian dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan rakyat oleh negara.

Pada titik tertentu keterlibatan negara dalam perekonomian, dapat menghambat laju perekonomian masyarakat. Tanpa disadari negara dapat menjadi pesaing bagi warganya dan mendistorsi mekanisme pembentukan harga. Pada titik ini kewajiban negara untuk mensejahterakan masyarakat dapat dipertanyakan manifestasinya. Negara, yang dijalankan sekelompok manusia, perlu selalu mempertanyakan benefit atas kebijakan yang diambil dengan mempertimbangkan kepentingan warganya. Kesejahteraan masyarakat harus menjadi ujung dari setiap alur kebijakan yang diambil.

Paska hilangnya kepercayaan pada model pemikiran ekonomi klasik dan runtuhnya komunisme, tampaknya pemikiran alternatiflah yang mendominasi sistem ekonomi di sebagian bahkan seluruh dunia. Aliran pemikiran ekonomi ekstrim (kapitalis dan sosialis) secara positif sudah tidak digunakan termasuk Amerika yang saat ini disebut-sebut sebagai promotor utama faham ekonomi kapitalis/liberal. Amerika boleh disebut negara kapitalis namun bukan dalam

pengertian kapitalisme ala Smith. Sampai saat ini, dalam kondisi tertentu peran negara Amerika Serikat dalam perekonomian masih ada, misalnya pemerintah Amerika masih memberlakukan proteksi kuat terhadap industri pertanian domestik dengan memberikan subsidi yang cukup besar. Begitu pula halnya dengan model ekonomi sosialis. China sebagai salah satu negara komunis sudah mulai membuka pintu perdagangan dengan dunia luar (liberalisasi perdagangan) walaupun nilai sosialisme masih menjadi acuan utama dalam aktivitas ekonominya.

Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa peran negara dalam perekonomian masih sangat relevan. Tantangan zaman yang sedemikian kompleks menyebabkan pasar (terkadang) tidak sepenuhnya berjalan dengan sempurna sehingga kegagalan pasar (*market failure*) mungkin saja terjadi, seperti monopoli alamiah barang publik, eksternalitas (termasuk pencemaran dan kerusakan lingkungan), informasi yang tidak simetris, biaya transaksi dan masalah distribusi. Dengan demikian intervensi negara terhadap perekonomian adalah fakta aktual yang tidak bisa dipungkiri. Seperti yang diungkapkan Paul Starr bahwa:

..... Most of all, it must recognize that market are not natural creations; they are always legally and politically structured. Hence the choice is not public or private, but which many possible mixed public private structure work best. And best can not mean only the cheapest or most efficient, for a rationable appraisal of alternative need to weight concerns of justice, security and citizenship (1990: 110).

Pada prinsipnya, Fahri Hamzah (2007) melihat bahwa peran tradisional negara dalam perekonomian meliputi: (a) menetapkan bingkai hukum (*legal framework*) bagi kegiatan ekonomi; (b) stabilisasi aktivitas ekonomi makro; (c) mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengatasi kesenjangan ekonomi; (d) mengatasi kegagalan pasar akibat adanya eksternalitas, monopoli, informasi yang asimetris. Dengan demikian pemerintah pada umumnya tidak terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi. Tugas utamanya adalah sebagai regulator kecuali untuk bidang yang menyediakan *public goods*, karena umumnya belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi padahal barangnya sangat dibutuhkan.

Implikasi politis dari semakin relevannya peran Negara dalam perekonomian adalah munculnya Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Di negara barat, Negara Kesejahteraan dianggap sebagai penawar racun kapitalisme karena hak-hak individu dalam bidang ekonomi sangat dilindungi

sehingga prinsip persaingan dan unsur-unsur pembentuk kapitalisme dapat tumbuh subur, di sisi lain negara tetap dapat campur tangan dalam menciptakan kemakmuran rakyatnya. Negara-negara Eropa, Amerika, Australia merupakan negara-negara penganut *welfare state*. Begitu pula Indonesia dan beberapa negara ASEAN.

B. SISTEM EKONOMI

Dalam tatanan ekonomi dunia dikenal dua kutub ekstrim sistem ekonomi, baik dari segi pemikiran maupun aplikasinya.

1. Sistem Ekonomi Komando (*Command Economy System*)

Kutub ekstrim pertama adalah sistem ekonomi yang menghendaki perekonomian dikendalikan oleh negara secara keseluruhan. Dalam Sistem ini, peran negara dalam perekonomian sangat vital dan mutlak sedangkan individu tidak memiliki hak dalam pengaturan ekonomi. Dalam tataran epistemologis, sistem ini merupakan turunan dari paham sosial yang dikembangkan oleh Karl Marx, sedangkan tataran praksisnya terwujud dalam bentuk negara-negara komunis seperti Uni Soviet dan China.

Karl Marx dalam bukunya *Das Capital*, yang dipublikasikan pada tahun 1867, berusaha mendekonstruksi pemikiran kapitalis dengan memperkenalkan model alternatif untuk ekonomi klasik Adam Smith. Marx menunjukkan fakta empiris bahwa sistem kapitalis mengandung banyak kelemahan, baik kelemahan parsial yang dapat disempurnakan, maupun kelemahan fundamental dalam menciptakan kemakmuran. Kapitalisme hanya menguntungkan kapitalis dan bisnis besar dengan mengeksploitasi buruh. Kapitalisme akan mengalami krisis yang pada akhirnya akan menghancurkan dirinya sendiri.

Dalam banyak hal model marxis (sosialis) merupakan rasionalisasi dari keyakinan bahwa sistem kapitalis harus digulingkan dan digantikan dengan komunisme. Pemikiran marxis menghendaki peran negara yang terpusat dan aktivitas ekonomi direncanakan oleh negara.

Anik Dwi Martuti dalam *Globalisasi dan Pergeseran Peran Negara* (2007) menggunakan istilah Negara Transformatif⁹ (Stiglitz, 2001:15). Dalam perspektif ini, pembangunan memerlukan negara yang aktif dalam kebijakan ekonominya untuk mempromosikan industri nasional,

pembangunan teknologi, dan jaminan sosial yang tidak bisa dicapai melalui mekanisme pasar.

2. Sistem Ekonomi Pasar Bebas (*Free Market Economy System*)

Kutub ekstrim kedua adalah sistem ekonomi yang menghendaki semua unit ekonomi diserahkan pengelolaannya oleh individu. Sistem ini menegaskan bahwa Negara tidak berhak mencampuri urusan ekonomi warga negara, semua unit ekonomi secara bebas dimiliki dan dikendalikan oleh individu, sehingga negara hanya bertindak sebagai penjaga malam. Dalam tataran praksis belum ada negara yang mengimplementasikan model ini secara utuh, termasuk Amerika dan Negara-negara Eropa Barat yang saat ini sedang gencar-gencarnya mempromosikan pasar bebas.

Cikal bakal Sistem Ekonomi Pasar Bebas ini dikembangkan oleh Adam Smith dalam karyanya yang fenomenal, *The Wealth of Nation* tahun 1776. Karya tersebut lahir seiring dengan Era Pencerahan Eropa (*Renaissance*) yang dilatarbelakangi oleh stagnasi dinamika masyarakat dibarengi dengan fanatisme religius (dogma gereja), takhayul, dan kekuasaan aristokratik (feodalisme). *The Wealth of Nation* merupakan salah satu konstruksi pemikiran yang mendobrak kemapanan tersebut dengan mengusung keyakinan pada nalar, sains dan individualisme ekonomi.

Dalam karyanya tersebut, Adam Smith mengemukakan bahwa pada dasarnya sistem ekonomi kapitalis dibangun atas tiga unsur:

- a. Kebebasan (*freedom*): hak untuk memproduksi, menukar (memperdagangkan produk), tenaga kerja, dan modal (*capital*).
- b. Kepentingan diri (*self-interest*): hak seseorang untuk melakukan usaha sendiri dan membantu kepentingan orang lain.
- c. Persaingan (*competition*): hak untuk bersaing dalam produksi dan perdagangan barang dan jasa.

Ketiga unsur tersebut akan menghasilkan harmoni alamiah dari kepentingan buruh, pemilik tanah dan kapitalis. Kepentingan diri dari jutaan orang akan menghasilkan masyarakat yang stabil dan makmur tanpa perlu diarahkan oleh Negara secara terpusat. Doktrin tentang kepentingan diri ini sering disebut *invisible hand* (tangan tak terlihat) dan menjadi cikal bakal sekaligus fondasi pemikiran ekonomi liberal yang mendukung prinsip kebebasan alamiah kebebasan orang untuk melakukan apa yang diinginkan tanpa campur tangan negara. Dalam doktrin ini, posisi negara hanyalah

sebagai penjaga malam dan aktivitas ekonomi di siang hari merupakan hak individu masyarakat yang tidak bisa ditawar-tawar. Pemerintah menurut Adam Smith mempunyai tiga fungsi pokok, yaitu:

- a. memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan;
- b. menyelenggarakan peradilan;
- c. menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, misalnya prasarana jalan, bendungan.

Pokok ajaran Smith adalah kapitalisme pasar bebas, di mana kegiatan ekonomi harus diserahkan pada mekanisme pasar dan kepentingan individu yang terlibat di dalamnya akan cenderung berjalan seirama dengan kepentingan kolektif. Dalam pemikiran Adam Smith, persoalan ekonomi dan politik sangat terpisah. Ekonomi memiliki kedudukan yang lebih superior karena dianggap paling baik jika berjalan tanpa intervensi pemerintah dalam sistem hukum alam yang harmonis. Pasar dianggap sebagai mekanisme otomatis (*self-regulating*) yang selalu mengarah pada keseimbangan antara permintaan dan penawaran, sehingga ia menjamin terwujudnya alokasi sumber daya dengan cara yang paling efisien. Setiap pembatasan terhadap persaingan bebas dianggap mencampuri efisiensi alamiah dalam mekanisme pasar. Smith secara tegas mendukung pembebasan pasar dari peraturan Negara yang intrusif.

Ide ini merupakan jawaban atas konsep ekonomi merkantilisme yang muncul sebelumnya dimana peran negara dalam perekonomian sangat dominan. Dominasi merkantilisme tersebut terwujud dalam beberapa kebijakan perdagangan yang cenderung protektif yaitu membatasi perdagangan dan menerapkan tarif tinggi.

Pandangan lain yang membatasi keterlibatan negara dalam ekonomi dikemukakan oleh Herbert Spencer (1820-1903). Spencer memberikan justifikasi, yang didasarkan pada teori evolusi Darwin tentang seleksi alam, pada dominasi kapitalisme *laissez-faire* di seluruh dunia. Bagi Spencer, ekonomi pasar bebas merupakan bentuk paling beradab dari persaingan antarmanusia yang secara alamiah menempatkan pihak terkuat sebagai pemenang (*survival of the fittest*). Spencer membatasi tugas negara hanya untuk melindungi individu dari agresi internal dan eksternal. Setiap intervensi terhadap kinerja swasta akan melahirkan stagnasi sosial, korupsi politik, dan terciptanya birokrasi yang gemuk dan tidak efisien.

Penolakan atas keterlibatan negara dalam aktivitas ekonomi juga diutarakan oleh Milton Friedman, yang sampai saat ini masih sangat yakin akan kapitalisme klasik. Menurutnya, urusan negara hanyalah masalah tentara dan polisi yang melindungi hidup dan milik penduduknya (negara sebagai penjaga). Negara terutama sekali tidak boleh mencampuri perekonomian dan menarik pajak yang semakin tinggi dari rakyatnya. Terbukti bahwa krisis ekonomi semakin memburuk jika negara berusaha mengatasinya.

Sebagaimana halnya Adam Smith, Milton Friedman yakin bahwa pada ekonomi pasar bebas terdapat sebuah harmoni kekuatan yang secara otomatis menjamin manusia bekerja sebaik mungkin untuk mendapatkan uang dan barang konsumsi. Memang pada saat-saat tertentu kekuatan ini dapat mengendur, dan mengakibatkan kemacetan penjualan dan pengangguran. Dalam kasus ini negara tidak boleh berlaku sebagai penolong, misalnya membuat program konjungtur atau pengadaan tempat kerja, untuk meningkatkan perekonomian. Hal ini hanya akan merugikan rakyat, yang dengan pajak harus mengambil tanggung jawab untuk usaha tersebut. Selain itu, program pengadaan kerja oleh negara, yang biasanya dibiayai oleh kredit akan membebani pasar modal. Bunga akan tinggi dan pengusaha akan kehilangan minat meminjam modal untuk investasi (Koesters, *Ibid*, 254-255).

Aspek lain dari keterlibatan negara yang mendapat kritik secara filosofis adalah perencanaan terpusat dalam distribusi sumber daya. Friedrich August Von Hayek (1899-1992) adalah salah satu kritikus akademis terkemuka tentang kolektivisme di abad 20. Hayek percaya bahwa semua bentuk dari kolektivisme (bahkan yang secara teoretis didasarkan pada kerja sama secara sukarela) hanya akan dipertahankan oleh bentuk otoritas pemerintah yang terpusat. Dalam bukunya yang populer, *Road to Serfdom* (1944) dan karyanya berikutnya, Hayek mengklaim bahwa kolektivisme memerlukan perencanaan ekonomi terpusat dan perencanaan seperti itu pada gilirannya berisiko mengarah pada totalitarianisme, sebab otoritas yang terpusat pasti juga akan berdampak pada kehidupan sosial (Friedrich August Von Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994, Fiftieth Anniversary Edition:39).

Hayek berargumentasi bahwa dalam ekonomi yang *centrally-planned* perorangan atau kelompok yang terpilih harus menentukan distribusi sumber daya, tetapi para perencana ini tidak akan pernah mempunyai informasi cukup untuk menyelesaikan alokasi yang dapat dipercaya. Pertukaran yang

efisien dan penggunaan dari sumber daya, menurut Hayek, hanya dapat dipertahankan melalui mekanisme harga dalam pasar bebas. Dalam *The Use of Knowledge in Society* (1945), Hayek berargumentasi bahwa mekanisme harga memungkinkan masyarakat untuk berbagi dan mensinkronisasi pengetahuan pribadi dan lokal, memberikan kesempatan bagi anggota masyarakat untuk mencapai tujuan melalui prinsip dari *self-organization* yang spontan.

Dalam konteks pembangunan, Anik Dwi Martuti dalam *Globalisasi dan Pergeseran Peran Negara* (2007) menggunakan istilah Neoliberal dengan *The Washington Consensus*-nya untuk menunjukkan pandangan bahwa peran negara harus dibuat sekecil-kecilnya. Apapun yang dilakukan negara, sektor swasta dapat melakukannya lebih baik, merupakan slogan pemerintahan Reagan United State of America (USA) dan Thatcher, United Kingdom (UK) pada era 1980-an yang merupakan promotor utama neoliberalisme. Menurut pandangan ini, negara harus dibatasi perannya hanya sebagai wasit' dan tidak boleh terlibat dalam aktivitas ekonomi apa pun. Bahkan akhir-akhir ini peran negara dalam *social security* melalui jaminan kesehatan, kebutuhan pokok dan pengentasan kemiskinan mulai dilepaskan.

3. Sistem Ekonomi Campuran (*Mix Economy System*)

Dalam tataran praksis terdapat berbagai varian sistem ekonomi yang pada dasarnya merupakan sintesis dari dua pemikiran ekstrim tersebut.

Sistem yang dimaksud adalah sebuah konstruksi pemikiran yang posisinya berada antara dua pemikiran ekstrim, Kapitalis yang menolak intervensi dan Sosialis yang mengharuskan intervensi penuh negara dalam perekonomian.

Dengan kata lain, dalam batas-batas tertentu memberikan kebebasan bagi setiap individu untuk memiliki dan menjalankan aktivitas ekonomi dan di lain sisi dalam kondisi tertentu tidak menafikan peran negara dalam perekonomian. Batas intervensi negara dalam perekonomian memiliki derajat yang bervariasi antar beberapa negara.

Variasi dari pemikiran alternatif ini cukup banyak, sebut saja model ekonomi yang dikembangkan John Maynard Keynes yang merupakan jawaban atas ketidakberdayaan ekonomi klasik dalam memecahkan masalah

resesi besar (*great depression*). Dalam pidatonya yang berjudul *The End of Laissez Faire* (1926) dan karya monumentalnya *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936), ia menolak *Laissez faire* atau prinsip kebebasan alamiah, atau adanya *invisible hand*. Pada dasarnya ajaran Keynes menghendaki peran pemerintah dalam perekonomian, akan tetapi tetap menghargai kebebasan individu dalam berusaha.

Selain pemikiran Keynes tersebut, terdapat pula Sistem Ekonomi Pasar Sosial (*Social Market Economy*) yang berkembang di Jerman pasca perang dunia kedua. Ide dari sistem ini adalah peran negara hanya dibatasi pada upaya memberikan perlindungan kepada kaum buruh dan kelompok masyarakat lain yang tidak mampu mengikuti tuntutan kompetisi yang berat dalam ekonomi pasar.

Dalam konteks Indonesia, batasan intervensi negara ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang sekaligus menjadi acuan dasar dalam melihat arah kecenderungan Sistem Ekonomi Indonesia. Mengenai hal ini, Mudrajad Kuncoro (2001) mengemukakan bahwa: *Pertama*, sistem ekonomi Indonesia bukan sistem kapitalisme maupun sosialisme. Emil Salim (1979) mengatakan Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) sebagai sistem ekonomi pasar dengan unsur perencanaan. Dengan kata lain, sifat dasar dari kedua kutub ekstrim (kapitalisme dan sosialisme) berada dalam keseimbangan. Mubyarto (1980) melihat bahwa SEP mungkin sekali berada di antara dua kutub tapi diluarnya. Dikalangan para pelopor SEP terdapat dua pandangan berikut.

- a. Jalur yuridis formal: landasan hukum SEP adalah Pasal 33 UUD 1945 yang dilatarbelakangi oleh jiwa Pembukaan UUD 1945 dan dilengkapi oleh Pasal 23, Pasal 27 ayat 2, Pasal 34 serta penjelasan Pasal 2 UUD 1945. Tokohnya Sri Edi Swasono dan Potan Arif Harahap.
- b. Jalur orientasi: menafsirkan SEP sebagai sistem ekonomi yang berorientasi pada sila-sila dalam Pancasila. Tokoh utamanya Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo. Perbandingan pemikiran ketiga tokoh ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.1.

Perbandingan SEP Versi Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo

Sila	Emil Salim	Mubyarto	Sumitro Djojohadikusumo
I	Mengenal etika dan moral agama	Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan, moral	Ikhtiar untuk senantiasa hidup dekat dengan Tuhan YME
II	Titik berat pada nuansa manusiawi dalam menggalang hubungan ekonomi dalam perkembangan masyarakat	Ada kehendak kuat dari masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial (egalitarian) sesuai asas kemanusiaan	Ikhtiar untuk mengurangi & memberantas kemiskinan dan pengangguran dalam penataan perekonomian masyarakat
III	Membuka kesempatan ekonomi secara adil bagi semua, lepas dari kedudukan suku, agama, ras, atau daerah	Nasionalisme menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi	Pola kebijakan ekonomi & cara penyelenggaraannya tidak menimbulkan kekuatan yang mengganggu persatuan bangsa & kesatuan negara
IV	Bermuara pada pelaksanaan demokrasi ekonomi dan politik	Koperasi merupakan sokoguru perekonomian & merupakan bentuk paling konkret dari usaha bersama	Rakyat berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan
V	Memberi warna egalitarian dan <i>social equity</i> dalam proses pembangunan	Imbangan yang tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi	Pola pembagian hasil produksi lebih merata antar golongan, daerah, kota-desa

Sumber: (Kuncoro, 2001: 90)

Tokoh lainnya adalah Ginanjar Kartasasmita (1997) yang mengulirkan konsep Ekonomi Pancasila dalam tulisannya Membangun Ekonomi Pancasila. Beberapa pemikiran dasarnya sebagai berikut:

- a. Ekonomi Pancasila tidak semata-mata bersifat materialistis, karena berlandaskan pada keimanan dan ketakwaan yang timbul dari pengakuan kita pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Keimanan dan ketakwaan menjadi landasan spiritual, moral, dan etik bagi penyelenggaraan ekonomi dan pembangunan.

- b. Ekonomi Pancasila, dengan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, menghormati martabat kemanusiaan serta hak dan kewajiban asasi manusia dalam kehidupan ekonomi. Dalam ekonomi Pancasila dengan demikian tidak dikenal *economic animal*, yang satu memangsa yang lain.
- c. Ekonomi Pancasila mengakar di bumi Indonesia. Sila Persatuan Indonesia mengamankan kesatuan ekonomi sebagai penjabaran wawasan nusantara di bidang ekonomi. Ekonomi Pancasila dengan demikian berwawasan kebangsaan dan tetap membutuhkan sikap patriotik dari para pelakunya meskipun kegiatannya sudah mengglobal.
- d. Ekonomi Pancasila dikelola dalam sebuah sistem demokrasi yang dalam Undang-Undang Dasar secara eksplisit disebut Demokrasi Ekonomi.
- e. Nilai-nilai dasar kelima menunjukkan betapa seluruh upaya pembangunan kita, seluruh upaya untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi dikaitkan dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya kemakmuran yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sistem ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Kedua, melihat sistem ekonomi Indonesia dalam tataran normatif maupun tataran positif. Secara normatif sistem ekonomi Indonesia lebih mengarah pada sosialisme (UUD 1945 Pasal 33 ayat 2 dan 3). Mubyarto menerjemahkannya sebagai ekonomi kerakyatan. Namun pada tataran positif, kapitalisme telah tumbuh subur di negeri ini. Sjahrir (1987: 162-164) melihat bahwa sistem ekonomi Indonesia dilihat dari aspek kepemilikan dan pembentukan harga adalah (1) sistem ekonomi di mana peran negara dominan; (2) peran swasta, baik nasional maupun asing tidak kecil; (3) harga yang berlangsung pada umumnya mencerminkan inefisiensi karena jauh lebih tinggi harga domestik dibanding harga internasional.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan alasan intervensi Negara dalam perekonomian nasional!
- 2) Apa yang Anda ketahui tentang Sistem Ekonomi Komando (*Command Economy System*)?

- 3) Apa yang Anda ketahui tentang Sistem Ekonomi Pasar Bebas (*Free Market Economy System*)?
- 4) Jelaskan gagasan pemikiran dari para tokoh Sistem Ekonomi Pasar Bebas!
- 5) Apa yang Anda ketahui tentang Sistem Ekonomi Campuran (*Mix Economy System*)?
- 6) Apa yang Anda ketahui tentang Sistem Ekonomi Indonesia?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Negara adalah sumber kesejahteraan rakyatnya. Kesejahteraan rakyat merupakan bagian yang inheren dari manifestasi kedaulatan negara. Tantangan zaman yang semakin kompleks menyebabkan pasar (terkadang) tidak sepenuhnya berjalan dengan sempurna sehingga kegagalan pasar (*market failure*) mungkin saja terjadi.
- 2) Sistem ekonomi yang menghendaki perekonomian dikendalikan oleh negara secara keseluruhan. Peran negara sangat vital dan mutlak sedangkan individu tidak memiliki hak dalam pengaturan ekonomi.
- 3) Sistem ekonomi yang menghendaki semua unit ekonomi diserahkan pengelolaannya oleh individu dan negara tidak berhak mencampuri urusan ekonomi warga negara.
- 4) Adam Smith mengemukakan bahwa pada dasarnya sistem ekonomi kapitalis dibangun atas tiga unsur, yaitu kebebasan (*freedom*), kepentingan diri (*self-interest*), dan persaingan (*competition*) yang ketiganya akan menghasilkan harmoni alamiah dari kepentingan buruh, pemilik tanah dan kapitalis. Doktrin tentang kepentingan diri ini sering disebut *invisible hand* (tangan tak terlihat) dan menjadi cikal bakal sekaligus fondasi pemikiran ekonomi liberal yang mendukung prinsip kebebasan alamiah. Pokok ajaran Smith adalah kapitalisme pasar bebas, di mana kegiatan ekonomi harus diserahkan pada mekanisme pasar dan kepentingan individu yang terlibat di dalamnya akan cenderung berjalan seirama dengan kepentingan kolektif.
Herbert Spencer justifikasi pada dominasi kapitalisme *laissez-faire* di seluruh dunia. Ekonomi pasar bebas merupakan bentuk paling beradab dari persaingan antarmanusia yang secara alamiah menempatkan pihak terkuat sebagai pemenang (*survival of the fittest*).

Milton Friedman sangat yakin bahwa urusan Negara hanyalah sebagai penjaga. Negara terutama sekali tidak boleh mencampuri perekonomian dan menarik pajak yang semakin tinggi dari rakyatnya.

Friedrich August Von Hayek (1899-1992) percaya bahwa semua bentuk dari kolektivisme hanya akan dipertahankan oleh bentuk otoritas pemerintah yang terpusat. Pertukaran yang efisien dan penggunaan dari sumber daya hanya dapat dipertahankan melalui mekanisme harga dalam pasar bebas.

- 5) Sistem yang dimaksud adalah sebuah konstruksi pemikiran yang posisinya berada antara dua pemikiran ekstrim. Dalam batas-batas tertentu memberikan kebebasan bagi setiap individu untuk memiliki dan menjalankan aktivitas ekonomi dan di lain sisi dalam kondisi tertentu tidak menafikan peran negara dalam perekonomian.
- 6) Sistem ekonomi Indonesia bukan sistem kapitalisme maupun sosialisme. Emil Salim (1979) mengatakan Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) sebagai sistem ekonomi pasar dengan unsur perencanaan. Sistem ekonomi Indonesia dalam tataran normatif lebih mengarah pada sosialisme (UUD 1945 Pasal 33 ayat 2 dan 3), namun pada tataran positif, lebih mengarah pada kapitalisme.



RANGKUMAN

Kesejahteraan rakyat merupakan bagian yang inheren dari manifestasi kedaulatan negara. Kesejahteraan masyarakat harus menjadi ujung dari setiap alur kebijakan yang diambil. Negara, yang dijalankan sekelompok manusia, perlu selalu mempertanyakan benefit atas kebijakan yang diambil dengan mempertimbangkan kepentingan warganya.

Pasca hilangnya kepercayaan pada model pemikiran ekonomi klasik dan runtuhnya komunisme, tampaknya pemikiran alternatiflah yang mendominasi sistem ekonomi di sebagian bahkan seluruh dunia. Peran negara dalam perekonomian masih sangat relevan. Tantangan zaman yang sedemikian kompleks menyebabkan pasar (terkadang) tidak sepenuhnya berjalan dengan sempurna sehingga kegagalan pasar (*market failure*) mungkin saja terjadi. Implikasi politis dari semakin relevannya peran negara dalam perekonomian adalah munculnya Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

Dalam tatanan ekonomi dunia dikenal dua kutub ekstrim sistem ekonomi, baik dari segi pemikiran maupun aplikasinya yaitu:

1. Sistem Ekonomi Komando (*Command Economy System*) yang menghendaki perekonomian dikendalikan oleh Negara secara keseluruhan, sedangkan individu tidak memiliki hak dalam pengaturan ekonomi. Sistem ini merupakan turunan dari paham sosial yang dikembangkan oleh Karl Marx.
2. Sistem Ekonomi Pasar Bebas (*Free Market Economy System*) menegaskan bahwa negara tidak berhak mencampuri urusan ekonomi warga negara, semua unit ekonomi secara bebas dimiliki dan dikendalikan oleh individu, sehingga negara hanya bertindak sebagai penjaga malam. Tokohnya antara lain sebagai berikut:
 - a. Adam Smith dalam karyanya, *The Wealth of Nation*, 1776, mengemukakan bahwa sistem ekonomi kapitalis pada dasarnya dibangun atas tiga unsur: Kebebasan (*freedom*), Kepentingan diri (*self-interest*), dan Persaingan (*competition*). Ketiga unsur ini akan menghasilkan harmoni alamiah dari kepentingan buruh, pemilik tanah dan kapitalis.
 - b. Herbert Spencer (1820-1903) memberikan justifikasi pada dominasi kapitalisme *laissez-faire* di seluruh dunia. Bagi Spencer, ekonomi pasar bebas merupakan bentuk paling beradab dari persaingan antarmanusia yang secara alamiah menempatkan pihak terkuat sebagai pemenang (*survival of the fittest*).
 - c. Milton Friedman percaya bahwa urusan negara hanyalah masalah tentara dan polisi yang melindungi hidup dan milik penduduknya (negara sebagai penjaga).
 - d. Friedrich August Von Hayek (1899-1992) dalam bukunya yang populer, *Road to Serfdom* (1944) percaya bahwa semua bentuk dari kolektivisme.
3. Sistem Ekonomi Campuran (*Mix Economy System*) merupakan sintesa dari dua pemikiran ekstrim tersebut.

John Maynard Keynes dalam pidatonya pada tahun 1926 dan tahun 1936, menolak *Laissez faire*, atau adanya *invisible hand*. Pada dasarnya ajaran Keynes menghendaki peran pemerintah dalam perekonomian, akan tetapi tetap menghargai kebebasan individu dalam berusaha.

Dalam Sistem Ekonomi Pasar Sosial (*Social Market Economy*), yang berkembang di Jerman paska perang dunia kedua, peran negara hanya dibatasi pada upaya memberikan perlindungan kepada kaum buruh dan kelompok masyarakat lain yang tidak mampu mengikuti tuntutan kompetisi yang berat dalam ekonomi pasar.

Di Indonesia, batasan intervensi negara ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang sekaligus menjadi acuan dasar dalam melihat arah kecenderungan Sistem Ekonomi Indonesia. Mudrajad Kuncoro (2001) mengemukakan bahwa: *Pertama*, sistem ekonomi Indonesia bukan sistem kapitalisme maupun sosialisme. Emil Salim (1979) mengatakan Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) sebagai sistem ekonomi pasar dengan unsur perencanaan. Mubyarto (1980) melihat bahwa SEP mungkin sekali berada di antara dua kutub tapi diluarnya. Ginanjar Kartasasmita (1997) menggulirkan konsep Ekonomi Pancasila. *Kedua*, melihat sistem ekonomi Indonesia dalam tataran normatif maupun tataran positif.



TES FORMATIF 1

Untuk soal nomor 1-4, pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pelaku utama pembangunan ekonomi yang eksistensi dan peranannya sama-sama diakui adalah
 - A. sektor koperasi dan sektor negara
 - B. sektor negara dan sektor swasta
 - C. sektor koperasi dan sektor swasta
 - D. sektor negara, sektor koperasi, dan sektor swasta

- 2) Dalam tatanan ekonomi dunia dikenal beberapa aliran pemikiran ekonomi antara lain
 - A. *Command Economy System, Free Market Economy System, and Mix Economy System*
 - B. *Command Economy System, Tax Free Economy System and Mix Economy System*
 - C. *Tax Free Economy System, Task Free Economy System and Mix Economy System*
 - D. *Social Market Economy System, Task Free Economy System and Mix Economy System*

- 3) Inti pemikiran dari Sistem Ekonomi Pasar Bebas antara lain
 - A. sistem ekonomi yang dikendalikan secara keseluruhan oleh negara
 - B. sistem ekonomi yang menghendaki semua unit ekonomi secara bebas dimiliki dan dikendalikan oleh individu.
 - C. sistem ekonomi yang menghendaki keseimbangan antara hak-hak individu dan intervensi negara dalam perekonomian.
 - D. sistem ekonomi yang menolak kapitalisme dan sosialisme

- 4) Inti pemikiran dari *Social Market Economy System* adalah
- sistem ekonomi yang dikendalikan secara keseluruhan oleh negara
 - sistem ekonomi yang menghendaki semua unit ekonomi secara bebas dimiliki dan dikendalikan oleh individu.
 - sistem ekonomi yang menghendaki peran negara dibatasi pada upaya perlindungan kaum buruh dan kelompok masyarakat lainnya yang tidak mampu mengikuti tuntutan kompetisi dalam ekonomi pasar.
 - sistem ekonomi yang menolak kapitalisme dan sosialisme

Petunjuk: Untuk soal nomor 5 – 7, pilihlah:

- Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab akibat
 - Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab akibat
 - Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - Jika kedua pernyataan salah
- 5) Pada titik tertentu keterlibatan negara dalam perekonomian dapat menghambat laju perekonomian masyarakat.
- Sebab
- Tanpa disadari negara dapat menjadi pesaing bagi warganya dan mendistorsi mekanisme pembentukan harga.
- 6) Peran negara dalam perekonomian saat ini sudah tidak relevan lagi
- Sebab
- Tantangan zaman saat ini menyebabkan terjadinya kegagalan pasar, seperti monopoli alamiah barang publik, informasi yang tidak simetris dan masalah distribusi
- 7) Landasan hukum Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) adalah Pasal 33 UUD 1945 dilengkapi dengan Pasal 23, Pasal 27 ayat 2, Pasal 34 serta penjelasan Pasal 2 UUD 1945
- Sebab
- SEP sebagai sistem ekonomi yang berorientasi pada sila-sila dalam Pancasila.

Petunjuk: Untuk soal nomor 8 – 10, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 B. Jika (1) dan (3) benar
 C. Jika (2) dan (3) benar
 D. Jika semuanya benar
- 8) Pemikiran dasar Sila Pertama Pancasila dalam Sistem Ekonomi Pancasila antara lain
 (1) mengenal etika dan moral agama
 (2) pola pembagian hasil produksi lebih merata antar golongan, daerah, kota-desa
 (3) roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral
- 9) Sistem ekonomi Indonesia dilihat dari aspek kepemilikan adalah
 (1) sistem ekonomi dimana peran negara dominan
 (2) peran swasta baik nasional maupun asing tidak kecil
 (3) harga yang berlangsung pada umumnya mencerminkan inefisiensi
- 10) Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dianggap sebagai penawar racun kapitalisme, karena
 (1) peran negara dalam perekonomian sangat vital dan mutlak
 (2) hak-hak individu dalam bidang ekonomi sangat dilindungi
 (3) negara dapat intervensi dalam menciptakan kemakmuran rakyatnya

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Usaha-usaha Milik Negara dan Daerah

A. FILOSOFI, MAKSUD, DAN TUJUAN

Keberadaan usaha-usaha milik negara dan daerah (selanjutnya disingkat UMN/D), di Indonesia merupakan aktualisasi peran negara dalam perekonomian, yang secara filosofis tercermin dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945 bahwa: (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat orang banyak dikuasai oleh negara;* (3) *Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.* Secara eksplisit terlihat bahwa negara secara legal memiliki hak untuk melakukan intervensi bahkan memiliki hak milik terhadap cabang-cabang produksi penting. Negara mempunyai peran vital dalam mengelola kekayaan negara, terutama kekayaan alam dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Terkait dengan hal ini, tidak bisa dilepaskan keberadaan UMN/D yang selama ini berperan sebagai pengelola kekayaan negara.

Keterlibatan negara dalam mengelola cabang-cabang produksi yang penting harus dilihat sebagai usaha bersama yang dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah harus bertanggung jawab memberikan jaminan kepada seluruh BUMN yang dikelolanya untuk mampu memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Rasionalitas ekonomi dari keberadaan BUMN ini, menurut M. Waterson (1988) didasarkan pada faktor-faktor berikut.

1. Eksisnya informasi yang tidak sempurna (*imperfect information*).
2. Eksternalitas negatif.
3. Penyediaan *public goods*.
4. *Involuntary unemployment*.
5. Inefisiensi dalam permintaan riil akibat tidak meratanya distribusi pendapatan.
6. Fenomena *natural monopolies*.

Tujuan BUMN tidak dapat dipisahkan dari landasan filosofis pendiriannya, sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 1945. Pendirian BUMN, menurut UU No. 19 Tahun 2003 memiliki maksud dan tujuan sebagai berikut.

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

B. PERKEMBANGAN DAN PERAN USAHA-USAHA MILIK NEGARA

Kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan diatur lebih rinci dalam Pasal 33 UUD 1945 merupakan tugas konstitusional seluruh komponen bangsa. Untuk itu penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Dalam sistem perekonomian nasional, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku ekonomi di samping sektor swasta dan koperasi. Ketiganya melakukan peran secara seimbang dan saling mendukung berdasarkan Demokrasi Ekonomi. Moh. Hatta (1977) mengemukakan sebagai berikut.

Apabila koperasi mulai membangun dari bawah, melaksanakan dahulu yang kecil, yang rapat pertaliannya dengan keperluan hidup rakyat sehari-hari, dan kemudian berangsur-angsur meningkat ke atas. Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menggali saluran pengairan, membuat jalan perhubungan guna lancarnya jalan ekonomi, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Antara aktivitas koperasi yang bekerja dari bawah dan aktivitas Pemerintah yang bekerja dari atas masih luas bidang ekonomi yang dapat dikerjakan oleh swasta (Ibrahim: 1997: 79)

Pandji Anoraga (1995:6) melihat bahwa BUMN diharapkan dapat melakukan berbagai peran berikut.

1. Sebagai sumber penerimaan negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada negara sebagai pemilik.
2. Memproduksi berbagai barang dan/atau jasa kebutuhan masyarakat misalnya listrik, jasa telekomunikasi dan perhubungan, dan perumahan rakyat.
3. Sebagai sumber pendapatan devisa bagi negara, misalnya perusahaan-perusahaan perkebunan dan pertambangan.
4. Pembukaan lapangan kerja terutama pada sektor-sektor padat karya, misalnya perusahaan perkebunan dan industri.
5. Usaha membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi, misalnya dengan program kemitraan BUMN – Koperasi.
6. Pengembangan wilayah di luar Pulau Jawa dengan berbagai proyek pembangunan, misalnya di bidang perkebunan dan industri.
7. Hal-hal lain seperti alih teknologi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Selama beberapa dasawarsa BUMN telah memberikan peran yang sangat berarti dalam perekonomian nasional Indonesia guna mendukung dan mendorong gerak pembangunan bangsa. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Pembukaan BUMN Forum dan Indonesia Business – BUMN Exhibition (IBBEX) 2007 yang lalu mengemukakan beberapa program pemerintah yang semestinya sudah mulai dapat dijalankan oleh BUMN, antara lain: pemanfaatan Bahan Bakar Nabati secara lebih meluas untuk menggantikan peran Bahan Bakar Minyak, percepatan pembangunan infrastruktur, percepatan pembangunan perumahan untuk rakyat; serta peningkatan investasi dan revitalisasi sektor pertanian.

Saat ini jumlah usaha-usaha milik negara di Indonesia sebanyak 139 perusahaan dan beroperasi pada hampir seluruh sektor usaha. Perkembangannya sejak tahun 2002 dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2.
Perkembangan Jumlah Usaha-usaha Milik Negara
Periode Tahun 2002 - 2006

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006
Jumlah BUMN	158	157	158	139	139
Perjan	15	14	14	0	0
Perum	11	13	13	13	13
Persero	124	119	119	114	114
Persero Tbk.	8	11	12	12	12
Jumlah Sektor BUMN	37	37	37	35	35
Kepemilikan Minoritas	20	21	21	21	21

Sumber: Kementerian Negara BUMN, 2007

Sejalan dengan upaya Pemerintah untuk meningkatkan peran dan fungsi layanannya kepada masyarakat, maka pada tahun 2005, 13 usaha-usaha milik negara yang terdiri dari Perusahaan Jawatan (Perjan) Rumah Sakit, Perjan Radio Republik Indonesia (RRI) dan Perjan Televisi Republik Indonesia (TVRI), berubah status menjadi Badan Layanan Umum (BLU). Selain itu pemerintah melakukan merger terhadap 4 BUMN perikanan guna meningkatkan efisiensi perusahaan.

Meskipun jumlah BUMN mencapai 139, namun kenyataan menunjukkan bahwa sekitar 90% dari total aset, ekuitas dan penjualan seluruh BUMN serta sekitar 80% laba bersih seluruh BUMN hanya berasal dari 22 BUMN saja. Sebagian besar usaha-usaha milik negara adalah perusahaan dengan kinerja buruk dan skala usaha yang relatif kecil. Untuk itu diperlukan kebijakan penataan ulang BUMN menuju besaran yang efisien dan efektif (*Rightsizing Policy*). Kementerian Negara BUMN telah menetapkan target jangka panjang untuk program *rightsizing* ini sebagaimana yang terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1.3.
Skenario *Rightsizing* BUMN

Tahun	Jumlah
2007	102 BUMN
2008	87 BUMN
2009	69 BUMN
2012 – 2015	50 BUMN
> 2015	25 BUMN

Sumber: Kementerian Negara BUMN, Laporan Ringkas Kinerja BUMN 2005-2006 dan Arah Kebijakan Pengelolaan Ke Depan, 2007

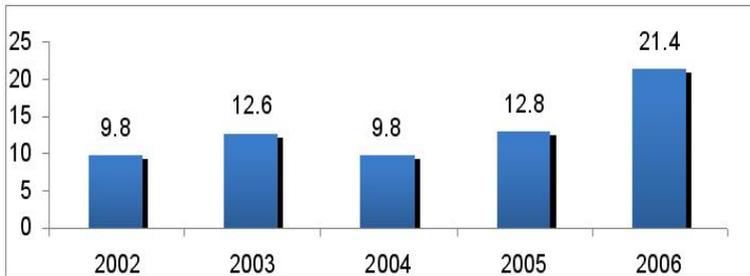
Sementara itu, untuk tahun 2007/2008 telah ditetapkan 5 BUMN unggulan yang memiliki *competitiveness* tinggi untuk bersaing dalam skala global, yaitu PT. Telkom, Pertamina, *Holding* Pertambangan, Perusahaan Gas Negara, Tbk, dan *Holding* Perkebunan.

C. KONTRIBUSI USAHA-USAHA MILIK NEGARA

Kontribusi usaha-usaha milik negara terhadap penerimaan negara menunjukkan kecenderungan peningkatan dari waktu ke waktu. Kontribusi tersebut antara lain berasal dari:

1. Kontribusi Dividen

Periode tahun 2002-2006 terjadi pertumbuhan kontribusi dividen rata-rata yang disebabkan peningkatan laba bersih BUMN dan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan *dividend pay out ratio* dari rata-rata 20% sebelum krisis moneter 1997, menjadi sekitar 40% setelah krisis moneter, bahkan beberapa BUMN dikenakan lebih dari 50%. Gambaran kontribusi dividen BUMN dapat dilihat pada Gambar 1.1 berikut.

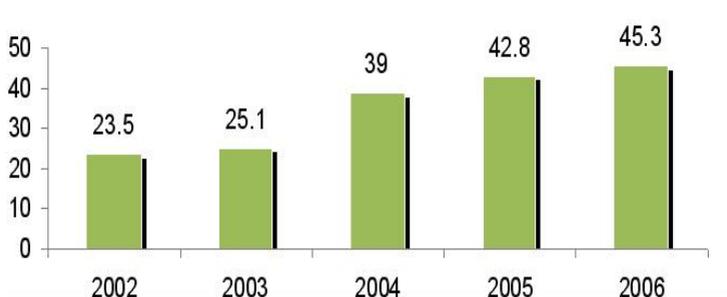


Gambar 1.1.

Grafik Kontribusi Dividen BUMN (dalam triliun rupiah)

2. Kontribusi Pajak

Periode tahun 2002-2006, kontribusi usaha-usaha milik negara dari pembayaran pajak mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi yang disebabkan peningkatan laba bersih BUMN. Gambaran perkembangan kontribusi pajak tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.2.

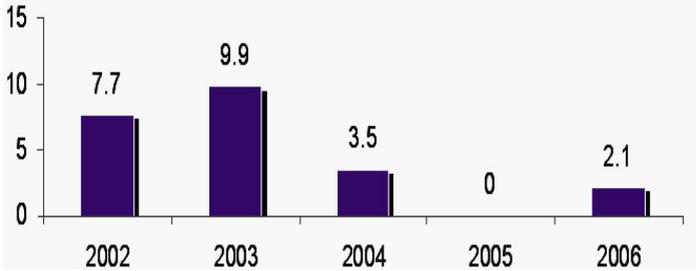


Gambar 1.2.

Grafik Kontribusi Pajak (dalam triliun rupiah)

3. Kontribusi Hasil Privatisasi

Sejak tahun 1999 sampai dengan 2006 (tahun 2005 tidak dilakukan privatisasi), telah dilakukan privatisasi terhadap 15 BUMN, baik melalui metode penjualan saham kepada publik (12 BUMN) maupun metode lain (3 BUMN). Program privatisasi tersebut telah menghasilkan penerimaan negara sebesar Rp 25,9 triliun. Gambaran perkembangan hasil privatisasi selama tahun 2002-2006 dapat dilihat pada Gambar 1.3.



Gambar 1.3.

Grafik Kontribusi Privatisasi BUMN (dalam triliun rupiah)

Berdasarkan laporan statistik yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Departemen Keuangan, kontribusi 12 BUMN Tbk. dalam Pasar Modal mencapai 34.39% atau senilai Rp 520,62 Triliun dari total 450 Perusahaan Tbk. (data per 22 Juni 2007).

4. Kontribusi Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL)

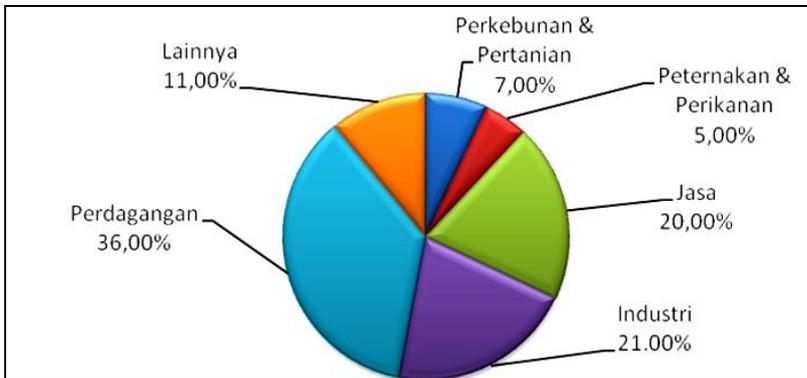
Program Kemitraan BUMN bertujuan untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Sumber Dana Program Kemitraan dan Jumlah Unit Usaha Kecil dan Menengah sampai dengan Tahun 2006 (prognosa) disajikan pada Tabel 1.4 berikut ini.

Tabel 1.4.

Program Kemitraan s.d. Tahun 2006 (Prognosa)

No.	Uraian	Laba yang Diterima *) (Rp. Juta)	Penyaluran Pinjaman (Rp. Juta)	Jumlah UKM (Unit)	Jumlah Pembinaan (Rp. Juta)
1.	Akumulasi s/d tahun 2003	2.593.381	3.494.326	332.651	255.388
2.	Tahun 2004	319.472	592.646	39.070	62.522
3.	Tahun 2005	455.593	574.407	34.670	62.298
4.	Tahun 2006	429.564	736.922	32.167	68.707
	Jumlah	3.798.010	5.398.201	438.558	604.691

*) Laba bersih BUMN sebesar 1% - 3% (Bagi BUMN Yang Laba)



Gambar 1.4.

Grafik Komposisi Penyaluran Dana Program Kemitraan per Sektor/Jenis Usaha sampai dengan Tahun 2006 (Prognosa)

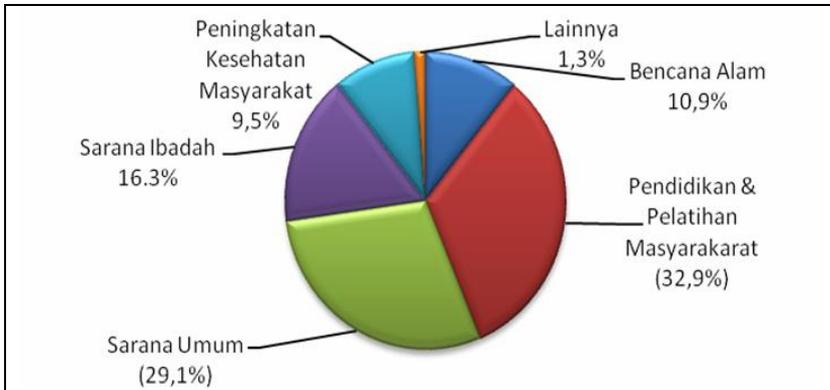
Program Bina Lingkungan bertujuan untuk memberdayakan kondisi sosial masyarakat di wilayah usaha BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Perkembangan Dana Program Bina Lingkungan yang telah disalurkan kepada masyarakat sampai dengan tahun 2006 (prognosa) disajikan pada Tabel 1.5 berikut ini.

Tabel 1.5.

Akumulasi Penyaluran Dana Bantuan Program Bina Lingkungan dan Jenis Bantuan sampai dengan Tahun 2006 (Prognosa)

No.	Jenis Bantuan	Nilai (Rp. Juta)	%
1.	Korban Bencana Alam	78.892	10,9
2.	Pendidikan dan Pelatihan Masyarakat	238.574	32,8
3.	Sarana Umum	211.594	29,1
4.	Sarana Ibadah	119.406	16,4
5.	Peningkatan Kesehatan Masyarakat	69.108	9,5
6.	Lainnya	9.402	1,3
	Jumlah	726.976	100

*) Laba bersih BUMN sebesar maksimal 1% (Bagi BUMN Yang Laba)



Gambar 1.5.

Grafik Komposisi Penyaluran Bina Lingkungan Per Jenis/Bantuan sampai dengan Tahun 2006 (Prognosa)

D. MASALAH-MASALAH STRATEGIS BUMN

BUMN menjadi bagian integral dari permasalahan mendasar perekonomian bangsa Indonesia. Dengan nilai aset mencapai Rp. 1.361 triliun (tahun buku 2006, dari 139 BUMN dan belum termasuk BUMN minoritas) BUMN memiliki peran yang begitu besar dan signifikan dalam kegiatan perekonomian. Di balik perannya yang begitu besar dan signifikan ini, BUMN menyimpan masalah yang tak kalah besar dan pelik terkait dengan kondisi dan kinerja BUMN saat ini.

Dalam BUMN bertemu dua karakter yang berbeda, yaitu bisnis yang tercermin pada kata Badan Usaha dan birokrasi yang tercermin pada kata Milik Negara.

1. Bisnis yang tercermin pada kata Badan Usaha, di mana hak dan kewajiban BUMN sebagai subjek hukum disesuaikan dengan badan-badan hukum perdata lainnya. BUMN mengemban misi sebagai sebuah entitas bisnis yang dituntut mampu bertindak secara efisien, efektif dan profesional sehingga mampu bersaing di pasar bebas. BUMN dalam kaitan ini diharapkan mampu menghasilkan laba atau keuntungan yang sebesar-besarnya sebagai sumber pembiayaan pembangunan nasional.
2. Birokrasi yang tercermin pada kata Milik Negara, di mana BUMN berkedudukan sebagai aparatur perekonomian negara yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya berkaitan

dengan penatausahaan kekayaan negara. Pemerintah sebagai pemilik BUMN memberikan fungsi-fungsi pembangunan yang menempatkan BUMN sebagai implementor berbagai kebijakan dan program pemerintah. BUMN dalam hal ini memiliki peran penting dalam penyediaan dan pengelolaan berbagai sumberdaya dan produksi atas barang dan atau jasa publik. Berkaitan dengan Milik Negara, Fahri Hamzah (2007) melihat bahwa perlu ada batasan/kriteria kepemilikan Negara pada BUMN. Menurutnya, Negara secara mayoritas dapat memiliki suatu BUMN jika terdapat satu atau lebih karakteristik berikut: (a) UU mengharuskan dimiliki oleh Negara; (b) mengemban *Public Service Obligation* yang signifikan; (c) terkait erat dengan Keamanan Negara; (d) melakukan konversi alam/budaya; (e) berbasis sumber daya alam; (f) penting bagi stabilitas ekonomi.

Dua karakter ini pada gilirannya melahirkan dua budaya yang berbeda, yaitu budaya korporasi dan budaya birokrasi. Pandji Anoraga (1995:2)) menulis bahwa BUMN adalah suatu badan usaha yang berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta. Dengan kata lain BUMN adalah entitas bisnis yang dimiliki negara. Oleh karenanya BUMN perlu memperoleh perlakuan yang sama sebagaimana perusahaan swasta agar ia mampu bersaing pada level yang sama dengan perusahaan swasta.

Seiring dengan perkembangan ekonomi dunia terutama liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati dunia internasional melalui kesepakatan *World Trade Organization* (WTO), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), *ASEAN Framework Agreement on Service*, dan kerja sama ekonomi regional Asia Pacific (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*), idealnya budaya korporasi lebih dominan ditumbuhkembangkan daripada budaya birokrasi. Hamid dan Ato (2000) mengatakan:

Manajemen BUMN Indonesia dewasa ini umumnya masih terbawa mental birokratnya. Padahal gaya dan cara berpikir birokratik jelas tidak akan cocok lagi untuk mengelola unit usaha bisnis yang sekarang semakin ketat persaingannya, dan semakin canggih pula pola manajemennya.

Budaya birokrasi telah mengakar kuat dalam budaya korporasi dan hal ini menurut Bin Nahadi (2007) membawa beberapa masalah dalam pengelolaan BUMN.

Pertama, BUMN sering diidentikkan sebagai ‘tempat basah’ yang mengundang minat banyak pihak baik secara personal maupun institusional. Beberapa instansi merasa perlu dilibatkan dalam pengelolaan BUMN seperti Departemen Keuangan, BPK, departemen teknis, dan juga DPR. Akibatnya laju gerak BUMN sering dihambat oleh prosedur birokrasi yang sangat kompleks dan kontraproduktif.

Kedua, dari perspektif manajemen, budaya birokrasi menyebabkan kurangnya kemandirian BUMN. Statusnya sebagai unit usaha milik negara menyebabkan lemahnya inisiatif, kreativitas dan daya hidup BUMN. Ini terindikasi dari tingginya ketergantungan BUMN pada intervensi pemerintah, misalnya dalam bentuk tambahan modal atau intervensi kebijakan yang memihak sebagai solusi atas setiap permasalahan.

Ketiga, budaya ‘Milik Negara’ seringkali menggoda pemerintah untuk memperlakukan BUMN sebagai hak milik dan alat politik secara tidak proporsional. Meskipun BUMN terikat pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang membatasi intervensi pemerintah dalam kegiatan hariannya, namun kenyataan di lapangan tidak demikian adanya. Pemerintah masih sering membebani BUMN dengan beraneka macam penugasan khusus yang seringkali menggelincirkan BUMN dari relnya sebagai institusi bisnis. Contohnya adanya pembebanan program *Public Service Obligation* (PSO) yang memberatkan penyaluran dana Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL).

Kenyataan-kenyataan inilah yang menempatkan BUMN pada posisi yang sulit untuk membuat dan melaksanakan keputusan-keputusan strategis yang diperlukan untuk dapat bereaksi terhadap perubahan lingkungan. BUMN menjadi lebih birokratis, lamban, serta kehilangan keluwesan dan kegesitan usaha yang diperlukan untuk menghadapi berbagai tuntutan lingkungan bisnis, terutama dalam suasana keterbukaan ekonomi dunia dewasa ini.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Pembukaan BUMN Forum dan Indonesia Business – BUMN Exhibition (IBBEX) 2007 yang lalu menggarisbawahi dua hal. *Pertama*, daya saing BUMN, *competitiveness*. Persaingan yang sehat ditandai dengan adanya efisiensi yang tinggi maka yang diuntungkan adalah rakyat sebagai *end consumer*. *Kedua*, hilangkan keragu-raguan dan ketakutan untuk melakukan tindakan dan mengambil keputusan bisnis secara rasional, tolak intervensi yang tidak semestinya, setelah itu jalankan.

Sofyan A. Djalil, Menteri Negara BUMN Republik Indonesia melihat bahwa kegiatan operasional BUMN masih terfragmentasi dan budaya usaha yang birokratis menyebabkan BUMN kurang berorientasi pada pasar, kualitas dan kinerja usaha sehingga produktivitas dan utilitas aset juga sangat rendah. Sebagian BUMN masih memiliki sistem pemasaran dan distribusi yang kurang terkoordinasi dengan baik, khususnya untuk produk ekspor yang terfokus pada komoditas atau industri primer. Di samping itu sumber daya alam dan tenaga kerja murah dijadikan sebagai keunggulan komparatif (*comparative advantage*) padahal persaingan saat ini dan ke depan bersifat hiperkompetitif dan menuntut *competitive advantage*. Inefisiensi dalam tubuh BUMN sebagai akibat kinerja yang buruk mempengaruhi inefisiensi perekonomian secara makro dan secara otomatis ini menjadi beban besar bagi keuangan negara.

Lebih lanjut Sofyan A. Djalil mengemukakan bahwa secara umum BUMN masih menghadapi berbagai permasalahan strategis, baik yang berkaitan dengan BUMN itu sendiri maupun yang berkaitan dengan Pemerintah selaku Pemegang Saham maupun regulator. Masalah-masalah strategis tersebut memberikan dampak yang signifikan terhadap kinerja, *value* dan daya saing BUMN.

Masalah strategis dari sisi BUMN sebagai korporasi antara lain:

1. Rendahnya produktivitas aset yang disebabkan masih rendahnya utilisasi aset/kapasitas aset dan *overpriced investment* di masa lampau.
2. Rendahnya profit margin atau laba yang disebabkan tingginya biaya *overhead* dan biaya produksi, serta rendahnya tingkat penjualan/pendapatan terkait dengan kualitas, daya saing produk, tingkat pelayanan dan penanganan pemasaran.
3. Struktur keuangan dan modal yang tidak atau kurang memadai. Hal ini antara lain disebabkan banyaknya BUMN yang tidak *bankable*, kecilnya kemampuan untuk mendapatkan dana pengembangan, rendahnya tingkat pertumbuhan dan laba sehingga kurang menunjang pemupukan modal untuk berkembang, ekuitas perusahaan yang masih rendah, masih banyak BUMN yang memiliki piutang bermasalah dalam jumlah yang besar sehingga menyulitkan perusahaan untuk meningkatkan pendapatan, sebagian besar BUMN memiliki hutang Rekening Dana Investasi (RDI) yang cukup besar dan banyak diantaranya yang restrukturisasi keuangannya belum selesai.

4. Belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* di sebagian besar BUMN. Pengelolaan BUMN masih cenderung mengikuti pengelolaan perusahaan yang dijalankan secara birokratis sebagaimana *legacy* pengelolaan badan usaha di bawah departemen teknis di masa lampau.
5. Belum seimbangya kualitas dan kuantitas SDM karena *overstaffing* dan pola rekrutmen yang masih perlu diperbaiki, masih perlu ditingkatkannya efektivitas sistem *career path planning* dan *reward and punishment*, masih perlu ditingkatkannya efektivitas sistem pendidikan dan pengembangan SDM, serta mekanisme pengukuran kinerja yang belum secara spesifik terkait dengan sistem karir maupun kompensasi yang diterima.
6. Masalah lain dari sisi BUMN adalah masih kurangnya kerja sama dan aktivitas sinergi antar BUMN sendiri. Sebagian masalah yang dihadapi perusahaan BUMN juga melibatkan perusahaan BUMN lainnya sehingga berbagai permasalahan yang dihadapi oleh BUMN tidak dapat diselesaikan dalam konteks yang menguntungkan secara nilai bagi Pemerintah selaku Pemegang Saham.

Permasalahan strategis dari sisi Pemerintah selaku Pemegang Saham maupun Regulator antara lain:

1. Kecepatan penanganan masalah-masalah BUMN.
2. Koordinasi antar lembaga terkait.
3. Pembebanan fungsi PSO yang masih sering kurang *accountable*.
4. Berbagai tuntutan daerah untuk mengambil alih, memiliki saham, mendapatkan kontribusi langsung dari BUMN (terkait euforia pelaksanaan otonomi daerah)
5. Politisasi isu privatisasi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan latar belakang keberadaan BUMN/D dalam perekonomian nasional!
- 2) Jelaskan peranan BUMN/D bagi perkembangan perekonomian nasional!
- 3) Jelaskan kontribusi Usaha-Usaha Milik Negara terhadap penerimaan negara!
- 4) Jelaskan dua karakter yang dimiliki BUMN dan permasalahan yang ditimbulkannya!
- 5) Jelaskan permasalahan strategis pengelolaan BUMN dari sisi Pemerintah selaku Pemegang Saham maupun Regulator

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Keberadaan UMN/D di Indonesia secara filosofis tercermin dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945. Rasionalitas ekonomi untuk BUMN antara lain eksisnya informasi yang tidak sempurna (*imperfect information*), eksternalitas negatif, penyediaan *public goods*, *involuntary unemployment*, inefisiensi dalam permintaan riil akibat tidak meratanya distribusi pendapatan, dan fenomena *natural monopolies*.
- 2) BUMN didirikan untuk memberikan kontribusi bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya baik melalui berbagai jenis pajak, dividen maupun hasil privatisasi. Selain menyediakan barang dan jasa publik, BUMN juga menjadi pelopor dan/atau perintis bagi sektor-sektor usaha yang belum diminati swasta. BUMN mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan ikut membantu mengembangkan usaha kecil/koperasi.
- 3) Kontribusi usaha-usaha milik negara terhadap penerimaan negara antara lain berasal dari: Dividen, Pajak, Hasil Privatisasi yang menghasilkan penerimaan negara sebesar Rp 25,9 triliun, dan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL).
- 4) Dalam BUMN bertemu dua karakter yang berbeda, yaitu bisnis yang tercermin pada kata Badan Usaha dan birokrasi yang tercermin pada kata

Milik Negara. Dua karakter ini menimbulkan beberapa masalah dalam pengelolaan BUMN. *Pertama*, BUMN sering diidentikkan sebagai ‘tempat basah’ yang mengundang minat banyak pihak baik secara personal maupun institusional. *Kedua*, dari perspektif manajemen, budaya birokrasi menyebabkan kurangnya kemandirian BUMN. *Ketiga*, budaya ‘Milik Negara’ seringkali menggoda pemerintah untuk memperlakukan BUMN sebagai hak milik dan alat politik secara tidak proporsional.

- 5) Permasalahan strategis pengelolaan BUMN dari sisi Pemerintah selaku Pemegang Saham maupun Regulator antara lain kecepatan penanganan masalah-masalah BUMN, koordinasi antar lembaga terkait, pembebanan fungsi PSO yang masih sering kurang *accountable*, berbagai tuntutan daerah untuk mengambil alih, memiliki saham, mendapatkan kontribusi langsung dari BUMN (terkait euforia pelaksanaan otonomi daerah), dan politisasi isu privatisasi.



RANGKUMAN

Keberadaan UMN/D di Indonesia merupakan aktualisasi peran Negara dalam perekonomian, yang secara filosofis tercermin dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945. Secara eksplisit terlihat bahwa negara secara legal memiliki hak untuk melakukan intervensi bahkan memiliki hak milik terhadap cabang-cabang produksi penting. Negara mempunyai peran vital dalam mengelola kekayaan negara, terutama kekayaan alam dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dalam sistem perekonomian nasional BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi di samping sektor swasta dan koperasi. Ketiganya melakukan peran secara seimbang dan saling mendukung berdasarkan Demokrasi Ekonomi.

Saat ini jumlah usaha-usaha milik negara di Indonesia ada 139 perusahaan dan beroperasi pada hampir seluruh sektor usaha. Pada tahun 2005, 13 usaha-usaha milik negara yang terdiri dari Perjan Rumah Sakit, Perjan Radio Republik Indonesia (RRI) dan Perjan Televisi Republik Indonesia (TVRI), berubah status menjadi Badan Layanan Umum (BLU). Selain itu pemerintah melakukan merger terhadap 4 BUMN perikanan guna meningkatkan efisiensi perusahaan.

**TES FORMATIF 2**

Petunjuk: Untuk soal nomor 1-4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Bisnis yang tercermin pada kata ‘badan usaha’ mengandung makna berikut
 - A. BUMN berkedudukan sebagai aparatur perekonomian negara yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - B. BUMN sebagai entitas bisnis yang tunduk pada hukum privat
 - C. BUMN sebagai entitas bisnis yang tunduk pada hukum publik
 - D. BUMN sebagai perusahaan yang berbaju pemerintah dengan fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta

- 2) Birokrasi yang tercermin pada kata ‘milik negara’ mengandung makna berikut
 - A. BUMN berkedudukan sebagai aparatur perekonomian negara yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - B. BUMN sebagai entitas bisnis yang tunduk pada hukum privat
 - C. BUMN sebagai entitas bisnis yang tunduk pada hukum publik
 - D. BUMN sebagai perusahaan yang berbaju pemerintah dengan fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta

- 3) Kontribusi usaha-usaha milik negara terhadap penerimaan negara antara lain berasal dari Program Kemitraan BUMN yang bertujuan
 - A. memberdayakan kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayah usaha BUMN
 - B. menata ulang kondisi perekonomian BUMN
 - C. meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN
 - D. menguatkan struktur keuangan dan modal BUMN

- 4) Permasalahan strategis pengelolaan BUMN dari sisi pemerintah selaku pemegang saham maupun regulator antara lain
 - A. kurangnya kerja sama dan aktivitas sinergi antar BUMN
 - B. pengelolaan BUMN yang dijalankan secara birokrastis
 - C. BUMN sebagai tempat basah yang mengundang minat banyak pihak baik secara personal maupun institusional
 - D. berbagai tuntutan daerah untuk mengambil alih, memiliki saham, dan mendapatkan kontribusi langsung dari BUMN

Petunjuk: Untuk soal nomor 5 – 7, pilihlah

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah
- 5) BUMN, swasta, dan koperasi merupakan pelaku ekonomi nasional yang melakukan perannya secara seimbang dan saling mendukung dalam demokrasi ekonomi

Sebab

Apabila pemerintah membangun dari atas, melaksanakan proyek-proyek besar; Koperasi mulai membangun dari bawah, melaksanakan yang kecil-kecil, maka antara aktivitas pemerintah dan aktivitas koperasi terdapat aktivitas ekonomi yang masih dapat dikerjakan oleh swasta.

- 6) Budaya birokrasi menyebabkan kemandirian dalam pengelolaan BUMN

Sebab

Pemerintah memperlakukan BUMN sebagai hak milik dan alat politik secara proporsional.

- 7) Masalah strategis dari sisi BUMN sebagai korporasi antara lain rendahnya profit margin atau laba

Sebab

Belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* di sebagian besar BUMN.

Petunjuk: Untuk soal nomor 8 – 10, pilihlah

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Rasionalitas ekonomi untuk keberadaan BUMN dalam perekonomian nasional antara lain
- (1) Eksternalitas negatif
 - (2) Alih teknologi
 - (3) Fenomena *natural monopolies*

- 9) Jumlah usaha-usaha milik negara di Indonesia hingga tahun 2006 tercatat sebanyak 139 perusahaan dengan komposisi sebagai berikut
- (1) 13 Perum, 114 Persero, dan 12 Persero Tbk
 - (2) 35 sektor BUMN dan 21 kepemilikan minoritas
 - (3) 14 Perjan, 13 Perum, 119 Persero, dan 12 Persero Tbk
- 10) Usaha-usaha milik negara sebagai korporasi menghadapi masalah strategis berupa tidak atau kurang memadainya struktur keuangan dan modal. Hal ini disebabkan
- (1) Tingginya biaya *overhead* dan biaya produksi.
 - (2) Sebagian besar BUMN memiliki hutang RDI (Rekening Dana Investasi)
 - (3) Rendahnya tingkat pertumbuhan dan laba

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) D. Dalam Demokrasi Ekonomi, pelaku utama pembangunan ekonomi yang eksistensi dan peranannya sama-sama diakui adalah sektor negara, sektor koperasi, dan sektor swasta.
- 2) A. Dalam tatanan ekonomi dunia dikenal beberapa sistem ekonomi, yaitu Sistem Ekonomi Komando (*Command Economy System*), Sistem Ekonomi Pasar Bebas (*Free Market Economy System*) dan Sistem Ekonomi Campuran (*Mix Economy System*).
- 3) B. Sistem Ekonomi Pasar Bebas adalah sistem ekonomi yang menghendaki semua unit ekonomi diserahkan pengelolaannya oleh individu. Negara tidak berhak mencampuri urusan ekonomi warga negara dan semua unit ekonomi secara bebas dimiliki dan dikendalikan oleh individu.
- 4) C. *Social Market Economy System* berkembang di Jerman pasca PD II adalah sistem ekonomi yang menghendaki peran negara hanya dibatasi pada upaya memberikan perlindungan kepada kaum buruh dan kelompok masyarakat lainnya yang tidak mampu mengikuti tuntutan kompetisi dalam ekonomi pasar.
- 5) A. Kedua pernyataan benar dan saling berhubungan. Pada titik tertentu keterlibatan negara dalam perekonomian dapat menghambat laju perekonomian masyarakat. Tanpa disadari negara dapat menjadi pesaing bagi warganya dan mendistorsi mekanisme pembentukan harga. Negara dalam hal ini perlu dipertanyakan manifestasinya dan benefit dari berbagai kebijakan yang diambil dengan mempertimbangkan kepentingan warganya.
- 6) C. Salah satu pernyataan salah. Tantangan zaman saat ini menyebabkan terjadinya pasar tidak sepenuhnya dapat berjalan sempurna sehingga kegagalan pasar mungkin saja terjadi, seperti monopoli alamiah barang publik, eksternalitas, informasi yang tidak simetris, biaya distribusi dan masalah distribusi. Kondisi ini menguatkan posisi negara dalam perekonomian. Intervensi negara dalam perekonomian adalah fakta aktual yang tidak bisa dipungkiri.

- 7) B. Kedua pernyataan benar tetapi tidak saling berhubungan. Dikalangan para pelopor Sistem Ekonomi Pancasila dikenal dua pandangan, sebagai berikut.
1. Jalur yuridis formal, landasan hukum Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) adalah Pasal 33 UUD 1945 dilengkapi dengan Pasal 23, Pasal 27 ayat 2, Pasal 34 serta penjelasan Pasal 2 UUD 1945.
 2. Jalur orientasi, menafsirkan SEP sebagai sistem ekonomi yang berorientasi pada sila-sila dalam Pancasila.
- 8) B. Pemikiran dasar Sila Pertama Pancasila dalam Sistem Ekonomi Pancasila antara lain mengenal etika dan moral agama; roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral; Ikhtiar untuk senantiasa hidup dekat dengan Tuhan YME; Ekonomi Pancasila tidak semata-mata bersifat materialistis, karena berlandas pada keimanan dan ketakwaan yang timbul dari pengakuan kita pada Tuhan YME.
- 9) A. Sjahrir melihat bahwa sistem ekonomi Indonesia dilihat dari aspek kepemilikan dan pembentukan harga adalah (1) Sistem ekonomi dimana peran negara dominan; (2) Peran swasta baik nasional maupun asing tidak kecil; (3) harga yang berlangsung pada umumnya mencerminkan inefisiensi.
- 10) C. Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dianggap sebagai penawar racun kapitalisme, karena hak-hak individu dalam bidang ekonomi sangat dilindungi sehingga prinsip persaingan dan unsur-unsur pembentuk kapitalisme dapat tumbuh subur, di sisi lain negara tetap dapat intervensi dalam menciptakan kemakmuran rakyatnya.

Tes Formatif 2

- 1) B. Bisnis yang tercermin pada kata ‘badan usaha’, di mana hak dan kewajiban BUMN sebagai subjek hukum tunduk pada hukum privat. BUMN mengemban misi sebagai sebuah entitas bisnis yang dituntut mampu bersaing di pasar bebas.
- 2) A. Birokrasi yang tercermin pada kata milik negara berarti bahwa BUMN berkedudukan sebagai aparatur perekonomian negara yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan penatausahaan kekayaan negara.

- 3) C. Program Kemitraan BUMN bertujuan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.
- 4) D. Permasalahan strategis dari sisi Pemerintah selaku Pemegang Saham maupun Regulator antara lain kecepatan penanganan masalah-masalah BUMN, koordinasi antar lembaga terkait, pembebanan fungsi PSO yang masih sering kurang *accountable*, berbagai tuntutan daerah untuk mengambil alih, memiliki saham, mendapatkan kontribusi langsung dari BUMN (terkait euforia pelaksanaan otonomi daerah), dan politisasi isu privatisasi.
- 5) A. Kedua pernyataan benar dan saling berhubungan.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi di samping sektor swasta dan koperasi. Ketiganya melakukan peran secara seimbang dan saling mendukung berdasarkan Demokrasi Ekonomi. Moh. Hatta (1977) antara lain mengemukakan bahwa: Apabila pemerintah membangun dari atas, melaksanakan proyek-proyek besar; Koperasi mulai membangun dari bawah, melaksanakan yang kecil-kecil, maka antara aktivitas pemerintah dan aktivitas koperasi terdapat aktivitas ekonomi yang masih dapat dikerjakan oleh swasta.
- 6) D. Kedua pernyataan salah.

Bin Nahadi (2007) mengemukakan bahwa dari perspektif manajemen, budaya birokrasi menyebabkan kurangnya kemandirian BUMN. Statusnya sebagai unit usaha milik negara menyebabkan lemahnya inisiatif, kreativitas dan daya hidup BUMN. Budaya 'Milik Negara' seringkali menggoda pemerintah untuk memperlakukan BUMN sebagai hak milik dan alat politik secara tidak proporsional. Pemerintah masih sering membebani BUMN dengan beraneka macam penugasan khusus yang seringkali menggelincirkan BUMN dari relnya sebagai institusi bisnis.
- 7) B. Kedua pernyataan benar, tetapi tidak saling berhubungan.

Masalah strategis dari sisi BUMN sebagai korporasi antara lain rendahnya profit margin atau laba yang disebabkan tingginya biaya *overhead* dan biaya produksi, serta rendahnya tingkat penjualan/pendapatan terkait dengan kualitas, daya saing produk,

tingkat pelayanan dan penanganan pemasaran. Masalah lainnya adalah belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* di sebagian besar BUMN, di mana pengelolaan BUMN masih cenderung mengikuti pengelolaan perusahaan yang dijalankan secara birokratis.

- 8) B. Rasionalitas ekonomi untuk keberadaan BUMN dalam perekonomian nasional, menurut M. Waterson antara lain karena eksisnya informasi yang tidak sempurna (*imperfect information*), eksternalitas negatif, penyediaan *public goods*, *involuntary unemployment*, inefisiensi dalam permintaan riil akibat tidak meratanya distribusi pendapatan, dan fenomena natural monopolies.
- 9) A. Jumlah usaha-usaha milik negara di Indonesia hingga tahun 2006 tercatat sebanyak 139 perusahaan dengan komposisi 13 Perum, 114 Persero, 12 Persero Tbk, 35 sektor BUMN dan 21 kepemilikan minoritas.
- 10) C. Usaha-usaha milik negara sebagai korporasi menghadapi masalah strategis berupa tidak atau kurang memadainya struktur keuangan dan modal. Hal ini antara lain disebabkan banyaknya BUMN yang tidak *bankable*, kecilnya kemampuan untuk mendapatkan dana pengembangan, rendahnya tingkat pertumbuhan dan laba, ekuitas perusahaan yang masih rendah, masih banyak BUMN yang memiliki piutang bermasalah dalam jumlah yang besar, sebagian besar BUMN memiliki hutang Rekening Dana Investasi (RDI) yang cukup besar dan banyak diantaranya yang restrukturisasi keuangannya belum selesai.

Glosarium

- Badan Usaha Milik Negara (BUMN): : badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- Penugasan Pemerintah: : mencakup seluruh kegiatan operasional BUMN yang ditugaskan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang sebagian atau seluruh program Pemerintah.
- Rekening Dana Investasi (RDI): : pembayaran hutang yang dipinjam oleh BUMN.

Daftar Pustaka

- Anoraga, Pandji. (1995). *BUMN Swasta dan Koperasi Tiga Pilar Pelaku Ekonomi*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.
- Hamzah, Fahri. (2007). *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*. Yayasan Faham Indonesia.
- Kartasasmita, Ginandjar. (1997). *Membangun Ekonomi Pancasila*. Artikel. <http://www.ginandjar.com>.
- Kuncoro, Mudrajad. (2001). "Sistem Ekonomi Pancasila : Antara Mitos dan Realitas". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*. Vol 16 No.1, Januari, h. 88-92.
- Nahadi, Bin. (2007). Penguatan Sense of Corporation di BUMN. *Artikel dalam Harian Bisnis Indonesia*, edisi Jumat 16 Maret 2007.
- Paul Starr, *Privatization and Deregulation In Global Perspective*. Edited by Gayle, Denis D. and Jonathan N. Goodrich, New York, N.Y. Quoman Books.
- Djalil, Sofyan A. *Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara*.