

**TINJAUAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS HUKUM
PEGADAIAN, DARI PERUSAHAAN UMUM (PERUM)
MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PT) PETRSERO**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untu memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

**CITRA YOANITA
0606007200**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
JANUARI 2008**

JUDUL
(ukuran: 14 Times New Roman)

TESIS
(ukuran: 14 Times New Roman)

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

NAMA
NPM:

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
BULAN & TAHUN

**TINJAUAN YURIDIS
PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN DARI
PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN
TERBATAS (PT) PERSERO DALAM RANGKA PRIVATISASI**

TESIS

CITRA YOANITA

0606007200



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN**

DEPOK

JANUARI 2009

**TINJAUAN YURIDIS
PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN DARI
PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN
TERBATAS (PT) PERSERO DALAM RANGKA PRIVATISASI**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

CITRA YOANITA

0606007200



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN**

**DEPOK
JANUARI 2009**



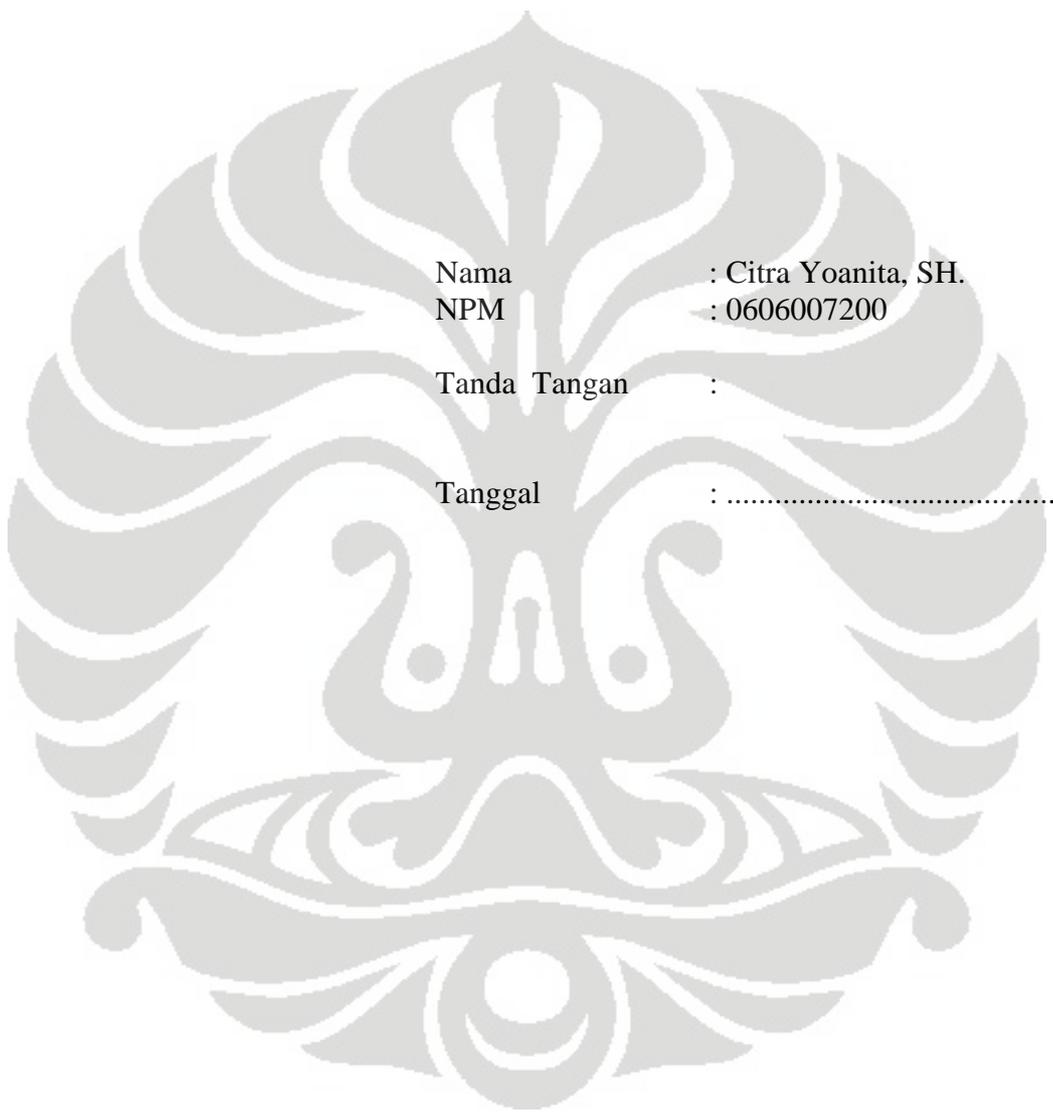
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dari semua sumber pihak yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Citra Yoanita, SH.
NPM : 0606007200

Tanda Tangan :

Tanggal :



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Citra Yoanita, SH.
NPM : 0606007200
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : Tinjauan Yuridis Perubahan Status Hukum
Pegadaian dari Perusahaan Umum (Perum)
Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Persero dalam
Rangka Privatisasi.

Telah berhasil dipertahankan dihadapan dewan penguji diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Yetty Komalasari Dewi, SH., MLI. []
Penguji : []
Penguji : []

Ditetapkan di:
Tanggal :

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Citra Yoanita,SH.
NPM : 0606007200
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan Kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalti Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Tinjauan Yuridis Perubahan Status Hukum Pegadaian Dari Perusahaan Umum (Perum) Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Persero Dalam Rangka Privatisasi

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di :
Pada tanggal :

Yang menyatakan,

(Citra Yoanita, SH.)

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau *public enterprise* berisikan 2 (dua) unsur penting yaitu unsur Pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). Pegadaian sebagai salah satu BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dalam mewujudkan visinya pada tahun 2010 menjadi perusahaan yang modern bermaksud melakukan privatisasi dengan cara melakukan Penawaran Saham Perdana atau *Initial Public Offering* (IPO). Salah satu syarat privatisasi menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan adalah harus Persero yang bergerak pada sektor usaha yang kompetitif. Oleh karena itu, langkah Perum Pegadaian dalam rangka privatisasi ini adalah mengubah status hukumnya dari Perum menjadi Perseroan Terbatas (PT) Persero dengan landasan yuridis Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT.Persero dalam rangka privatisasi dan faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses perubahan status hukum Pegadaian. Dari hasil penelitian yang bersifat yuridis normatif ini dapat disimpulkan bahwa prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian harus tunduk pada 3 (tiga) peraturan yaitu: PP Nomor 41 Tahun 2003, PP Nomor 43 Tahun 2005, dan UU Nomor 40 Tahun 2007. Terdapat 4 (empat) hal yang menjadi faktor kendala dalam proses perubahan status hukum Pegadaian yaitu: Faktor pajak, faktor Perum pertama yang akan melakukan privatisasi, faktor kurang dukungan dari pemerintah, dan faktor pergantian pemerintahan. Namun, faktor yang paling mendasar pada perubahan status hukum Pegadaian adalah persoalan pajak.

ABSTRACT

State-owned Corporation (BUMN) Or public enterprise comprise 2 important element that is Government element (public) business element (enterprise). Pawnshop service as one of BUMN which in form of Public Company (Perum) in realizing its vision in the year 2010 becoming modern company mean to privatizes by conducting Offer Maiden Share or Initial Public Offering (IPO). One of [the] privatizes condition according to Government Regulation (PP) No. 33 Year 2005 about Procedures Privatizes Company of Copartner ship is having to peripatetic Persero at sector of effort which competitive. Therefore, do Perum Pawnshop service step in order to this privatizes to alter its law status from Perum become PT. Persero with basis for Government Regulation juridical No.43 Year 2005 about Merger, Forge, Take-offer, and Transformation Legal State-owned Corporation. This Research is conducted to know how law procedure change status of law Pawnshop service from Perum becomes PT.PERSERO in order to factors and privatizes becoming constraint in course of change law status Pawnshop service. From result of research having the character of this normative juridical can be concluded that law procedure change law status Pawnshop service have to one's feet of 3 (law and regulation) that is: PP Number 41 Year 2003, PP Number 43 Year 2005, and UU Number 40 Year 2007. There are 4 matter become constraint factors in course of change law status Pawnshop service that is: Lease factor, first Perum factor to conduct privatizes, factor less support from government, and political factor. But, most elementary factor at change of law status Pawnshop service is lease problem.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat *Illahi Robbi* yang telah melimpahkan Berkah, Rahmat, dan Karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun tesis ini diberi judul: “ **TINJAUAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN DARI PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PT) PERSERO DALAM RANGKA PRIVATISASI.**”

Dalam penulisan ini tentunya masih ada kekurangan atau bahkan kesalahan yang penulis lakukan. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran serta perbaikan penulisan di masa yang akan datang.

Dengan selesainya penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada **Ibu Yetty Komalasari Dewi, SH., MLI.** Selaku pembimbing tesis penulis yang telah memberikan bimbingan, saran, dan meluangkan banyak waktunya untuk penulis hingga tesis ini dapat diselesaikan.

Penulis menyadari bahwa keberhasilan yang penulis capai adalah berkat bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Yang terhormat Dekan Fakultas Hukum UI, Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., Ph.D.
2. Yang terhormat Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum UI, Dr. Drs. Widodo Suryandono, SH., MH.
3. Yang terhormat Sekretaris Sub Program Kenotariatan Fakultas Hukum UI, R. Ismala Dewi, SH., MH.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum UI Program Magister Kenotariatan.
5. Seluruh Staff Akademik Kenotariatan Fakultas Hukum UI.
6. Seluruh Staff Administrasi Kenotariatan Fakultas Hukum UI (Pa Zaenal, Pa Parman, Pa Bowo, dan Pa Aji).
7. Seluruh Staff Perpustakaan Fakultas Hukum UI.

Penulis juga ingin menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

Orang tua tercinta: H.Djohar Tantowi dan Hj.Chodijah, Saudara-saudaraku (Ir. Mardiana Khayati, Sonanto, S.Pd., Heru Herlambang, SE., Lusi Indriaty, S.Sos., Irfan Arifianto, Melliani Yuliasari, SE., Della Rosiana), Sahabat terkasihku (Marida Aritra Aritonang Rajagukguk dan Alya Sandra Dewi, SH., Mkn.), seluruh management dan rekan-rekan kantor serta sahabat-sahabat RISK.A.

Akhir kata semoga Allah SWT. Berkenan membalas semua kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis, dan semoga tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi siapapun yang membacanya. Amin

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, 3 Januari 2009

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK		i
KATA PENGANTAR		iii
DAFTAR ISI		v
BAB 1	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Rumusan Masalah	9
	C. Tujuan Penelitian	9
	D. Metode Penelitian	9
	E. Sistematika Penulisan	10
BAB II	PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN DARI PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PT) PERSERO.	
	A. Tinjauan Umum BUMN dan Perum Pegadaian	
	1. BUMN	12
	1.1. Pengertian	12
	1.2. Dasar Hukum	14
	1.3. Maksud dan Tujuan	16
	2. Perum Pegadaian	18
	2.1. Sejarah	18
	2.2. Dasar Hukum	22
	2.3. Maksud dan Tujuan	23
	2.4. Perkembangan Usaha	24
	2.5. Privatisasi	28
	2.6. Alasan Perubahan Status Hukum	38
	B. Prosedur Perubahan Status Hukum Pegadaian	43
	C. Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala dalam Perubahan Status Hukum Pegadaian	53

BAB III	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	58
	B. Saran	59

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



LAMPIRAN



PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Seiring perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), berkembang pula pranata-pranata ekonomi baik yang telah ada maupun yang baru muncul. Pranata-pranata ekonomi tersebut secara langsung ataupun tidak langsung telah mempengaruhi perkembangan hukum di Indonesia, baik pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun badan hukum privat.¹

BUMN atau *public enterprise* berisikan dua unsur penting yaitu unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*) serta mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dimiliki oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai “*A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise* (suatu badan usaha yang “berbaju” pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta)”.²

BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung maupun kekayaan negara yang dipisahkan terbagi menjadi 2 (dua), yaitu Persero dan Perum.³

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi nasional yang sangat penting. BUMN memiliki peranan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang kini dinilai belum optimal oleh pemerintah, parameter belum optimalnya kinerja BUMN ini dapat dilihat dari Tingkat Pengembalian Investasi atau *Return On Investment* (ROI) yang kurang dari 6% (enam persen)

¹ Riant Nugroho dan Ricky Siahaan, BUMN Indonesia (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006), hlm. 1.

² Ibid., hlm 2-3.

³ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, UU No. 19, LN No. 70 Tahun 2003, TLN. No. 4297, ps. 9.

dan belum siap untuk menghadapi pasar global yang semakin bersaing.⁴ Hingga saat ini kinerja rata-rata BUMN di Indonesia ditunjukkan oleh tingkat ROI yang baru mencapai 5,7% (lima koma tujuh persen), yang berarti lebih rendah dari tingkat bunga deposito.⁵ Dengan nilai ROI rata-rata sebesar itu tidak berarti bahwa semua BUMN bisa memetik keuntungan dari kegiatan operasinya, karena dalam kenyataannya, meskipun banyak BUMN yang sudah mampu memetik keuntungan dari operasinya, namun banyak juga yang justru masih mengalami kerugian.

Belum optimalnya kinerja BUMN di Indonesia tidak berarti pupusnya harapan dari BUMN untuk menjadi optimal. Oleh karena itu untuk mengoptimalkan peran BUMN tersebut, pemerintah harus melakukan pngurusan dan pengawasan secara professional.⁶

Peranan BUMN erat kaitannya dengan berbagai tujuan yang perlu dicapai seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 1993 tentang Perusahaan Umum (PERUM)⁷ yang mencabut berlakunya PP Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Perseroan (PERSERO).⁸

Sebagai pelaku ekonomi yang berskala besar, wajar bila BUMN selalu mendapat sorotan, apalagi bila dikaitkan dengan rencana pemerintah untuk “memasyarakatkan” BUMN melalui pasar modal.⁹ Ada yang memandang bahwa terjunnya BUMN ke pasar modal akan merusak mekanisme pasar yang baru akan

⁴ Statemen ini disampaikan pada Workshop “BUMN di Era Globalisasi” Krakatau Convention Hall, Hotel Horison, Jakarta 23 Oktober 2003. Dalam Buku yang ditulis oleh, Riant Nugroho dan Ricky Siahaan, *op.cit.*, hlm.29.

⁵ *Ibid.*

⁶ Panji Anggoro, *BUMN Swasta dan Koperasi* (Jakarta:Dunia Pustaka Jaya, 1995), hlm.2.

⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum*, PP No.13, LN No. 16 Tahun 1998, TLN. No. 3732.

⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Persero, dan Perum*, PP No.3, LN No.40 Tahun 1983, TLN. No. 2904.

⁹ A. Tony Prasetyantono, “Masa Depan BUMN” *Antara news* (22 Agustus 2008) : 33

terbentuk, karena nama pemerintah yang dibawa oleh BUMN.¹⁰ Anggapan lain, menyatakan bahwa BUMN akan lebih menyehatkan pasar modal, justru karena peran pemerintah tersebut.¹¹ Adanya pasar modal berarti ekspansi kredit dapat diperkecil, sebab perusahaan yang memerlukan dana dapat mencarinya melalui penjualan saham dan / atau obligasi. Sedangkan untuk masyarakat sendiri, daya tarik dan manfaat yang diperoleh adalah upaya untuk menambah nilai uang. Oleh karenanya pasar modal di Indonesia merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan disamping sumber-sumber lain seperti tabungan pemerintah, kredit perbankan, Penanaman Modal Asing (PMA) atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), bantuan luar negeri, dan reinvestasi perusahaan.¹²

Menteri Negara BUMN melaporkan bahwa, sampai tanggal 31 Maret 2006, 31 BUMN dinyatakan merugi, 6 BUMN belum memasukkan laporan keuangan, dan 127 BUMN untung. Total kerugian mencapai Rp.4.500.000.000.000 (empat koma lima triliun), dengan komulatif keuntungan Rp.30.000.000.000.000 (tigapuluh triliun), atau angka *prognosa* keuntungan bersih Rp. 25.000.000.000.000 (duapuluh lima triliun). Pada dasarnya masih banyak lagi BUMN yang *undervalued*, karena tidak semuanya dilakukan revaluasi setelah krisis moneter di tahun 1997.¹³

Arah BUMN harus segera ditetapkan, khususnya berkaitan dengan UUD 1945 pasal 33 tentang redefinisi peran BUMN. Apabila pada masa lalu kekurangan APBN ditutup dari privatisasi BUMN, maka pada masa depan yang harus diutamakan adalah meningkatkan pajak dan deviden BUMN. Pelaksanaan privatisasi atau *Initial Public Offering* (IPO) hanya diberikan bagi BUMN

¹⁰ Panji Anggoro, *op.cit.*, hlm.12.

¹¹ *Ibid.*

¹² M.Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media group, 2004), hlm.10.

¹³ Diambil dari pengarahan Menteri BUMN pada CEO Breakfast dan Briefing yang ke-2 dan ke-3 yang diselenggarakan oleh BUMN Executive Club, Jakarta, 29 April 2005 dan 15 Juni 2005. Dalam Buku yang ditulis oleh, Riant Nugroho dan Ricky Siahaan, *op.cit.*, hlm. 51.

yang sudah siap untuk dilepas ke pasar. Selain itu, pemerintah memberi prioritas kepada BUMN yang mempunyai posisi *Public service obligation* (PSO). Bagi BUMN yang non PSO, sebagian besar tidak ada tambahan baru dari negara, atau *zero cash in paid capital* ke BUMN. Oleh karena itu, BUMN harus berupaya untuk membangun *value* tanpa ada *statutory paid capital*.

Go Public besar-besaran ini merupakan sebagian dari langkah pemerintah untuk membenahi BUMN.¹⁴ Langkah ini merupakan kelanjutan dari restrukturisasi sistem perekonomian Indonesia yang tujuan utamanya adalah menggali dana masyarakat sebesar-besarnya guna memupuk modal, mempermudah kegiatan investasi, dan memperlancar arus perdagangan dan produksi.¹⁵ Dengan demikian, peranan pemerintah dalam investasi dan penyediaan dana melalui Bank Indonesia (BI) bisa dikurangi.

Restrukturisasi perekonomian BUMN diawali dengan *deregulasi finansial* dan *moneter*.¹⁶ Tahap berikutnya adalah deregulasi sektor produksi, perdagangan, dan investasi. Sehingga BUMN dituntut untuk dapat mencari sendiri tambahan modal yang dibutuhkan. Dana tersebut tidak lain adalah diambil dari masyarakat dan dunia usaha swasta, dan untuk melakukan restrukturisasi, BUMN harus dibuat menarik terlebih dahulu, karena itulah pembenahan BUMN perlu segera dilakukan.

Go Public-nya BUMN sama halnya dengan *go-public*-nya perusahaan swasta. Tujuan utamanya adalah mencari suntikan modal murah.¹⁷ Perbedaannya hanya satu, untuk *go public*-nya BUMN yaitu pemerintah tidak menjual saham yang sudah disetor, melainkan hanya saham baru yang masih ada pada portepel saja yang dijual.¹⁸

¹⁴ Panji Anggoro, *op.cit.*, hlm.22.

¹⁵ Ninik Widiyanti dan YW.Sumadhi, *BUMN dan Perekonomian Indonesia* (Jakarta:Bina Aksara, 1998), hlm.79.

¹⁶ Panji Anggoro, *op.cit.*, hlm. 102

¹⁷ Nanik Widiyanti dan YW.Sumadhi, *op.cit.* hlm 102

¹⁸ *Ibid.*, hlm.119

Privatisasi adalah suatu proses sistematis untuk membagi status kepemilikan BUMN atau harta publik lainnya dari tangan Negara kepada para pemodal swasta, baik domestik maupun asing untuk akses pendanaan, teknologi serta kapabilitas untuk dapat bersaing di tingkat global untuk mentransformasikan metode pengelolaan BUMN dan harta publik lainnya agar lebih menyerupai metode pengelolaan yang terdapat di sektor swasta.¹⁹ Privatisasi diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan efisiensi perusahaan yang selanjutnya mendukung perubahan ekonomi.²⁰ Melalui privatisasi, maka praktek *good corporate governance* akan lebih dijamin.²¹

Dalam Privatisasi, pemerintah sebagai pemilik saham mayoritas BUMN berbentuk Perum bertugas dalam kapasitasnya sebagai Negara sehingga tindakan tersebut memiliki kompetensi hukum.²² Melalui kekuasaan dan kewenangan tersebut, pemerintah dapat dengan mudah mengeluarkan serangkaian peraturan-peraturan untuk melegalisasi tindakan-tindakan korporasi yang dilakukan oleh BUMN.

Perum Pegadaian sebagai salah satu BUMN di Indonesia yang mempunyai posisi *Public service obligation* (PSO) kini sedang bersiap-siap untuk *go public*.²³ Ketentuan hukum yang mengatur Pegadaian di Indonesia telah dimulai sejak masa penjajahan Belanda dengan dikeluarkannya *Staatblaad* (Stbl) Nomor 131 Tanggal 12 Maret 1901 yang mengatur bahwa usaha Pegadaian merupakan monopoli pemerintah Hindia Belanda sebagai landasan bagi berdirinya Pegadaian negara pertama pada

¹⁹ Safri Nugraha, *Privatisasi di Berbagai Negara Pengantar untuk memahami privatisasi*, (Jakarta: Lentera Hati, 2002), hlm.137.

²⁰ Umar Juono, "Evaluasi Program Privatisasi di Indonesia" *Jurnal Reformasi Ekonomi*, Vol.3, No.2, (Juli-Desember 2002), hlm.63.

²¹ I Ketut Mardjana, *Privatisasi BUMN* (Jakarta:Bina Aksara, 1998), hlm.102.

²² Aminudin Salle dkk, *Analisa Kritis Spin Off dan Put Option* (Makasar: Lembaga Penelitian Universitas Hasanuddin, 2001), hlm.3.

²³ "Program Perum Pegadaian," <<http://www.pegadaian.co.id>>, 1 Februari 2008.

tanggal 1 April 1901 di kota Sukabumi (Sekarang Jawa Barat) yang selanjutnya diubah dengan Stbl Nomor 28 Tahun 1921.²⁴

Sejak awal kemerdekaan, Pengelolaan Pegadaian dilakukan oleh pemerintah dan sudah beberapa kali berubah status, yaitu sebagai Perusahaan Negara (PN) sejak 1 Januari 1961 kemudian berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 1969 menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) dan berdasarkan PP Nomor 10/1990 Tanggal 10 April 1990 yang dilengkapi dengan peraturan pelaksana melalui surat keputusan menteri keuangan Nomor 280/KMK.014P.9/1991 tanggal 22 April 1991 yang diperbaharui dengan PP Nomor 103/2000 statusnya menjadi Perusahaan Umum (Perum) hingga sekarang. Dengan demikian Pegadaian dikelola layaknya seperti Perseroan Terbatas, hanya saja modalnya tidak terdiri dari saham tetapi berbentuk penyertaan modal pemerintah.²⁵

Adapun peraturan perundang-undangan lain yang dapat memberikan keleluasaan kepada Perum Pegadaian pada era reformasi khususnya dalam memperoleh sumber permodalan, antara lain PP Nomor 13 tahun 1998 dan PP Nomor 31 Tahun 2000 yang kesemuanya mengatur tentang obligasi Perum Pegadaian.²⁶

Tujuan dan misi perusahaan ditegaskan dalam PP tersebut bahwa Perum Pegadaian di samping memupuk keuntungan juga membantu pemerintah dalam pembangunan ekonomi, berupa pemberian kredit skala kecil atas dasar hukum gadai bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah.²⁷

Sejak berdirinya, Perum Pegadaian tetap berjuang untuk menaikkan misinya, yakni “ikut membantu program pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan menengah dan bawah melalui kegiatan utamanya berupa

²⁴ Sejarah Singkat Perusahaan Pegadaian, Profile Company, (Agustus 3003).

²⁵ “Sejarah Perum Pegadaian, “ <<http://www.pegadaian.co.id>>, 1 Februari 2008.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

penyaluran kredit gadai dan melakukan usaha lain yang menguntungkan.²⁸

Kini usia Pegadaian telah lebih dari seratus tahun sejak berdirinya di tahun 1901.²⁹ Manfaatnya makin dirasakan oleh masyarakat menengah dan bawah.³⁰ Meskipun perusahaan membawa misi *public service obligation*, ternyata masih mampu memberikan kontribusi yang signifikan dalam bentuk pajak dan bagian keuntungan kepada pemerintah, disaat mayoritas lembaga keuangan lain berada dalam situasi tidak menguntungkan.³¹

Sejalan dengan perkembangan masa depan, Perum Pegadaian bertekad mewujudkan komitmen yang tertuang dalam visinya, yakni: pada tahun 2010 menjadi perusahaan yang modern, dinamis, dan inovatif dengan usaha utama gadai.³² Visi inilah yang mendorong Perum Pegadaian untuk melakukan privatisasi agar sebagian sahamnya bisa dimiliki oleh masyarakat. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah, sehingga usaha Pegadaian sepenuhnya harus diserahkan kepada kekuatan pasar.³³

Tujuan lain dari privatisasi ini adalah agar Perum Pegadaian lebih leluasa mengembangkan usahanya termasuk memperoleh kesempatan melakukan penawaran saham perdana (*Initial Public Offering/IPO*).³⁴

Perum Pegadaian pada 2008 ini berencana menjadi persero untuk bisa masuk ke Bursa Efek Indonesia (BEI) sehingga dapat melakukan penawaran saham perdana atau *Initial Public Offering* (IPO) pada 2009. IPO tersebut telah sesuai dengan kehendak

²⁸ Perum Pegadaian Pusat, Kepribadian Pegadaian melalui visi dan misi, Company Profile, (Agustus 2008)

²⁹ Ibid.

³⁰ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 11 Desember 2008.

³¹ A. Tony Prasetyantono, loc.cit., : 11

³² "Program Perum Pegadaian," loc.cit.

³³ Perum Pegadaian Pusat, Company Profile, (Juni 2008)

³⁴ Imam Suropto, Organisasi dan Management Perseroan Niaga dan Sumbangannya di dalam Pembangunan Ekonomi Nasional (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1975), hlm.71.

Menteri Negara BUMN sehingga Pegadaian mempunyai jangkauan yang lebih luas bahkan mungkin bisa mendirikan anak perusahaan.

Dalam rangka privatisasi tersebut, salah satu langkah yang harus dilakukan oleh Perum Pegadaian adalah mengubah status hukumnya dari Perum menjadi PT.Persero

Proses perubahan status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero ini telah dilakukan sejak akhir tahun 2006 hingga sekarang, namun pada bulan Agustus 2007 pemerintah telah mengganti UU No.1 Tahun 1995 tentang PT dengan UU Nomor 40 Tahun 2007, sehingga proses hukum yang telah berjalan harus mengalami beberapa penyesuaian.

Atas dasar inilah, penulis tertarik untuk melakukan pengkajian melalui tesis dengan judul:

“TINJAUAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN DARI PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PT) PERSERO DALAM RANGKA PRIVATISASI”

B. RUMUSAN PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, terdapat 2 (dua) permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT. Persero dalam rangka privatisasi?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam proses perubahan status hukum Pegadaian?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT. Persero dalam rangka privatisasi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses perubahan status hukum Pegadaian.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif.³⁵ Penelitian yuridis normatif adalah penelitian studi dokumentasi dengan menggunakan sumber-sumber data sekunder seperti peraturan perundang-undangan (UU), Peraturan Pemerintah (PP), ketentuan yang terkait dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan data sekunder yang diterbitkan oleh perusahaan serta teori-teori hukum yang berlaku dan berkembang.³⁶ Penulisan tesis ini didukung pula oleh bahan hukum tertier berupa kamus hukum.

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan 1 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.14.

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan normatif kualitatif, yaitu data-data yang ada akan mendeskripsikan dampak, pengaruh serta analisa lebih jauh dari penerapan perundang-undangan dan objek penelitian.³⁷ Data yang terkumpul bukan dalam bentuk angka-angka melainkan dalam bentuk pemahaman berdasarkan pengamatan di lapangan dan studi dokumen.

Untuk melengkapi bahan kepustakaan dilakukan pula penelitian lapangan dengan cara observasi pada kantor Perum Pegadaian pusat dan instansi lain yang terkait dengan melakukan wawancara dengan panitia/Tim perumus perubahan status badan hukum Perum Pegadaian, wawancara dengan Manager Divisi Hubungan Masyarakat dan Hukum Perum Pegadaian dan wawancara dengan Deputi Bidang Usaha Jasa dan Keuangan Kementerian Negara BUMN.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini disusun menurut sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Bab ini menjelaskan tentang informasi yang bersifat umum dan menyeluruh secara sistematis mengenai latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Perubahan Status Badan Hukum Pegadaian dari Perusahaan Umum (Perum) Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Persero.

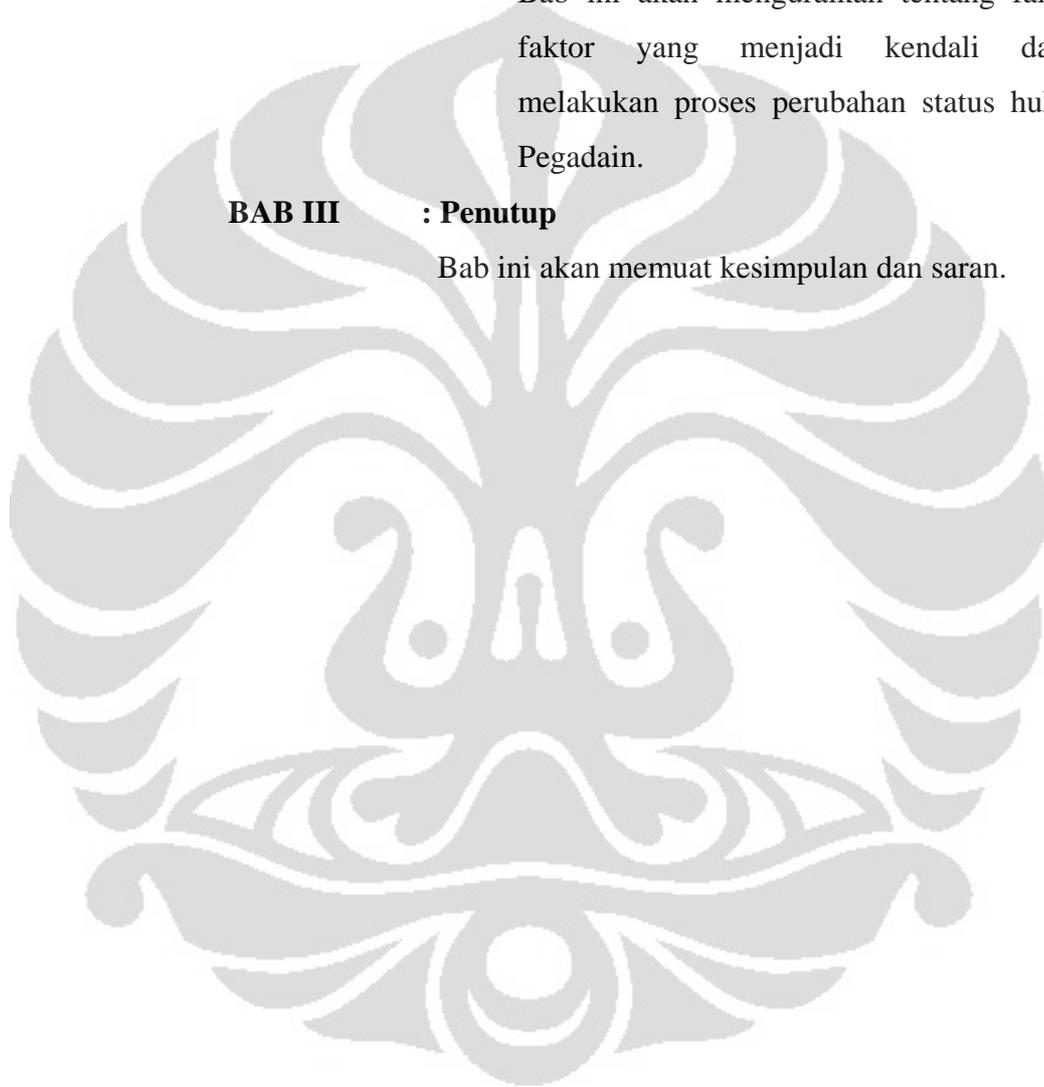
Pembahasan dalam bab ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu:

³⁷ Sudikno Metokusumo, Penemuan Hukum, Suatu Pengantar. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,2005), hlm.35.

1. **Prosedur perubahan status hukum pegadaian**
Bab ini akan menguraikan tentang prosedur perubahan status hukum Pegadaian dalam rangka privatisasi.
2. **Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam perubahan status hukum Pegadaian**
Bab ini akan menguraikan tentang faktor-faktor yang menjadi kendali dalam melakukan proses perubahan status hukum Pegadain.

BAB III : Penutup

Bab ini akan memuat kesimpulan dan saran.



BAB 2
PERUBAHAN STATUS HUKUM PEGADAIAN
DARI PERUSAHAAN UMUM (PERUM) MENJADI PERSEROAN
TERBATAS (PT) PERSERO

A. Tinjauan Umum Tentang BUMN dan Perum Pegadaian

1. BUMN

1.1. Pengertian.

Perusahaan negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah dikenal sejak sebelum proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Pemerintah mendirikan beberapa BUMN dengan tujuan untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh Belanda.¹

Istilah BUMN baru dikenal sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero),² kemudian PP ini dicabut dengan diundangkannya PP Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum).³

Menurut Undang-Undang (UU) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung maupun kekayaan negara yang dipisahkan.⁴

Perusahaan Umum (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang

¹ Sahlan Asnawi, Salah Satu Pilar Utama Ekonomi Nasional, Perlu Reformasi Eksistensi dan Peranannya Pada Abad XII, (Jakarta: Studia Press, 2002), hlm. 16.

² Panji Anggoro, op-cit, hlm.3.

³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum, PP No.13, LN No. 16 Tahun 1998, TLN. No. 3732.

⁴ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 19, LN No. 70 Tahun 2003, TLN. No. 4297, ps. 1 ayat 1.

bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁵

Sedangkan Perum Pegadaian adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, yang bidang usahanya berada dalam lingkup tugas dan kewenangan Menteri Keuangan, dimana seluruh modalnya dimiliki Negara berupa kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.⁶

Perusahaan Perseroan (Persero), adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (limapuluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.⁷

Menurut UU Nomor 40 tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas (PT) atau Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.⁸

Perusahaan Perseroan Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.⁹

⁵ Ibid., ps.1 ayat 4

⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, PP No. 103, LN No. 200 Tahun 2000, TLN. No.2970, ps.1 Ayat 1.

⁷ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara, op.cit., ps.1 Ayat 2.

⁸ Indonesia, Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, UU. No. 40, LN No.106 Tahun 2007, TLN No. 4756. ps.1 Ayat 1.

⁹ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara, op.cit., ps.1 Ayat 3.

BUMN kini terbagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu:¹⁰

1. Persero, yaitu 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.
2. Perum, yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

1.2. Dasar Hukum.

1. TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, yang merupakan fondasi yuridis BUMN, menyatakan bahwa perlu menata BUMN secara efisien, transparan, dan profesional, serta keberadaan dan pengelolaan BUMN ditetapkan dengan UU.
2. Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) tahun 2002, yang mengamanatkan perlunya mempersiapkan penyusunan Rancangan UU BUMN hingga menjadi UU BUMN.
3. Peraturan perundang-undangan sebelum UU BUMN. Peraturan-peraturan ini tersebar dalam berbagai bentuk, baik yang berbentuk UU maupun PP. Peraturan-peraturan tentang BUMN yang ada ternyata masih belum terunifikasi dalam suatu UU, belum mampu memberikan landasan hukum yang kuat dan belum mampu memberikan kejelasan hukum terhadap arah pengembangan BUMN.

Peraturan-peraturan ini adalah sebagai berikut:

- a. UU Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Penyeragaman Bentuk Hukum BUMN menjadi Perusahaan Negara.

¹⁰ Ibid. ps.9.

- b. UU Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penyederhanaan Bentuk BUMN menjadi tiga bentuk, yaitu: Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Perseroan (Persero), dan Perusahaan Jawatan (Perjan).
 - c. PP Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Jawatan (Perjan).
 - d. PP Nomor 12 Tahun 1998 tentang Persero.
 - e. PP Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perum.
 - f. PP Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perjan.
3. UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Latar belakang filosofi dari UU BUMN adalah pada legitimasi keberadaan BUMN yang berada pada pasal 33 UUD 1945 yang mengatakan bahwa:

”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; upaya mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tugas konstitusional bagi negara; Tugas konstitusional dilakukan melalui regulasi sektoral dan kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha (BUMN)”¹¹

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Melihat peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional, dan menilai pelaksanaan peran BUMN yang belum optimal, maka untuk mengoptimalkannya, pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan secara profesional.

¹¹ Diambil dari Workshop BUMN di Era Globalisasi dan Sosialisasi UU 19/2003, op.cit.

Pada tahun 2003, akhirnya Indonesia berhasil merumuskan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Setelah sekian lama pengelolaan BUMN hanya dilandasi kebijakan yang lebih rendah dari UU. Maka pada tanggal 23 Juni 2003 diundangkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

1.3. Maksud dan Tujuan

UU Nomor 19 tahun 2003 pasal 2 menjelaskan maksud dan tujuan BUMN, yaitu:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.

BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

2. Mengejar keuntungan.

Dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, sedangkan Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

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.

Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan / atau jasa yang dibutuhkan oleh

masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi.

5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Maka setiap kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan / atau kesusilaan.

Sementara maksud dan tujuan dari persero dan perum adalah sebagai berikut:

1. Persero.¹²

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

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

2. Perum.¹³

- a. Menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat;
- b. Mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam point pertama diatas, dengan persetujuan menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.

¹² Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, op.cit., ps. 12.

¹³ Ibid, ps.36

2. Perum Pegadaian

2.1. Sejarah Perum Pegadaian

Pegadaian sebagai lembaga (perusahaan) yang memberikan pinjaman uang dengan jaminan barang-barang bergerak telah dikenal di Indonesia, yaitu sejak masa VOC (\pm tahun 1746).¹⁴

Sampai saat ini, Pegadaian telah mengalami 5 (lima) periode pemerintahan:

a. Periode VOC (1746-1811)

Pada saat itu Pegadaian di Indonesia dikenal dengan *Bank Van Leening*,¹⁵ selain memberikan pinjaman gadai, juga bertindak sebagai wessel bank. Pada mulanya lembaga ini merupakan perusahaan campuran antara pemerintah (VOC) dan swasta dengan perbandingan modal 2/3 modal VOC dan 1/3 modal swasta.

Namun sejak tahun 1794 *Bank Van Leening* menjadi monopoli dan diusahakan sepenuhnya oleh pemerintah.

b. Periode penjajahan Inggris (1811-1816)

Raffles selaku pemimpin tertinggi pemerintah kerajaan Inggris di Indonesia masa itu tidak menyetujui *Bank Van Leening* di Kelola oleh pemerintah.

Tujuan *Licentle Stelsel*¹⁶ adalah untuk memperkecil peranan *woeker* (lintah darat). Akan tetapi tujuan tersebut tidak mencapai sasaran, kemudian *Licentle stelsel* diganti dengan *Pacht Stelsel*.¹⁷

c. Periode Penjajahan Belanda (1816-1942)

Pemerintah Belanda pada tahun 1856 mengadakan penelitian terhadap pelaksanaan *Pacht Stelsel*. Dari hasil penelitian

¹⁴ Pirgong Matua, Sejarah Singkat Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, (Jakarta: Perum Pegadaian, 2003) hlm.1.

¹⁵ Bank Van leening adalah Nama lembaga gadai pada masa VOC, tahun 1746-1811.

¹⁶ Licentle Stelsel adalah Program pemerintahan Inggris untuk menampung gadai masyarakat.

¹⁷ Pacht Stelsel adalah Pengganti dari nama program Licentle Stelsel.

diketahui adanya penyimpangan yang sangat merugikan rakyat. Oleh karena itu sejak tahun 1970 *Pacht Stelsel* diganti dan kembali lagi dengan *Licentie Stelsel*. Kenyataannya *Licentie Stelsel* secara moriil dan materiil tidak menguntungkan baik pemerintah maupun masyarakat. Sehingga pada tahun 1880 kembali diberlakukan *Pacht Stelsel*. Untuk pelaksananya pemerintah Belanda melakukan pengawasan dengan ketat, hal ini menyebabkan orang/swasta menyelenggarakan usaha gadai (*Pacht Pandhuis*) secara ilegal tetap berlangsung, dan sangat merugikan masyarakat.¹⁸

Melihat situasi demikian, untuk menghindari semakin dirugikannya masyarakat oleh gadai ilegal tersebut, maka akhirnya pemerintah Belanda sendiri secara monopoli menyelenggarakan gadai. Sampai menjelang akhir periode penjajahan, usaha gadai merupakan monopoli pemerintah Belanda dengan status Jawatan dalam lingkungan Kantor Besar Keuangan.

Pada tahun 1930 status hukum Pegadaian adalah Perusahaan Negara tetap dengan landasan hukum IBW (*Indonesische Bedrijvenwet*). Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam pasal 2 IBW), yang berbunyi:

“Penunjukan dari cabang-cabang dinas Negara Indonesia sebagai perusahaan-perusahaan Negara dalam makna undang-undang ini, dilakukan dengan ordonansi”.¹⁹

d. Periode penjajahan Jepang (1942-1945)

Pada periode penjajahan Jepang, Pegadaian masih merupakan instansi pemerintahan dengan status Jawatan dibawah pimpinan dan pengawasan Kantor Besar Keuangan. Akan tetapi pada periode ini lelang dihapuskan, dan barang berharga seperti: emas, intan, berlian di Pegadaian diambil alih oleh pemerintah Jepang.

¹⁸ Pargong Matua, *op.cit.*, hlm.3.

¹⁹ Indonesia, Staatsblad Nomor 226 Tahun 1930, tentang Jawatan Pegadaian

e. Pegadaian pada periode kemerdekaan - Sekarang

Sampai pada tahun 1961 Pegadaian status hukumnya masih berbentuk Jawatan. Berdasarkan PP Nomor 173 Tahun 1961 menjadi Perusahaan Negara dalam lingkungan Kementerian Keuangan. Pada tahun 1965, Perusahaan Negara Pegadaian diintegrasikan ke dalam urusan Bank Sentral.

Berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara Pegadaian diubah status hukumnya menjadi Jawatan Pegadaian dalam lingkungan Departemen Keuangan dibawah pembinaan teknis operasional Direktorat Jendral Keuangan.²⁰

Dalam pasal 2 Surat Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 39/MK.6/1/1971, Jawatan Pegadaian mempunyai tugas membantu Menteri Keuangan dalam:

1. Membina perekonomian rakyat kecil dengan menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai kepada:
 - a. Para petani, nelayan, pedagang kecil, industri kecil yang bersifat produktif.
 - b. Kaum buruh/pegawai negeri dan lain-lain.
2. Ikut serta mencegah adanya rentenir, lintah darat, pemberian pinjaman tidak wajar, ijon, Pegadaian gelap serta praktek riba lainnya;
3. Usaha-usaha lain yang bermanfaat terutama bagi pemerintah dan masyarakat;
4. Membina pola perkreditan supaya benar-benar terarah dan bermanfaat.

Setelah mengalami pasang surut dari mulai periode penjajahan Belanda sampai dengan masa kemerdekaan dengan melalui berbagai kebijaksanaan pemerintah dalam hal status hukum dan lingkungan keluarga besarnya. Akan tetapi memiliki fungsi dan tugas pokok yang tidak berubah.

²⁰ Direktorat Jendral Keuangan Sekarang Disebut Ditjen Moneter.

PP Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, masih menetapkan bahwa Pegadaian selaku salah satu BUMN dalam lingkungan Departemen Keuangan RI.²¹

Dengan landasan hukum ini diharapkan Pegadaian lebih mampu mengembangkan usahanya selaku perusahaan negara dengan status BUMN dan merupakan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) untuk mencari keuntungan tanpa harus meninggalkan misi utamanya yaitu:

- a. Turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya melalui penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai;
- b. Pencegahan praktek ijon, Pegadaian gelap, riba, dan pinjaman tidak wajar lainnya.²²

Landasan hukum terbaru Pegadaian yaitu tetap merupakan “Lembaga Keuangan Non Bank” yang keberadaannya di atur dalam PP Nomor 103 Tahun 2000 tentang Perum Pegadaian tanggal 10 Nopember tahun 2000.²³ PP tersebut adalah pengganti dari PP Nomor 10 Tahun 1990 tanggal 10 April 1990 yang mengatur perubahan bentuk Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian.²⁴

Dengan pengalihan bentuk ini, maka Perjan Pegadaian dinyatakan bubar, tetapi segala hak dan kewajiban serta kekayaan pegawai yang dimilikinya dialihkan kepada Perum Pegadaian.²⁵

²¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Bentuk Perjan Pegadaian Menjadi Perum Pegadaian, PP No. 10, LN No. 14 Tahun 1990, ps.1.

²² Ibid., ps. 5 Ayat 2.

²³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, PP No. 103, LN No. 200 Tahun 2000, TLN. No.2970

²⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Bentuk Perjan Pegadaian Menjadi Perum Pegadaian, op.cit.

²⁵ Ibid.

Modal perum Pegadaian berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dari APBN dan tidak terbagi atas saham-saham, dengan jumlah modal awal per 1 April 1990 sebesar Rp. 205,000.000.000,- (duaratus lima milyar rupiah).²⁶ Perum Pegadaian yang merupakan BUMN atau perusahaan milik negara dalam menjalankan operasionalnya yaitu: ”Menyalurkan Kredit Berskala Kecil Kepada Papan Menengah Kebawah”

Berdasarkan PP Nomor 103 Tahun 2000 ini, maka Perum Pegadaian bukan satu-satunya lembaga yang dapat beroperasi secara legal menyalurkan uang pinjaman secara gadai. Apabila ditinjau dari kehidupan ekonomi masyarakat Indonesia saat ini, praktek-praktek bisnis dengan sistem gadai sebenarnya banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga kredit tidak resmi bahkan lembaga resmi lainnya seperti BPR, toko mas, dan lembaga-lembaga substitusi lainnya dapat melakukan bisnis secara gadai.

Kepribadian perusahaan kini tercermin pada misi dan budaya perusahaan yang dicanangkan sejak berdirinya. Pegadaian tetap berjuang untuk menunaikan misinya, yakni “Ikut membantu program pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan menengah kebawah melalui kegiatan utama berupa penyaluran kredit gadai dan melakukan usaha lain yang menguntungkan.”²⁷

2.2. Dasar Hukum

Sebagai salah satu BUMN, maka Perum Pegadaian dalam melaksanakan tugasnya tunduk pada landasan yuridis sebagai berikut:

²⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, *op.cit.*, ps 17 Ayat 1

²⁷ Perum Pegadaian Pusat, Company Profile, (Juni 2007). Misi dari visi tersebut adalah dicanangkan budaya perusahaan “Mengatasi Masalah Tanpa Masalah” yang diimplementasikan dalam etos dan budaya kerja “Si Intan” yakni Inovatif, Nilai Moral Tinggi, Terampil, Adi Layanan, dan Nuansa Citra.

1. PP Nomor 7 Tahun 1969 Tentang Perusahaan Negara Pegadaian Menjadi Jawatan Pegadaian.
1. PP Nomor 3 Tahun 1983 Tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), Perusahaan Perseroan (PERSERO);
3. PP Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.
2. PP Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM);
3. PP Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian .

2.3. Maksud dan Tujuan

Maksud dan Tujuan Perum Pegadaian adalah:²⁸

1. Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah kebawah melalui penyediaan dana dengan dasar hukum gadai, dan jasa dibidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktek dan pinjaman tidak wajar lainnya.

Adapun kegiatan operasional Perum Pegadaian yang merupakan BUMN atau perusahaan milik Negara adalah sebagai berikut:²⁹

1. Menyalurkan kredit berskala kecil atau uang pinjaman atas dasar hukum gadai kepada masyarakat papan menengah ke bawah ;

²⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, PP No. 103, LN No. 200 Tahun 2000, TLN. No. 2149, ps.7

²⁹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Perum Pegadaian, PP No. 103, LN No. 2000 tahun 2000, ps. 7.

2. Penyaluran uang pinjaman berdasarkan fidusia, pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu aji, unit toko emas dan industri perhiasan emas serta usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan, dengan persetujuan Menteri Keuangan.

Dari ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa misi pelayanan masyarakat (*public service*) masih menjadi tugas pokok bagi Perum Pegadaian tanpa meninggalkan prinsip pengelolaan perusahaan.

2.4. Perkembangan usaha Perum Pegadaian.

Semenjak tahun 2002 telah diberlakukan era perdagangan bebas atau *Asean Free Trade Area* (AFTA).³⁰ Persaingan di dunia usaha semakin ketat, Perum Pegadaian harus bisa menyiapkan diri menghadapi masuknya Pegadaian asing seperti dari Malaysia, Thailand, Filipina dengan suku bunga lebih murah sehingga bisa menjadi ancaman bagi Pegadaian di Indonesia.³¹

Dalam kondisi seperti ini, daya saing atau keunggulan kompetitif merupakan faktor penting dalam meningkatkan volume perdagangan dan menarik minat investasi, sebagaimana diungkapkan oleh Michael E. Porter (1995), "*competitive advantage is at the heart of a firm's performance in competitive market* (Keuntungan kompetisi adalah pada keunggulan penampilan perusahaan di kompetisi pasar)."³² Sehubungan dengan itu, upaya meningkatkan daya saing dan upaya membangun keunggulan kompetitif sudah selayaknya menjadi perhatian berbagai kalangan, baik para pelaku bisnis, aparat birokrasi, dan

³⁰ Ronald Nengoi, *Bisnis Internasional: Aspek dan Perkembangannya*, (Jakarta: CSIS, 1992), hlm.10.

³¹ "Tantangan Perum Pegadaian," <http://www.Pegadaian.co.id>, 8 Agustus 2008.

³² Michael E. Porter, *Competitive Advantages Creating Sustaining Superior Performance*, (New York: The Free Press, 1985) hlm.XV.

organisasi maupun anggota masyarakat lainnya yang merupakan lingkungan kerja institusi bisnis.

Pengelolaan BUMN dapat dikatakan "di antara dua dunia", yaitu "dunia birokrasi" dan "dunia korporasi". Hasilnya adalah BUMN yang tidak cukup mampu membuktikan keunggulan korporasinya.³³ BUMN cenderung menjadi lembaga yang birokratik daripada korporatik.³⁴ Model pengelolaan ini jelas tidak sesuai dengan visi dan misi BUMN, yang tidak saja memberikan pelayanan kepada publik, namun juga menciptakan nilai tambah dan menghasilkan laba yang signifikan untuk dikontribusikan kepada negara.³⁵

Krisis ekonomi yang berkepanjangan sejak tahun 1997, justru memberi hikmah besar bagi Perum Pegadaian di tengah kesulitan yang tengah dihadapi sebagian besar perbankan nasional, dalam sektor ekonomi Perum Pegadaian justru kewalahan melayani nasabah, dalam sektor pajak Perum Pegadaian mampu memberikan kontribusi yang signifikan dan bagian keuntungan kepada pemerintah.³⁶ Perkembangan ini dapat dilihat dari grafik laporan operasional Perum Pegadaian Pusat selama tahun 2002 sampai dengan Juni 2007 yaitu:³⁷

a. Perkembangan jumlah pinjaman Kredit Cepat dan Aman (KCA);
(Dalam Jumlah Rupiah)

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UP Gol.A	178.991	262.739	502.164	462.216	375.981	171.489
UP Gol.B	542.168	1.036.728	2.163.855	2.428.887	2.539.599	1.294.486
UP Gol.C	1.924.462	3.407.970	7.142.827	9.683.254	13.380.018	7.881.334
UP Gol.D	5.158.216	4.042.868	236.814	552.078	998.887	639.894
Jumlah	7.803.837	8.750.305	10.045.660	13.126.435	17.294.485	9.987.203

³³ Baharudin Mydin, 2003, "Managing A State Owned Enterprises-Malaysia Experience". Workshop BUMN, Bali 22 Agustus 2003. Dalam Bukunya Zaenal Soedjaist, BUMN Incorporation, (Jakarta: PT. Gramedia, 2004), hlm. 55.

³⁴ Ibid.

³⁵ Perum Pegadaian Pusat, loc.cit. hlm.2

³⁶ Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Ingin Secepatnya Jadi Persero," <<http://www.pegadaian.co.id>>, 4 Desember 2008.

³⁷ Perum Pegadaian Pusat, loc.cit. hlm.4

b. Perkembangan barang jaminan;

(Dalam Ribuan Potong)

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UP.Gol.A	7.131	5.579	6.911	6.206	4.701	2.05
UP Gol.B	5.722	6.107	7.23	7.93	8.119	4.115
UP Gol.C	6.511	6.281	5.223	6.757	8.804	5.085
UP Gol.D	3.598	2.852	8	19	30	20
Jumlah	22.962	20.819	19.372	20.912	21.654	11.27

c. Perkembangan jumlah nasabah;

(Orang)

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Petani	3.341.500	2.799.381	2.416.638	1.787.148	1.305.763	1.127.112
Nelayan	571.879	651.064	642.76	419.693	160.592	247.16
Industri	581.172	700.546	608.26	306.935	317.673	188.241
Pedagang	2.825.770	2.673.203	2.308.271	3.465.192	1.398.268	1.164.168
Lain-lain	4.758.004	7.493.784	9.421.779	10.735.898	12.043.306	5.418.367
Jumlah	12.078.325	14.317.975	15.397.708	16.714.866	15.225.602	8.145.048

d. Perkembangan jumlah cabang pegadaian;

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cabang	739	774	806	840	869	895

e. Perkembangan uang pinjaman/omzet usaha syariah

(Dalam Jumlah Rupiah)

Uraian	2005	2006	2007
Syariah	308.709	591.087	418.434

f. Perkembangan uang pinjaman/omzet usaha lain.

(Dalam Jumlah Rupiah)

Uraian	2005	2006	2007
K.Kresida	747.568	483.237	268.227
KTJG	3.474	1.962	687
Jumlah	751.042	485.199	268.964

Pada sektor bisnis Pegadaian bersifat sangat fleksibel:³⁸

1. Pegadaian terbuka untuk semua lapisan masyarakat, baik masyarakat kelas bawah, menengah maupun atas karena orientasinya adalah pada pelayanan.
2. Profesionalisme dijunjung tinggi, yaitu profesionalisme dalam hal pelayanan sebagaimana program yang dicanangkan Perum Pegadaian sebagai upaya untuk menjawab tuntutan masyarakat pelanggan atas kualitas pelayanan yaitu Pelanggan Nomor Wahid (Pelanggan NOW). Program ini juga merupakan respon dan penyikapan Perum Pegadaian terhadap tantangan persaingan dalam "industri gadai" masa kini/sekarang dan masa datang, yakni: Pelanggan harus menjadi Nomor Wahid dalam profesionalisme pelayanan yang diterima.
3. Azas kehati-hatian serta inovasi produk, yaitu hati-hati dalam melakukan penaksiran terhadap barang jaminan yang digadaikan dan inovasi produk lain Pegadaian meliputi:
 - a. Jasa Titipan;
 - b. Jasa Taksiran;
 - c. Properti;
 - d. Jasa Lelang;
 - e. Usaha Sewa Gedung;
 - f. Kiriman Uang Cara Instan, Cepat, dan Aman (KUCICA)

Pada tahun 2008 Pegadaian menargetkan pertumbuhan kredit sebesar Rp. 26.000.000.000.000 (duapuluh enam trilyun) naik dibanding tahun sebelumnya yang mencapai Rp. 21.000.000.000.000 (duapuluh satu trilyun) atau tumbuh minimal 15% (lima belas persen).³⁹ Dengan pertumbuhan kredit sebesar itu, pendapatan usaha bisa meningkat mencapai Rp. 2.600.000.000.000 (dua koma enam trilyun) naik dari tahun sebelumnya Rp. 2.240.000.000.000 (dua koma duapuluh empat trilyun). Selain itu

³⁸ Ibid.

³⁹ "Program Perum Pegadaian," <http://www.pegadaian.co.id>, 1 Oktober 2008

Pegadaian juga menargetkan laba perusahaan mencapai Rp. 716.000.000.000 (tujuhratus enambelas miliar) naik dibanding tahun lalu sekitar Rp. 610.000.000.000 (enamratus sepuluh miliar) dengan asset sebesar Rp. 8.830.000.000.000 (delapan koma delapan puluh tiga triliun). Mengenai suku bunga, Pegadaian telah menurunkan suku bunga antara 0,25% (nol koma duapuluh lima persen) sampai 0,5% (nol koma lima persen) seperti bunga untuk Unit Kecil dan Menengah (UKM) yang semula 1% (satu persen) per bulan turun 0,1 % (nol koma satu persen) menjadi 0,9% (nol koma sembilan persen) per bulan. Penurunan suku bungan itu sejalan dengan makin turunnya suku bunga perbankan, setelah BI menurunkan suku bunga acuan (BI Rate) dari 8,25% (delapan koma duapuluh lima persen) menjadi 8% (delapan persen).⁴⁰

Sejalan dengan perkembangan zaman, pimpinan dan seluruh staf Pegadaian,⁴¹ bertekad mewujudkan komitmen yang tertuang dalam visinya, yakni: pada tahun 2010 menjadi perusahaan yang modern, dinamis dan inovatif dengan usaha utama gadai.⁴²

Dengan pertimbangan memperkuat permodalan, Perum Pegadaian menyiapkan diri merubah status hukumnya menjadi Persero.⁴³ Persiapan ini merupakan strategi Perum Pegadaian di tahun 2007, karena Pegadaian sendiri merasa cukup optimis bahwa usaha ini akan dapat direalisasikan, melihat pertumbuhan perseroan pada tahun 2007 yang semakin berkembang.⁴⁴

2.5. Privatisasi

Dengan semakin berkembangnya dunia usaha, maka perum Pegadaian bermaksud melakukan privatisasi.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Lihat Lampiran 2

⁴² Perum Pegadaian Pusat, loc.cit. hlm.2

⁴³ Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Ingin Secepatnya Jadi Persero," <http://www.pegadaian.co.id>, 1 Desember 2008.

⁴⁴ Ibid.

Privatisasi di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari krisis ekonomi dan keuangan dunia yang melanda negeri ini sejak awal tahun 1980-an. Implikasi dari krisis yang berkepanjangan ini menyebabkan subsidi pemerintah untuk kebutuhan pokok masyarakat membengkak, belum lagi kebutuhan dana untuk kegiatan rehabilitasi sosial akibat krisis dan kegiatan restrukturisasi perbankan semakin membebani anggaran negara. Akibat lainnya adalah pengeluaran-pengeluaran rutin seperti gaji pegawai negeri, dan subsidi pemerintah untuk BUMN terancam macet.⁴⁵

Untuk menghindari dari kebangkrutan ekonomi, pemerintah Indonesia terpaksa mendatangkan *letter Of Intent (LOI)* dengan Badan Moneter Internasional (IMF) untuk membantu mengatasi krisis moneter di Indonesia. Beberapa butir kesepakatan yang disyaratkan IMF justru menimbulkan polemik baru di masyarakat, seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), tarik listrik, dan privatisasi BUMN untuk menutupi defisit anggaran negara.⁴⁶

Tahun 1989 wacana privatisasi muncul dimaknai dengan istilah *go public* atau *Initial Public Offering (IPO)*, atau penjualan saham di lantai bursa. Privatisasi baru benar-benar bergulir sejak tahun 1992, ketika PT. Semen Gresik menjual sahamnya di lantai bursa domestik, kemudian diikuti dengan suksesnya PT Indosat dan PT. Telkom di Bursa Efek New York, PT. Tambang Timah dan PT. Bank BNI pada 1996. Semua proses itu dijalani dengan relatif mulus.⁴⁷

Privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara

⁴⁵ Roy H.M. Sembel, "Privatisasi BUMN di Indonesia," dalam Dr. Sularso Sopater, et.Al (ed)., hlm.53.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Diambil dari Workshop BUMN di Era Globalisasi dan Sosialisasi UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Bali 22 Agustus 2003. Ditulis oleh A Tony Prasetiantino, Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi, (Jakarta: PT. Gramedia, 2005), hlm.34.

dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.⁴⁸

Privatisasi merupakan kebijakan publik yang mengarahkan bahwa tidak ada alternatif lain selain pasar yang dapat mengendalikan ekonomi secara efisien, serta menyadari bahwa sebagian besar pembangunan ekonomi yang dilaksanakan selama ini seharusnya diserahkan kepada sektor swasta.⁴⁹ Privatisasi merupakan simbol dari upaya mengurangi peranan pemerintah dan memberi kepercayaan kepada swasta dalam sistem perekonomian suatu negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini juga berhubungan langsung dengan fenomena global, dimana sistem ekonomi yang terpusat pada negara (*state centered economic system*) ditransformasikan menjadi suatu sistem ekonomi yang berpusat pada mekanisme pasar bebas (*free market economic system*).⁵⁰

Privatisasi harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kewajaran, dan prinsip harga terbaik dengan memperhatikan kondisi pasar.⁵¹ Melalui privatisasi, sebuah perusahaan atau aset BUMN bisa dimiliki oleh masyarakat luas melalui bursa efek. Proses kepemilikan yang meluas di kalangan masyarakat juga dianggap sebagai upaya demokratisasi di bidang ekonomi.⁵²

BUMN yang dapat di privatisasi sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria:

a. Industri atau sektor usahanya kompetitif

Industri atau sektor ini adalah usaha yang pada dasarnya dapat diusahakan oleh siapa saja, seperti BUMN maupun swasta.

⁴⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), PP No. 33, LN No.79 tahun 2005, TLN. No. 4528, ps. 1 ayat 2

⁴⁹ Indra Bastian, Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi, (Jakarta: PT Salemba Emban Palria, 2002), hlm.18.

⁵⁰ A. Effendy Choiri, op.cit., hlm.36

⁵¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), op.cit., ps. 3 Ayat 3

⁵² Ibid.

Dengan kata lain tidak ada peraturan perundang-undangan atau kebijakan sektoral yang melarang swasta melakukan kegiatan di sektor tersebut atau sektor tersebut tidak semata-mata dikhususkan untuk BUMN.

- b. Industri atau sektor usahanya terkait dengan teknologi yang cepat berubah.

Industri atau sektor ini adalah usaha kompetitif dengan ciri utama terjadinya perubahan teknologi yang sangat cepat dan memerlukan investasi yang sangat besar untuk mengganti teknologi tersebut.

Pelaksanaan privatisasi BUMN dengan kriteria tersebut diatas juga harus memperhatikan manfaat eksternalitas dan kinerja dari BUMN yang akan diprivatisasi.⁵³ BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas rendah dan kinerja rendah dapat dijual atau dilikuidasi. Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas rendah tetapi kinerja tinggi, pemerintah dapat menjual atau mendatangkan investor baru. BUMN yang memiliki eksternalitas tinggi dan kinerja tinggi perlu dipertahankan namun pemerintah tidak perlu memiliki 100% (seratus persen). Terhadap BUMN yang memiliki manfaat eksternalitas tinggi tetapi kinerja rendah, Pemerintah perlu melakukan upaya pemberdayaan atau revitalisasi untuk meningkatkan kinerja.⁵⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, awal tahun 2007 Perum Pegadaian telah mengajukan perubahan status hukum dari Perum menjadi Persero.⁵⁵ BUMN yang dapat di privatisasi menurut ketentuan UU BUMN adalah perusahaan yang bergerak pada sektor yang kompetitif yaitu perseroan (persero),

⁵³ Safri Nugraha, Privatisasi di Berbagai Negara: Pengantar Untuk Memahami Privatisasi, (Jakarta: Lentera Hati, 2002) hlm.11.

⁵⁴ Ibid., hlm.12

⁵⁵ Deddy Kusdedi, loc.cit.

sebab karakteristik BUMN inilah yang memenuhi syarat mendekati bentuk badan hukum PT untuk dapat menawarkan saham atau obligasinya kepada masyarakat melalui pasar modal sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1990 jo Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1548/KMK.013/1990 tentang pasar modal, tidak secara tegas disebutkan bahwa emiten itu adalah PT, tetapi badan usaha sebagaimana dimaksud dalam KUHD/badan hukum lain yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sepanjang tidak ditentukan lain dalam keputusan ini. “Perubahan status itu bagi pegadaian sebagai bentuk persiapan atau langkah antisipatif dalam menghadapi era persaingan bebas.”⁵⁶

Perum Pegadaian berencana melakukan privatisasi dengan cara penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal. Revaluasi aset dapat dijadikan parameter untuk menilai apakah sebaiknya melalui IPO atau melalui penjualan obligasi di pasar modal, karena bila dilihat dari tujuan-tujuan pendirian pasar modal itu sendiri yang mencakup 3 (tiga) aspek mendasar, yaitu:⁵⁷

1. Mempercepat proses perluasan pengikut sertaan masyarakat dalam pemilikan saham perusahaan;
2. Diarahkan pada aspek pemerataan pendapatan masyarakat melalui pemerataan pemilikan saham perusahaan;
3. Untuk lebih menggairahkan partisipasi masyarakat dalam pengerahan dan penghimpunan dana untuk digunakan secara produktif.

Penawaran saham perdana atau *Initial Public Offering* (IPO) di Bursa Efek Jakarta (BEJ) dipilih sebagai cara

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), hlm.211-213.

privatisasi yang akan dijalankan Pegadaian karena penjualan obligasi telah dilakukan Perum Pegadaian sejak tahun 1997.⁵⁸ IPO ini direncanakan akan dilaksanakan pada Tahun 2009, setelah Pegadaian memenuhi segala persyaratan dan mendapat izin dari Menteri Negara BUMN.

Privatisasi BUMN melalui cara IPO banyak melahirkan kisah sukses. Antusiasme investor untuk membeli saham Bank Mandiri, dan tak adanya resistensi terhadap divestasi Bank terbesar di Indonesia ini, merupakan bukti derajat penerimaan masyarakat yang tinggi terhadap fenomena privatisasi. Masyarakat ternyata apresiatif terhadap langkah IPO.⁵⁹

Privatisasi model IPO oleh Bank Mandiri, juga akan menjadi kisah sukses berikutnya. Pemerintah semula hanya akan melepas sekitar 10-15% (sepuluh – limabelas persen) saham Bank Mandiri, meski sebenarnya dimungkinkan hingga 30% (tigapuluh persen). Namun, berhubung animo calon investor tampak tinggi, baik di dalam maupun di luar negeri, maka pemerintah pun menaikkan saham yang dilepaskannya menjadi 20% (duapuluh persen)

Setelah Bank Mandiri, pemerintah juga akan segera melepaskan BRI, dengan cara yang sama (IPO). Berbeda dengan Bank Mandiri, BRI merupakan bank yang berkonsentrasi menyalurkan kredit usaha kecil, menengah, dan mikro, sehingga jauh lebih kental misi "*agent of development*"-nya. Meski BRI akan di divestasi, tampaknya juga tak ada tanda-tanda penolakan masyarakat. Tampaknya masyarakat paham benar, bahwa divestasi melalui IPO akan menjadikan BUMN nantinya akan dimiliki banyak orang (tak peduli lokal maupun asing), yang berarti terjadi penyebaran kepemilikan.

⁵⁸ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

⁵⁹ Riant Nugroho dan Ricky Siahaan, *op.cit.*, hlm.105-108.

Dengan kata lain, tak ada penumpukan kekuasaan di salah satu atau segelintir pemilik. Faktor inilah yang menyebabkan masyarakat merasa tenang dan tidak perlu menunjukkan sikap resistensi.⁶⁰

Untuk privatisasi ini, yang harus dicapai adalah *Price Earning Multiple* (PEM)-nya. Makin tinggi profitya, maka akan makin tinggi harganya dan makin rendah *dillution effect* terhadap *share* pemerintah di BUMN tersebut. Sehingga jika privatisasi dijadikan satu-satunya targer, maka dapat merusak sentiment pasar ketika perusahaan tersebut *go publick*. Jika privatisasi dijadikan target pembayaran APBN, maka strategi ini akan dengan mudah dibaca oleh pasar, sehingga harga BUMN yang akan diprivatisasi akan ditekan karena pasar tahu bahwa privatisasi dilakukan untuk mengejar pembayaran sehingga harga berapapun akan dilepas. Oleh karena itu, 3 (tiga) elemen penting yang harus dicermati dalam pelaksanaan privatisasi melalui cara IPO:⁶¹

- a. *Timing*, jika *market* tidak kondusif, maka *Price Earning Multiple* (PEM) nya rendah. Jadi, *timing* mempengaruhi *pricing*.
- b. Elemen
- c. *Target Siz*, atau besaran yang hendak kita capai dalam privatisasi.

Privatisasi dapat dilakukan dengan 3 (tiga cara) yaitu:⁶²

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Diambil dari pengarahan menteri BUMN pada CEO Breakfast & Briefing yang ke-2 dan ke-3, Ditulis Oleh, Sugiharto, Restrukturisasi, Profitisasi, Privatisasi, (Jakaera:PT. Gramedia, 2005), hlm.21.-22.

⁶² Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), PP No. 33, LN No.79 tahun 2005, TLN. No. 4528, ps. 5 Angka 1

Penjualan ini antara lain adalah penjualan saham melalui penawaran umum (*Initial Public Offering/ IPO*), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi Persero yang telah terdaftar di Bursa.

2. Penjualan saham secara langsung kepada investor;

Penjualan ini kepada mitra strategis (*direct placement*) atau investor lainnya termasuk investor finansial. Cara ini khusus berlaku bagi penjualan saham persero yang belum terdaftar di bursa.

3. Penjualan saham kepada manajemen dan / atau karyawan persero yang bersangkutan.

Penjualan saham kepada manajemen (*Management Buy Out/MBO*) adalah penjualan sebagian besar atau seluruh saham langsung kepada manajemen dan / atau karyawan persero yang bersangkutan. Dalam hal manajemen dan / atau karyawan tidak dapat membeli sebagian besar atau seluruh saham, maka penawaran kepada manajemen dan / atau karyawan dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan mereka.⁶³

Privatisasi juga memiliki sejumlah metode yang terus menerus mengalami pengembangan. Indra Bastian mengemukakan beberapa metode privatisasi, yaitu:⁶⁴

1. Penawaran umum (*flotation*)
2. Penempatan langsung (*Direct Placement*)
3. *Management buy-out/MBO* (atau bila karyawan turut berpartisipasi maka disebut dengan *management and/or employee buy-out/MEBO*)
4. *Likuidasi*

⁶³ Yang dimaksud manajemen disini adalah Direksi.

⁶⁴ Indra Bastian, *op.cit.*, hlm.21-25

5. Privatisasi lelang
6. Kepemilikan dengan menggunakan Dana Perwakilan Privatisasi (*Privatisation Trust Fund*)
7. Penjualan asset
8. Koneksi
9. Sewa guna usaha atau *Lease*

Privatisasi mempunyai paling tidak tiga manfaat pokok:

1. Semakin meningkatkan transparansi, karena menjadi perusahaan publik maka kewajiban untuk transparan semakin meningkat;
2. Terdapat perlindungan dari intervensi politik atau birokrasi, karena terdapat pemilik lain selain negara, maka setiap ada intervensi harus dikonfirmasi dengan pemegang saham yang lain, kecuali untuk kasus-kasus di mana terjadi penyelewengan yang besar terhadap kepentingan masyarakat luas.
3. Terdapat injeksi modal ke dalam perusahaan untuk memperkuat struktur finansialnya.

Setelah dilaksanakan privatisasi BUMN, maka diharapkan dapat:

- a. Meningkatkan manajemen yang lebih akuntabel melalui sistem pendelegasian wewenang yang lebih besar serta berkurangnya campur tangan pemerintah;
- b. Meningkatkan sarana untuk menjangkau sumber-sumber permodalan publik bagi pengembangan perusahaan di masa datang;
- c. Memperluas penawaran umum di pasar modal, yang merupakan sarana untuk mengetahui nilai pasar perusahaan sebagai indikator keberhasilan perusahaan

pada tingkat yang lebih baik, dan untuk tujuan pembelanjaan perusahaan.⁶⁵

Pelaksanaan Privatisasi BUMN juga diharapkan dapat:

1. Meningkatkan pendapatan baru bagi pemerintah;
2. Mendorong efisiensi ekonomi;
3. Mengurangi campur tangan pemerintah dalam perekonomian;
4. Mendorong kepemilikan saham yang lebih luas;
5. Memberikan kesempatan untuk mengenalkan persaingan; dan
6. Mengembangkan pasar modal negara.⁶⁶

Harapan setelah Pegadaian dapat diprivatisasi yaitu:⁶⁷

1. Pengambilan keputusan bisa langsung dan tidak perlu birokrasi yang terlalu berjenjang ke pemerintah.
2. Aspek permodalan bisa lebih berkembang, dimana kondisi keuangan bisa lebih baik dari tahun 2000.
3. Obligasi ½ (setengah) laku, MPN, dan boleh melakukan peminjaman kepada perbankan.
4. Kapasitas untuk menerima modal dari swasta terbatas, melihat daya serap masyarakat dan kemampuan perum sendiri.

⁶⁵ A. Rachman Pasha, "Privatisasi BUMN dan Antisipasi Krisis Moneter" dalam: Indonesia Antara Akumulasi Krisis dan Tuntutan Reformasi, (Jakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan dan Penyusunan Naskah Indonesia, 1999), hlm. 164.

⁶⁶ William L. Megginsobn. Op.cit., hlm.4.

⁶⁷ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

Persyaratan-persyaratan serta langkah-langkah yang sangat ketat untuk emisi saham baik di pasar modal domestik, terlebih di pasar modal internasional tentunya sangat erat kaitannya dengan kondisi dari badan usaha yang bersangkutan.

Salah satu persyaratan yang harus dibenahi oleh BUMN, baik untuk *go publik* di pasar modal domestik ataupun untuk *go internasional* menurut pendapat beberapa ahli, yang merupakan tulang punggung dari berhasil atau tidaknya suatu pasar modal adalah aspek keterbukaan (*disclosure aspects*).⁶⁸ Tujuan dari keterbukaan dalam peleburan keuangan maupun non keuangan adalah menyajikan informasi perusahaan yang diperlukan dalam rangka menciptakan pasar modal yang efisien. Hal ini berarti untuk menciptakan suatu pasar modal yang efisien dan efektif, diperlukan data yang cukup dan tersedia bagi setiap pihak yang berkepentingan dengan pasar modal ini, artinya amatlah penting untuk melakukan prediksi mengenai deviden dimasa yang akan datang atau untuk melihat kecenderungan-kecenderungan yang terjadi dalam kaitannya dengan pengukuran kofariabilitas deviden dengan pasar dimasa yang akan datang.

2.6. Alasan Perubahan Status Hukum

Awal tahun 2007 Perum Pegadaian telah mengajukan perubahan status hukum dari Perum menjadi Persero.⁶⁹ Alasan Perum Pegadaian hendak merubah statusnya menjadi PT. Persero antara lain:⁷⁰

⁶⁸ Nindyo Pramono, Sertifikasi Saham PT Go Publik dan Hukum Pasar Modal Indonesia, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997), hlm.133.

⁶⁹ Alexander Rusli, "Gali Modal, Perum Pegadaian Jadi Pesero di 2008," <http://www.AntaraNews.com>, 18 Agustus 2008.

⁷⁰ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

1 Strategi bisnis

Bahwa maksud dan tujuan pendirian Persero adalah sebagaimana diatur dalam pasal 12 huruf a UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yaitu untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

2. Memangkas birokrasi

Agar Pegadaian bisa lebih flexible dalam pengambilan keputusan dan keputusan dapat diambil hanya dengan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Kewenangan RUPS sebagaimana diatur dalam pasal 14 UU Nomor 19 Tahun 2003 yaitu:

- (1) Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki oleh Negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan Perseroan Terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara,
- (2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.

3 kompetisi yang semakin ketat dengan perusahaan pembiayaan lain seperti: leasing, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), koperasi, gadai swasta (person to person), Perbankan (skala besar) seperti bank. Dengan badan hukum Persero, semua *strategic direction* menjadi mudah. Apabila disetujui pada tingkatan *top management*, maka langkah selanjutnya adalah *action*. Sedangkan BUMN, perlu kesepakatan *stake holders* terlebih dahulu, *chek* dan *balances*, termasuk kepada Menteri. Proses seperti ini dinilai perlu untuk ditata kembali.

4. Agar Perum Pegadaian bisa melakukan ekspansi bisnis lebih luas lagi.

Dalam proses ekspansi, Pegadaian membutuhkan sebuah wadah dalam bentuk organisasi yang lebih flexible, yaitu

PT.Persero. Dengan badan Hukum PT. Persero maka pengambilan keputusan ekspansi cukup dengan RUPS saja. Sehingga kedudukan Departemen Keuangan bukan sebagai pemodal dan pengawas, tapi sebagai pembina dan Kementrian Negara BUMN kadudukannya sebagai pemegang mekanisme BUMN.

Program Pegadaian pada tahun 2008 adalah dapat merubah status hukumnya menjadi PT. Persero.⁷¹ Pegadaian telah melakukan berbagai persiapan lebih cepat untuk bisa *go publik* atau masuk bursa, dalam upaya meningkatkan usaha untuk meningkatkan permodalan. Diperkirakan setelah menjadi Persero, Perum Pegadaian akan meluncurkan IPO atau *go public* di Bursa Efek Jakarta (BEJ) di tahun 2009. Hal ini merupakan strategi Pegadaian dalam memperkuat persaingan bisnis dimasa yang akan datang.⁷²

Pada tahun 2008 juga Pegadaian berencana melakukan penawaran obligasi kepada masyarakat sebesar Rp. 600.000.000 (enamratus miliar) untuk meningkatkan ekspansi kredit dan membayar utang obligasi yang sudah jatuh tempo sebesar Rp. 108.000.000.000 (seratus delapan miliar).⁷³ Obligasi yang ditawarkan itu berbunga antara 10-10,2 % (sepuluh - sepuluh koma dua persen). Suku bunga obligasi itu akan turun tergantung dari pergerakan suku bunga acuan (BI Rate) Bank Indonesia (BI). Apabila BI Rate turun, maka bunga obligasi akan disesuaikan. Hasil dari obligasi itu juga akan digunakan untuk memenuhi permintaan kredit nasabah menjelang hari raya, tahun ajaran baru anak sekolah dan hasil tanam.⁷⁴

⁷¹ "Program Perum Pegadaian," loc.cit.

⁷² Ibid.

⁷³ Deddy Kusdedi., loc.cit.

⁷⁴ Ibid.

Sebagai perusahaan yang basisnya adalah rakyat kecil, Perum Pegadaian sangat berharap Tim Ekonomi baru pemerintahan ini memiliki kepedulian khusus terhadap usaha kecil. Sebab, Perum Pegadaian bisa langsung memotret apa yang menjadi kebutuhan masyarakat, terutama pengusaha kecil. Mereka tidak mungkin mencari pinjaman ke bank, karena selain prosedurnya banyak, juga prosesnya lambat. Disisi lain, pengusaha kecil, terutama sektor informal membutuhkan dana secara instant dan mudah.⁷⁵ Pengusaha kecil, termasuk sektor informal itu merupakan sokoguru perekonomian nasional dan tatanannya sangat kuat. Upaya ini dilakukan agar pegadaian bisa memposisikan perusahaan sebagai super market jasa keuangan untuk bisa menjadi perusahaan multi nasional (MMC) yang pada gilirannya menjadi perusahaan kelas dunia (global player).⁷⁶

Pemerintah cukup berhati-hati dalam mengambil keputusan. Jalan yang pertama dilakukan adalah mengetahui keadaan BUMN. Dibuat sebuah ukuran seragam yang dasarnya adalah rasio utama, masing-masing menggambarkan Pengembalian Atas Asset (ROI), kemampuan membayar kewajiban jangka pendek (likuiditas/aktiva lancar dibagi kewajiban lancar), dan struktur permodalan (Solvabilitas/total kewajiban dibagi total kekayaan). Rasio-rasio tersebut diberi bobot dan dijadikan alat penilaian.⁷⁷

Oleh karena itu diperoleh empat kategori tingkat kesehatan BUMN:⁷⁸

- d. Sehat Sekali (SS);
- e. Sehat (S);

⁷⁵ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

⁷⁶ Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Jadi Prsero Semester Pertama 2008," <http://www.AntaraNews.com>, 18 Agustus 2008.

⁷⁷ Mawardi Simatupang, BUMN Pasca UU BUMN, (Jakarta: Elex media Komputindo. 2006), hlm.66.

⁷⁸ Panji Anggoro, op.cit., hlm 121.

- f. Kurang Sehat (KS);
- g. Tidak Sehat (TS).

Semakin besar nilai yang diperoleh suatu BUMN, maka semakin naik kategorinya.

Setelah pengelompokan ini dilakukan, barulah langkah-langkah pembenahan direncanakan. Perusahaan yang nilainya jelek (kategorinya rendah) karena usahanya memang sudah tidak ada harapan untuk diteruskan, misalkan dasarnya sudah tidak ada, maka akan dilikuidasi atau di jual

Langkah-langkah pembenahan BUMN yang dilakukan pemerintah diatas jelas positif, karena:⁷⁹

1. Porsi APBN untuk penyertaan modal akan sangat berkurang artinya, pemerintah bisa mengurangi utang luar negeri yang selama ini banyak dipakai untuk membiayai proyek-proyek investasi BUMN.
2. Efisiensi BUMN akan semakin terjaga. Dengan memasyarakatkan BUMN, ada satu konsekuensi logis yaitu harus mendengarkan suara pemegang saham non pemerintah yang biasanya lebih berani. Oleh karena itu BUMN harus dianalisis oleh analis saham, sehingga dengan demikian kondisi BUMN dapat diketahui dan dipublikasikan.

Salah satu sudut yang paling relevan untuk diperhatikan adalah posisi perusahaan swasta, baik emiten maupun calon emiten sebagai 'pesaing' yang sama-sama memperebutkan dana masyarakat, kalangan swasta akan menghadapi situasi dimasa mendatang.⁸⁰

⁷⁹ Ibid., hlm.122

⁸⁰ Perikesit Suprpto, loc.cit.

B. Prosedur Perubahan Status Hukum Pegadaian

Sejalan dengan perkembangan dunia usaha, keberadaan Perum Pegadaian pada dasarnya sangat strategis dalam perekonomian nasional sehingga Perum Pegadaian dituntut untuk mampu beroperasi secara efisien. Selain itu, melihat lingkungan usaha yang dihadapi baik nasional maupun internasional semakin bersaing, maka Perum Pegadaian juga dituntut untuk mampu bersaing di pasar global.

Sesuai dengan prinsip-prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik atau *Good Corporate Governance* (GCG) seperti transparansi, akuntabilitas, dan *fairness*. Maka arah Perum Pegadaian difokuskan guna meningkatkan efisiensi, transparansi, dan profesionalisme.⁸¹

Pengelolaan BUMN dilakukan oleh pemerintah yang diwakili oleh menteri.⁸² Pada Perum Pegadaian Departemen Keuangan mendelegasikan kewenangannya kepada Kementrian Negara BUMN dalam hal mewakili pemilik (*holding*), sementara dalam hal penatausahaan modal tetap di bawah kewenangan Departemen Keuangan.⁸³

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi dan pengawasannya dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.⁸⁴ Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi harus mematuhi Anggaran Dasar (AD) BUMN dan peraturan perundang-

⁸¹ Zainal Soedjais, *op.cit.*, hlm.46

⁸² Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, *op.cit.*, ps.1 Ayat 5. Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan / atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham Negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

⁸³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), Dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara, PP No.41, LN No. 82 Tahun 2003.

⁸⁴ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, *op.cit.*, ps. 5 Ayat 1 dan ps.6 Ayat 1.

undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Sedangkan Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Dalam melaksanakan tugasnya, komisaris dan Dewan Pengawas memiliki tugas yang sama dengan Direksi.⁸⁵

Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN dapat dilakukan tanpa harus mengadakan likuidasi, karena jika likuidasi dilakukan, maka aktifitas perusahaan harus diberhentikan terlebih dahulu dan terdapat pajak yang cukup besar untuk di bayarkan kepada Negara.⁸⁶ Perubahan bentuk ini pada dasarnya merupakan transformasi yang hanya mengakibatkan perubahan bentuk badan hukum tanpa mengakibatkan terjadinya perubahan subjek hukum. Oleh karena itu, segala kekayaan, hak dan kewajiban BUMN yang diubah bentuk badan hukumnya, menjadi kekayaan, hak dan kewajiban BUMN hasil perubahan bentuk badan hukum.⁸⁷

Perubahan bentuk hukum Perum menjadi PT. Persero dilakukan berdasarkan keputusan Menteri, setelah berlakunya PP mengenai perubahan bentuk hukum Perum menjadi PT. Persero, maka pelaksanaan perubahan bentuk tersebut dilakukan sesuai dengan mekanisme pendirian Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas.⁸⁸

Untuk mengubah status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero, harus tunduk pada 3 (tiga) peraturan, yaitu:

⁸⁵ Ibid., ps. 5 Ayat 2 dan 3, Serta ps. 6 Ayat 2 dan 3.

⁸⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Badan Hukum Badan Usha Milik Negara, PP No. 43, LN No. 115 tahun 2005, TLN. No. 4554, ps. 30 Ayat 1.

⁸⁷ Ibid., ps.30 Ayat 2.

⁸⁸ Ibid., ps.43 Ayat 1.

1. PP Nomor 41 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), Dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

PP ini menyatakan bahwa terdapat pelimpahan kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan di bidang pembinaan dan pengawasan BUMN kepada Menteri Negara BUMN. Dengan demikian, Menteri Negara BUMN selaku wakil Pemerintah pada Perum sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Namun pelimpahan ini tidak meliputi penatausahaan setiap penyertaan modal Negara berikut perubahannya ke dalam Persero / Perseroan Terbatas dan Perum, dan pengusulan setiap penyertaan modal Negara ke dalam Persero / Perseroan Terbatas dan Perum yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Langkah-langkah yang harus dilakukan Perum sebagai prosedur administratif sebelum perubahan status badan hukum dilakukan, dibawah kewenangan Menteri Keuangan dan Kementrian Negara BUMN adalah:⁸⁹

1. Melakukan revaluasi aset Perum, oleh Departemen Keuangan;
2. Menutup Neraca Perum, oleh Kementrian Negara BUMN;
3. Membuka Neraca PT. Persero, oleh Kementrian Negara BUMN ;
4. Membuat *draft* PP PT. Persero, *draft* rancangannya diajukan oleh Direksi Perum kepada Departemen Keuangan dan diserahkan kepada Departemen Hukum dan HAM untuk diundangkan;

⁸⁹ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

5. Membuat Anggaran Dasar (AD) PT.Persero, oleh Notaris. Perubahan bentuk hukum Perum menjadi PT. Persero mulai berlaku sejak tanggal pengesahan Anggaran Dasar PT. Persero hasil perubahan bentuk badan hukum oleh pihak yang berwenang.⁹⁰

Ide perubahan status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero berasal dari inisiatif Perum Pegadaian secara *bottom up*. Dalam rangka memenuhi PP Nomor 41 Tahun 2003 tersebut, maka Perum Pegadaian telah melakukan prosedur administratif dalam rangka perubahan status hukum Pegadaian adalah sebagai berikut:⁹¹

1. Pada tahun 2006, Perum Pegadaian melakukan kajian internal tentang perkembangan perusahaan dan kebutuhan perusahaan berkaitan dengan tuntutan perkembangan zaman pada sektor bisnis. Direksi Perum Pegadaian menyusun rancangan perubahan status hukum yang diajukan kepada Kementerian Negara BUMN.
2. Pada tahun 2007, Kementerian Negara BUMN meminta izin kepada Departemen keuangan dengan cara berkoordinasi atas usulan Perum Pegadaian .
3. Pada tahun 2008, Departemen Keuangan melakukan langkah-langkah prosedural, yaitu:
 - a. Revaluasi aset negara, yaitu menghitung jumlah aset kekayaan negara pada perum pegadaian mengingat usia pegadaian yang sudah lebih dari seratus tahun. Revaluasi aset ini ditangani oleh Dirjen Kekayaan Negara.

⁹⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara, op.cit.,ps. 31. Yang dimaksud dengan "pihak yang berwenang" adalah Menteri Kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

⁹¹ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

- b. Penutupan neraca Perum Pegadaian, yaitu seluruh aset Perum Pegadaian akan dikembalikan kepada negara. Neraca penutupan Pegadaian yang diubah bentuk badan hukumnya menjadi PT. Persero diaudit oleh auditor eksternal yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.⁹²
- c. Pembukaan neraca PT. Pesero, yaitu sebagian aset Perum Pegadaian telah dimiliki oleh pihak swasta atau selain pemerintah. Neraca pembukaan BUMN hasil perubahan bentuk badan hukum disahkan oleh Menteri Keuangan.⁹³
- d. Membuat *draft* tentang rancangan perubahan status hukum Perum Pegadaian, yang didalamnya memuat sekurang-kurangnya:⁹⁴
 - 1. Nama dan tempat kedudukan BUMN yang akan melakukan perubahan bentuk;
 - 2. Alasan serta penjelasan direksi BUMN yang akan melakukan perubahan bentuk badan hukum dan persyaratan perubahan bentuk badan hukum;
 - 3. Rancangan perubahan anggaran dasar BUMN hasil perubahan bentuk badan hukum;
 - 4. Neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir BUMN yang akan melakukan perubahan bentuk badan hukum; dan
 - 5. Hal-hal yang perlu diketahui oleh RUPS/Menteri keuangan, antara lain:

⁹² Ibid., ps. 32 Ayat 1

⁹³ Ibid., ps. 32 ayat 2

⁹⁴ Ibid., ps. 35 Ayat 2

- a. Neraca Proforma BUMN hasil perubahan bentuk badan hukum sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan BUMN yang dapat diperoleh dari perubahan bentuk badan hukum;
- b. Cara penyelesaian status karyawan;
- c. Cara penyelesaian hak dan kewajiban BUMN terhadap pihak ketiga;
- d. Susunan, gaji dan tunjangan lain bagi direksi dan komisaris/ Dewan Pengawas hasil perubahan bentuk badan hukum;
- e. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan perubahan bentuk badan hukum;
- f. Laporan mengenai keadaan dan jalannya BUMN serta hasil yang telah dicapai;
- g. Kegiatan utama BUMN serta perubahannya selama tahun buku yang sedang berjalan;
- h. Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan BUMN;
- i. Nama anggota Direksi dan anggota Komisaris/ Dewan Pengawas BUMN; dan
- j. Gaji dan tunjangan lain bagi anggota Direksi dan anggota Komisaris/ Dewan Pengawas BUMN.

Proses yang masih berjalan saat ini adalah revaluasi aset oleh Dirjen Kekayaan Negara Departemen

Keuangan, karena aset yang ada ternyata tidak tercatat dengan rapih baik secara kualitas maupun kuantitas dalam bentuk neraca, khususnya pada awal pendirian pegadaian oleh pemerintahan Belanda, sehingga saat ini masih dilakukan pembenahan.

Jika revaluasi aset ini telah selesai, maka secara otomatis langkah selanjutnya akan berjalan lancar, karena bersifat administratif.

Perum Pegadaian telah membentuk tim yang terdiri dari 30 (tigapuluh) orang yaitu: Deputi, Asisten Departemen, Kepala Bagian Hukum dan Kementrian serta Biro Hukum yang ditugaskan menangani penyelesaian rencana perubahan status hukum Perum Pegadaian. Tim tersebut terbagi 2 (dua), yaitu:

1. Tim Sekretariat, oleh pihak Perum Pegadaian .
2. Tim pemerseroan, oleh Kementrian Negara BUMN dan Departemen Keuangan.

2. PP Nomor 43 tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara, yaitu:⁹⁵

1. Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN diusulkan oleh Menteri Negara BUMN kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan menteri keuangan.

Pengkajian bersama antara Menteri Negara BUMN dengan Menteri Keuangan dilakukan mengingat tindakan-tindakan tersebut dapat mengakibatkan perubahan terhadap struktur penyertaan modal negara.

2. Pengkajian terhadap rencana Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN tersebut dapat mengikut sertakan

⁹⁵ Ibid., ps. 33.

menteri teknis,⁹⁶ dan / atau menteri lain, dan / atau pimpinan instansi lain yang dipandang perlu dan / atau menggunakan konsultan independen.

Keterlibatan Menteri Teknis dan / atau pimpinan instansi lain sehubungan dengan kebijakan sektoral pada bidang usaha BUMN, peraturan perundang-undangan, dan kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*)

3. Dalam hal inisiatif Perubahan Badan Hukum BUMN tersebut berasal dari Menteri Teknis, maka inisiatif tersebut disampaikan oleh Menteri Teknis kepada Menteri Keuangan untuk selanjutnya dilakukan pengkajian di bawah koordinasi Menteri Keuangan. Pada proses ini, Menteri Keuangan mengikut sertakan Menteri teknis yang bersangkutan dalam pengkajian Perubahan Badan Hukum.

Selain tunduk pada PP, perubahan status hukum Perum menjadi PT. Persero juga harus sesuai dengan mekanisme pendirian Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas

3. UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yaitu:⁹⁷

1. Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.

⁹⁶ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, op.cit., ps.1 Ayat 6. Menteri Teknis adalah menteri yang mempunyai kewenangan mengatur kebijakan sektoral tempat BUMN melakukan kegiatan.

⁹⁷ Indonesia, Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, loc.cit.ps.7.

Akta pendirian memuat Anggaran Dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian Perseroan.⁹⁸

2. Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.
3. Ketentuan pengambilan bagian saham tidak berlaku dalam rangka peleburan.
4. Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.
5. Ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku lagi bagi:
 - a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, yaitu badan usaha milik negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam UU tentang BUMN; atau
 - b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lain sebagainya diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Berkaitan dengan ketentuan dalam UU PT. Maka Perum Pegadaian akan merubah status hukumnya menjadi PT. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, sehingga tidak memerlukan pemilik saham lain selain pemerintah.

⁹⁸ Ibid., ps.8 Ayat 1

Kementerian Negara BUMN akan terus mengkaji dampak-dampak perubahan status hukum Pegadaian, meskipun banyak pihak menilai status Perum untuk pegadaian telah cukup sesuai untuk BUMN ini.⁹⁹ Pada dasarnya Pegadaian cukup bagus dengan status hukum Perum dalam memberikan keuntungan yang disetorkan kepada Negara. Namun, jika dengan perubahan status badan hukum ternyata Pegadaian bisa lebih bagus maka pihak kementerian Negara BUMN akan mengubahnya sesuai dengan permohonan yang diajukan oleh Perum Pegadaian.¹⁰⁰

Kementerian Negara BUMN menyatakan bahwa membutuhkan waktu setidaknya tiga bulan ke depan untuk mengubah status hukum Perum Pegadaian menjadi PT Persero.¹⁰¹ Saat ini prosesnya masih berjalan, karena manajemen Pegadaian baru menyerahkan proposal perubahan status hukum secara resmi pada akhir tahun 2007. Waktu tiga bulan ini untuk melakukan pembahasan antar Departemen termasuk dengan Departemen Keuangan (Depkeu), setelah pembahasan antar Departemen, maka pihak Kementerian Negara BUMN tinggal menunggu terbitnya PP untuk merealisasikan Perum Pegadaian menjadi PT. Persero.¹⁰²

Adapun peraturan perundang-undangan lain yang dapat memberikan keleluasaan kepada Perum Pegadaian pada era reformasi khususnya dalam memperoleh sumber permodalan dalam bentuk obligasi, antara lain:

1. PP Nomor 13 tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), dan
2. PP Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Obligasi Perum Pegadaian .

⁹⁹ Perikesit Suprpto, "Perum Pegadaian Segera Jadi PT," <http://www.Antara News.com>, 18 Agustus 2008.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Alexander Rusli, loc.cit.

¹⁰² Ibid

Untuk menambah permodalannya, selama ini Perum Pegadaian bersumber pada 3 (tiga) hal yaitu:¹⁰³

1. Penjualan obligasi di pasar modal, dengan limit waktu berkisar 10 tahun, dengan penjamin yaitu pemerintah dan penjamin yang kedua yaitu tagihan atau hutang dari nasabah;
2. Pinjaman komersil pemerintah, dengan limit waktu berkisar 2 tahun namun dapat di perpanjang, dengan penjamin yaitu pemerintah dan tagihan nasabah;
3. Medium Terminate Note (MTN),

Sampai saat ini Perum Pegadaian hanya menunggu *good will* dari pemerintah saja, dimana Perum Pegadaian telah mengajukan permohonan kepada Kementerian Negara BUMN, dan Kementerian Negara BUMN sekarang sedang memproses bersama Departemen Keuangan.¹⁰⁴

C. Faktor-faktor yang Menjadi Kendala dalam Proses Perubahan Status Badan Hukum Pegadaian

1. Faktor Pajak.

Proses revaluasi aset yang kini masih dilakukan oleh Dirjen Kekayaan Negara Departemen keuangan berdampak pada pembayaran pajak yang harus disetorkan kepada negara sebagai salah satu syarat perubahan status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero.¹⁰⁵ Jumlah pajak tersebut ternyata sangat besar hingga mencapai 10% (sepuluh persen) dari aset Perum Pegadaian yaitu

¹⁰³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Obligasi Perum Pegadaian, PP. No. 31, TN No. . Tahun 2000, TLN. No. .ps.

¹⁰⁴ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

¹⁰⁵ Alexander Rusli, loc.cit.

500.000.000.000 (limaratus milyar) atau sama dengan keuntungan Perum Pegadaian selama satu tahun.¹⁰⁶

Pihak Perum Pegadaian menyatakan keberatan dalam pembayaran pajak,¹⁰⁷ karena tujuan utama dari perubahan status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero adalah dibutuhkan akan tambahan modal kerja untuk pengembangan lini bisnis Pegadaian. Perum Pegadaian berharap ada kebijakan dari pemerintah untuk dapat merubah status hukum pegadaian sebatas pada "berganti baju" tanpa harus mengeluarkan pajak yang sangat besar. Alasan pegadaian ini di dukung oleh kementerian negara BUMN, namun hal ini tidak disetujui oleh Departemen Keuangan karena melanggar peraturan perundang-undangan, sehingga Departemen Keuangan tetap memproses revaluasi aset kekayaan Perum Pegadaian.¹⁰⁸ Ketidak siapan Perum Pegadaian dalam pembayaran pajak ini sebetulnya yang menghambat proses perubahan status hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT. Persero.

Proses perubahan status hukum ini masih berjalan di tempat dari tahun 2006-2008 karena tersangkut pajak Mengingat kebutuhan modal usaha yang semakin meningkat maka Perum Pegadaian memberikan opsi yang kedua kepada pemerintah, jika usulan menjadi PT.Persero mengalami banyak hambatan, maka opsi keduanya adalah Perum Pegadaian meminta modal kerja sejumlah 500.000.000.000 (limaratus milyar).¹⁰⁹

Namun yang terlihat saat ini adalah, diskresi kebijakan pada sektor pembayaran pajak yang harus

¹⁰⁶ Dari wawancara personal dengan Guladi Aksiono, Manajer Hukum Perum Pegadaian di Kantor Perum Pegadaian Pusat, 8 Agustus 2008.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Perikesit Suprpto, loc.cit.

¹⁰⁹ Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Ingin Secepatnya Jadi Persero," loc.cit.

dibayar Perum Pegadaian tidak diberikan, sementara opsi yang kedua diajukan Perum Pegadaian berupa pemberian modal kerja pun tidak ditanggapi. Sehingga proses masih berjalan pada revaluasi aset.

2. Faktor Perum Pertama yang Melakukan Privatisasi

Selama ini belum ada BUMN dalam bentuk Perum yang melakukan peruhan status hukum menjadi PT.Persero dalam rangka privatisasi dengan cara melakukan Penjualan Saham Perdana di lantai bursa (IPO). Jika beberapa tahun terakhir banyak BUMN yang di privatisasi oleh pemerintah, hal itu dikarenakan kondisi BUMN tersebut sudah berbentuk PT. dan termasuk BUMN papan atas, dimana keuntungan dari privatisasi tersebut akan masuk ke dalam APBN untuk membiayai operasional negara maupun untuk membayar hutang kepada luar negeri.¹¹⁰ BUMN yang telah di privatisasi tersebut antara lain: PT. Indosat, PT. Bank Mandiri Persero, PT. Krakatau steel, PT. Semen Padang, dan lain-lain.

3. Faktor Kurang Dukungan Pemerintah.

- a. Kementerian Negara BUMN menanggapi masukan dari banyak pihak yang menilai status Perum untuk pegadaian sebetulnya telah cukup sesuai untuk BUMN ini.¹¹¹ Hal ini disebabkan karena pada dasarnya Pegadaian cukup bagus dengan status badan hukum Perum dalam memberikan keuntungan yang disetorkan kepada Negara.
- b. Dirjen Kekayan Negara Departemen Keuangan menyatakan bahwa aset yang ada selama ini

¹¹⁰ A. Rachman Pasha, *loc.cit.*, hlm.97

¹¹¹ Perikesit Suprpto,

ternyata tidak tercatat dengan rapih baik secara kualitas maupun kuantitas dalam bentuk neraca, khususnya pada awal pendirian pegadaian oleh pemerintahan Belanda, sehingga butuh waktu lama untuk melakukan pembenahan.¹¹²

- c. Badan Pengawas Keuangan (BPK) selaku pengawas dalam proses revaluasi aset Perum Pegadaian memberikan kesimpulan bahwa Perum Pegadaian belum memenuhi syarat untuk menjadi PT. Pesero dengan melihat parameter neraca, sehingga baik pemerintah selaku pembina maupun Perum Pegadaian sendiri harus lebih mengoptimalkan lagi kinerjanya.¹¹³ Besarnya *idle capacity* mengisyaratkan pola pengelolaan selama ini kurang efisien dan jika dibiarkan demikian, setelah *go public*, bukan tidak mungkin pada suatu saat harga saham akan jatuh.

4. Faktor Pergantian Pemerintahan.

Perum Pegadaian yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham berpengaruh besar pada campur tangan pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Negara BUMN dan Departemen keuangan dalam pengambilan setiap kebijakannya.¹¹⁴

Secara birokrasi, Perum Pegadaian juga harus selalu berkoordinasi dengan Kementerian Negara BUMN dan Departemen Keuangan, sehingga langkah-langkah perkembangan bisnis yang dijalankan relatif lambat.

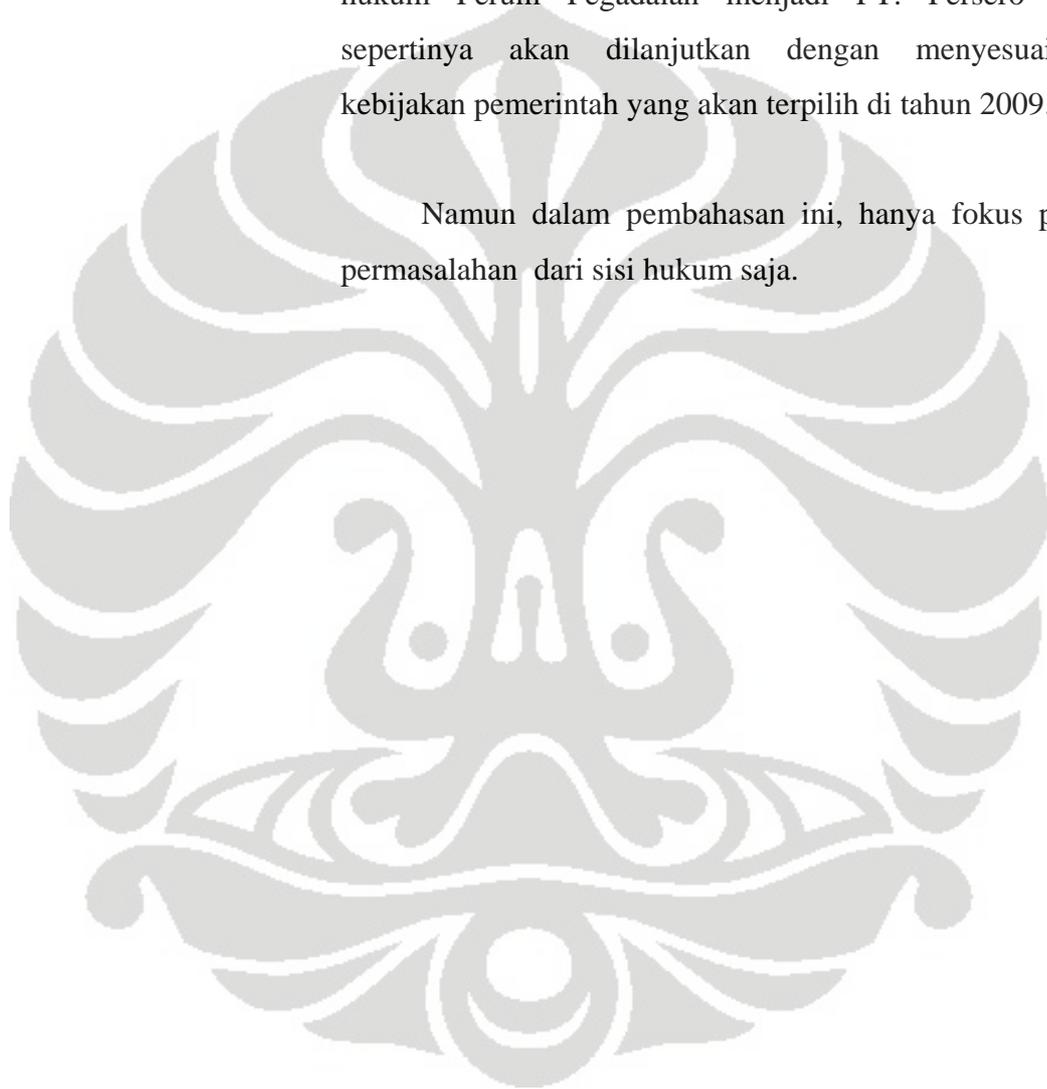
¹¹² Alexander Rusli, *loc.cit.*

¹¹³ Azman Mokhtar, "Revaluasi Aset Pegadaian Terhambat," <http://www.bpk.go.id>, diakses 30 Desember 2008

¹¹⁴ Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha milik Negara, op.cit., ps.1 Ayat 4.

Sehubungan dengan akan diadakannya Pemilihan Umum di tahun 2009 yang secara otomatis akan terjadinya *resufle* kabinet dan dimungkinkan akan terjadi penggantian kebijakan-kebijakan pemerintan pada periode mendatang pada BUMN, maka proses perubahan status hukum Perum Pegadaian menjadi PT. Persero pun sepertinya akan dilanjutkan dengan menyesuaikan kebijakan pemerintah yang akan terpilih di tahun 2009.

Namun dalam pembahasan ini, hanya fokus pada permasalahan dari sisi hukum saja.



BAB III

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT. Persero dalam rangka privatisasi dilandasi oleh 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yaitu: *Pertama*, PP Nomor 41 tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Persero, Perum, dan Perjan Kepada Menteri Negara BUMN yang mengatur tentang prosedur administratif perubahan status hukum Pegadaian. *Kedua*, PP Nomor 43 tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN yang mengatur tentang prosedur hukum perubahan status hukum Pegadaian. *Ketiga*, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mengatur tentang prosedur pendirian PT. Persero. Secara administratif Departemen Keuangan dan kementerian Negara BUMN masih melakukan revaluasi aset pada Perum Pegadaian yang berdiri sejak 1 April 1909. Dalam proses revaluasi aset ini Perum pegadaian tersangkut persoalan pajak yang harus dibayarkan kepada negara sebagai salah satu syarat perubahan status. Tujuan privatisasi Pegadaian adalah kebutuhan perusahaan akan tambahan modal kerja dalam rangka perkembangan lini bisnisnya. Perum Pegadaian pada dasarnya tidak memiliki target tertentu dalam hal perubahan status hukum sehingga bisa cepat masuk bursa untuk melakukan *Initial Public Offering* (IPO). Namun, karena keinginan ini sudah disampaikan oleh pihak Perum Pegadaian, maka saat ini telah menjadi program kerja bagi Kementerian Negara BUMN.

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses perubahan status hukum Pegadaian sedikitnya terdapat 4 (empat) hal yaitu: Faktor pajak, faktor Perum pertama yang akan melakukan privatisasi, faktor kurang adanya dukungan, dan faktor pergantian pemerintahan. Faktor pajak dalam persoalan ini menjadi faktor utama yang menjadi kendala perubahan status hukum Pegadaian, karena proses revaluasi aset yang dilakukan oleh Dirjen Kekayaan Negara Departemen Keuangan RI dapat disimpulkan dengan menutup neraca Perum Pegadaian dan membuka neraca PT.Persero dengan menentukan jumlah nominal pajak yang harus disetorkan oleh pihak Pegadaian kepada negara untuk merubah status hukumnya. Privatisasi Perum yang diawali dengan perubahan status badan hukum baru pertama kali dilakukan oleh Perum Pegadain, sehingga belum ada contoh badan usaha lain dalam proses yang akan dijalankan. Faktor kurang adanya dukungan datang dari 3 (tiga) lembaga pemerintahan yang memiliki peranan cukup pentig dalam pengelolaan Perum Pegadaian yaitu: Kementrian Negara BUMN, Departemen Keuangan, dan BPK. Alasan politis disebabkan akan bergantinya susunan pemerintahan di tahun 2009 yang dimungkinkan akan berdampak pada perubahan kebijakan-kebijakan pemerintah selaku pemilik seluruh aset Perum Pegadaian.

B. Saran

1. Perum Pegadaian harus segera mengambil sikap atau tindakan sehingga proses perubahan status hukum ini tidak berlarut-larut berjalan di tempat. Apakah Perum Pegadaian tetap akan melanjutkan proses perubahan status hukumnya menjadi PT. Persero dengan konsekuensi pembayaran pajak yang cukup tinggi ataukah Perum Pegadaian tetap memutuskan untuk menjadi badan usaha Perum sehingga tidak perlu ada

pembayaran pajak yang dikeluarkan. Melihat kondisi objektif dari Perum Pegadaian saat ini sebetulnya, Pegadaian masih cukup aman dengan status Perumnya, karena masih menguntungkan bagi Pegadaian sampai dengan jangka waktu 2-3 tahun mendatang, hal ini dikarenakan berada pada pemerintahan yang sama. Sebagai pertimbangan bahwa dari segi permodalan dan *cash flow* pun, antara Perum dengan Persero tidak ada perbedaan *significant*, perbedaannya hanya pada saat mengambil kebijakan. Jika pada persero cukup dengan melakukan RUPS, sementara pada Perum birokrasinya cukup panjang.

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala ini dapat diselesaikan oleh Perum Pegadaian dengan melakukan koordinasi yang baik dengan pihak-pihak yang berwenang dalam hal ini Kementerian Negara BUMN dan Departemen Keuangan, melakukan pendekatan intensif untuk mengakomodir keinginan Perum Pegadaian karena secara hukum prosedur perubahan status hukum Perum menjadi PT.Persero telah diatur secara lengkap dalam Peraturan perundang-undangan yang ada.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Anggoro, Panji. *BUMN Swasta dan Koperasi*, Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 1995.
- Asnawi, Sahlan. *Salah Satu Pilar Utama Ekonomi Nasional, Perlu Reformasi Eksistensi dan Peranannya Pada Abad XII*, Jakarta: Studia Press, 2002.
- Bastian, Indra. *Privatisasi Indonesia, Teori dan Implementasi*, Jakarta, PT Salemba Emban Palria. 2002.
- Choirie, A. Effendy. *Privatisasi versus Neo-Sosialisme*, Jakarta: Pustaka LP3ES. 2003
- E. Porter, Michael. *Competitive Advantages Creating Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press, 1985.
- H.M. Sembel, Roy. "Privatisasi BUMN di Indonesia," dalam Dr. Sularso Sopater, et.Al (ed).
- Mardjana, I Ketut. *Privatisasi BUMN*, Jakarta: Bina Aksara, 1998.
- Matua, Pirgong. *Sejarah Singkat Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian*, Jakarta: Perum Pegadaian, 2003.
- Metokusumo, Sudikno. *Peremuan Hukum, Suatu Pengantar*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2005.
- Nasarudin, M.Irsan dan Indra Surya. *Aspek Hukum Pasae Modal Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004.
- Nengoi, Ronald. *Bisnis Internasional: Aspek dan Perkembangannya*, Jakarta: CSIS, 1992.
- Nugroho, Riant dan Ricky Siahaan. *BUMN Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006.
- Nugraha, Safri. *Privatisasi di Berbagai Negara, Pengantar untuk memahami privatisasi*, Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Pasha, A. Rachman. *Privatasi BUMN dan Antisipasi Krisis Moneter Dalam: Indonesia Antara Akumulasi Krisis dan Tentukan Reformasi*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan dan Penyusunan Naskah Indonesia, 1999.

Pramono, Nindyo. *Sertifikasi Saham PT Go Publik dan Hukum Pasar Modal Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997.

Prasetyanto, A Tony. *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*, Jakarta: PT. Gramedia, 2005.

Salle, Aminudin dkk. *Analisa Kritis Spin Off dan Put Option*, Makasar: Lembaga Penelitian Unhas, 2001.

Simatupang, Mawardi. *BUMN Pasca UU BUMN*, Jakarta: Elex media Komputindo, 2006

Soakanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.

Soedjais, Zainal. *BUMN Incorporated*. Jakarta: Bina Aksara, 2006.

Sugiharto, *Restrukturisasi, Profitisasi, Privatisasi*, Jakarta: PT. Gramedia, 2005.

Suripto, Imam. *Organisasi dan Management Perseroan Niaga dan Sumbangan di dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Bandung: Unpad, 1975.

Widiyanti, Ninik dan Yw. Sumadhi, *BUMN dan Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1998

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, UUD 1945

Indonesia, UU. Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Indonesia, UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Indonesia, PP Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum)

Indonesia, PP Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perum Pegadaian .

Indonesia, PP Nomor 41 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas, dan kewenangan Menteri Keuangan pada Persero, Perum, dan Perjan Kepada Menteri Negara BUMN.

Indonesia, PP Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan.

Indonesia, PP Nomor 43 Tahun 2005 Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara.

Sumber-sumber lain:

Elektronik:

Azman Mokhtar, "Revaluasi Aset Pegadaian Terhambat," <http://www.bpk.go.id>.

Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Jadi Prsero Semester Pertama 2008," <http://www.Antara News.com>.

Deddy Kusdedi, "Perum Pegadaian Ingin Secepatnya Jadi Persero," <http://www.pegadaian.co.id>.

Perikesit Suprpto, "Perum Pegadaian Segera Jadi PT," <http://www.Antara News.com>.

Alexander Rusli, "Gali Modal, Perum Pegadaian Jadi Pesero di 2008," <http://www.Antara News.com>.

"Program Perum Pegadaian," <http://www.pegadaian.co.id>.

"Tantangan Perum Pegadaian," <http://www.Pegadaian.co.id>.

"Sejarah Perum Pegadaian," <http://www.pegadaian.co.id>.

Jurnal;

A. Tony Prasetiantono, "Masa Depan BUMN" *Antara news*, edisi 22 Agustus 2008

Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol.3, No.2, edisi Juli-Desember 2008

Sejarah Singkat Perusahaan Pegadaian, Profile Company, edisi Agustus 3003

Company Profile Perum Pegadaian, edisi Juli 2007

Perum Pegadaian Pusat, Kepribadian Pegadaian melalui visi dan misi, Company Profile, (Agustus 2008)

Wawancara

Dengan Guladi Aksiono, SH. Manajer Hukum Perum Pegadaian dan Ketua TIM Pemerseroan Perum Pegadaian.