

LAPORAN PENELITIAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PADJADJARAN

**PENERAPAN *PUBLIC SERVICE OBLIGATION* (PSO)
PADA BUMN GUNA MENINGKATKAN PERAN BUMN
SEBAGAI PELAKU USAHA YANG KOMPETITIF
DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI**

Oleh :

Ketua : R. Kartikasari, S.H.M.H
Anggota : Dr. Lastuti Abubakar, S.H.M.H

**Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Nomor 596/H6.7/Kep/FH/2008
Tanggal 18 April 2008**

**Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Padjadjaran
Tahun Anggaran 2008**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PADJADJARAN
TAHUN 2008**

BAB I

PENDAHULUAN

Berlakunya Undang-Undang No : 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menempatkan BUMN pada posisi yang semakin sulit untuk berkompetisi dengan pelaku-pelaku usaha lainnya. Hal ini disebabkan oleh amanat yang diemban BUMN untuk melakukan kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO) sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU BUMN. Berdasarkan Pasal 66 UU BUMN tersebut, pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak feasible, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.¹

Pada prinsipnya, penugasan PSO pada BUMN merupakan implementasi dari Pasal 34 Ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 Amandemen ke IV (selanjutnya ditulis UUD 45) yang mengatur bahwa "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak ".Hal ini berarti, apapun alasannya dan bagaimanapun caranya,PSO harus dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, BUMN sebagai entitas bisnis juga dituntut untuk dapat berkompetisi dengan pelaku usaha lainnya (swasta) sebagai penggerak

¹Lihat penjelasan Pasal 66 UU BUMN.

perekonomian dengan tujuan menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya. Berdasarkan fakta tersebut, pemerintah sebagai pemberi tugas seharusnya memikirkan pemberian dana untuk melaksanakan PSO. Permasalahan yang timbul adalah tidak sedikit BUMN pengemban PSO yang merugi, atau pemberian dana PSO yang tidak seimbang dengan beban kewajiban pelayanan umum yang diemban BUMN, bahkan ada BUMN yang sama sekali tidak menerima dana PSO.²

Penerapan PSO pada BUMN semakin menimbulkan beban, mengingat dana PSO berasal dari APBN, yang pertanggungjawabannya tunduk pada pengelolaan keuangan Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor : 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara beserta peraturan-peraturan yang terkait lainnya.³ Pemberlakuan Undang-Undang yang mengatur tentang Keuangan Negara seringkali menyebabkan implementasi PSO terhambat baik secara teknis maupun besarannya. Hambatan teknis sangat dirasakan oleh BUMN yang menerima tugas mengemban PSO pada awal tahun anggaran, namun baru menerima dana PSO pada akhir tahun, mengingat pemerintah melalui Departemen Keuangan harus melakukan verifikasi sebelum dana PSO diberikan. Mekanisme pemberian dana PSO yang demikian tentu saja akan mengganggu arus kas BUMN.

Model PSO yang dilakukan selama ini dilakukan sebagai berikut : dimulai dengan BUMN terkait , misalnya PT POS Indonesia mengajukan usulan /proposal tentang kegiatan berupa operasional Kantor Pos Cabang Luar Kota yang perlu dibiayai dengan dana PSO. Usulan tersebut dipelajari oleh Departemen Teknis

²Business Review, *PSO (Public Service Obligation) Untung atau Buntung?*, Edisi 07, Tahun 05, Oktober 2006, hlm. 18-20.

³Perhatikan Undang-Undang No : 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No : 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

terkait dan apabila disetujui akan dimasukkan dalam Daftar Isian Perencanaan Anggaran (DIPA) departemen. Selanjutnya dibuat *agreement* untuk pelaksanaan PSO tersebut. Setelah BUMN melaksanakan PSO nya, kemudian di verifikasi, dana PSO akan diberikan.

Berkaitan dengan besaran dana PSO, seringkali realisasi dana tidak sesuai dengan beban yang ditanggung BUMN. Beberapa BUMN yang mengalami hambatan ini antara lain; PT KAI yang pada tahun 2005 mengajukan Rp.581 M, disetujui Rp.270 M, realisasinya hanya Rp.100 M. Bahkan Peumna yang mengajukan Rp.48 M tahun 2005, realisasinya tidak ada, sementara Perumnas dituntut untuk menjual rumah murah di saat harga tanah yang terus naik.⁴ Implikasinya adalah banyak BUMN pengembalian PSO merugi, sehingga tidak sejalan dengan amanat UU BUMN yang mengharapkan BUMN sebagai entitas bisnis yang mampu menjadi penggerak perekonomian dan dapat dikelola berdasarkan prinsip korporasi.

Permasalahan lainnya yang timbul dari penugasan PSO pada BUMN adalah masalah legalitas, yang masih dalam perdebatan, apakah PSO akan diperlakukan sebagai Penyertaan Modal Negara, Sewa dengan pola PNBPN atau bentuk lain. Saat ini diproses sebagai bentuk kerja sama operasional,

Permasalahan lain berkaitan dengan PSO ini adalah *image* bahwa walaupun sudah menerima dana PSO, BUMN tetap tidak dapat memberikan pelayanan umum yang baik, sehingga kemudian timbul pro dan kontra apakah dana PSO tetap harus diberikan atau dicabut. Alternatif lain adalah kemungkinan membebaskan PSO pada swasta.

⁴ Business Review, *Tak Ada Lagi Alasan Rugi*, Edisi 07, Tahun 05, Oktober 2006.

Berawal dari model penerapan PSO pada BUMN sekarang sebagaimana diuraikan di atas, menyebabkan kewajiban pelayanan publik tidak mencapai hasil yang optimal, dan BUMN pengemban PSO juga tidak dapat berkompetisi dengan pelaku-pelaku usaha lainnya. Hal ini tentunya tidak diharapkan baik oleh pemerintah, BUMN yang bersangkutan maupun masyarakat yang membutuhkan pelayanan umum.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penerapan PSO pada BUMN tersebut, perlu penelitian dan pengkajian terhadap beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan PSO yang berlaku saat ini?
2. Bagaimanakah model PSO yang tepat pada BUMN agar BUMN tetap dapat berkompetisi dengan pelaku usaha lainnya?
3. Apakah PSO dapat dibebankan pada badan usaha milik swasta?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Badan Usaha Milik Negara dan Pembangunan Ekonomi;

Kegiatan ekonomi di setiap negara mempunyai peranan yang penting, karena hal tersebut merupakan salah satu indikator berhasil atau tidaknya suatu pemerintahan. Terdapat tiga paham ekonomi yang berkembang di dunia, yaitu paham kapitalisme dan liberalisme yang dianut oleh negara-negara Barat pada umumnya, paham sosialisme yang dianut oleh Rusia dan negara-negara komunis lainnya dan ketiga adalah paham campuran dari paham kapitalis dan liberal, sehingga disebut *mixed economy*, yang dianut oleh beberapa negara berkembang termasuk Indonesia. Paham kapitalisme dan liberalisme ditandai dengan kebebasan berkontrak yang merupakan jaminan suksesnya pembangunan perekonomian suatu bangsa, sedangkan sosialisme ditandai dengan kemutlakan penguasaan hak milik pada negara dan paham ekonomi campuran ditandai dengan paham kekeluargaan atau gotongroyong sebagai wujud kombinasi antara kedua paham sebelumnya.⁵ Menurut W Friedman Aliran kekeluargaan atau gotong royong di dalam paham ekonomi campuran pada dasarnya ingin menggambarkan pentingnya tugas institusi pemerintah dan swasta dalam alokasi dan distribusi sumber-sumber kemakmuran.⁶ Bagi Indonesia paham ini diwujudkan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang menjadi landasan konstitusional pembangunan ekonomi nasional. Berdasarkan Amandemen keempat, Pasal 33 UUD 1945 bunyinya sbagai berikut :

- "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

⁵Nindyopramono, *BungaRampaiHukumBisnisAktual (Don't Put All Eggs In One Basket)*, PT Citra AdityaBakti, Bandung, 2006, hlm. 1.

⁶Ibid, hlm. 3

- (3) Bumi dan air dan kekayaan yang tergantung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian diselenggarakan berdasar asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.⁷
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”

Perekonomian dunia berkembang sangat pesat sehingga diperlukan kehadiran pranata hukum agar pembangunan ekonomi tersebut memberikan hasil yang baik kepada semua pihak. Menurut Kamelus sebagaimana dikutip oleh Nindyo Pramono, ada tiga kutub pemikiran yang mempengaruhi upaya memahami hubungan atau fungsi atau peran hukum dalam kegiatan ekonomi, yaitu sebagai berikut :⁸

1. Aliran radikal yang mempertentangkan konsep *rule of law* dan mempersoalkan kembali rasionalitas hukum terutama dikaitkan dengan paham liberal. Aliran yang dipelopori oleh Elisabeth Mensch, Ackerman dan John Rawls mengemukakan asumsi teoretis bahwa ideologi liberal mengagungkan kebebasan, baik di bidang politik, hukum, ekonomi maupun sosial budaya. Sebaliknya konsep *rule of law* atau penegakan hukum justru kontradiktif dengannya, karena membuat pembatasan-pembatasan, memberikan sanksi dan sebagainya. Bagi masyarakat kapitalis konsep *rule of law* dianggap sebagai mitos dan tidak punya dasar ideologis. Masyarakat liberal

⁷HasilPerubahanKeempatTerhadap UUD 1945.

⁸NindyoPramono, *BungaRampaiHukumBisnis ...Op.Cit.* hlm. 4-7

hanya memerlukan *rules* bukan *rule of law* atau hukum, khusus dalam bidang ekonomi *rules* tersebut tidak lain adalah mekanisme pasar;

2. Aliran Moderat;

Aliran yang dipelopori oleh Sum, Clare Dalton dan Tushnet beranggapan bahwa mempertentangkan hukum dengan ideologi liberal yang mengagungkan kebebasan berkontrak, selain terlalu radikal, juga tidak realistis, sebab tidak ada satu negarapun di dunia yang mengesampingkan hukum karena alasan ideologi. Realitas menunjukkan sebaliknya, *rule of law* justru tetap diperlukan atas dasar rasionalitas tersendiri dan etik tanpa memandang ideologi. Yang perlu dilakukan oleh para ilmuwan, baik hukum, ekonomi maupun politik adalah pengkajian terhadap hukum dari perspektif ekonomi, supaya hukum tidak terkesan membatasi atau menghambat, tetapi sebaliknya mendorong menciptakan efisiensi dan efektivitas di segala bidang kehidupan. Pandangan moderat inilah yang kemudian melatarbelakangi munculnya referensi ilmiah, seperti *Economic Analysis of Law* dari Posner, *Law and Economic* dari Robert Cooster & Thomas Ullen dan *Rechtseconomie* dari R Holzhauser.

3. Aliran yang menekankan pada Norma preskriptif tentang hubungan hukum dan ekonomi;

Aliran ini menemukan asumsi bahwa regulasi di bidang ekonomi telah melahirkan aneka norma preskriptif. Berdasarkan asas pembagian kekuasaan, setiap cabang kekuasaan pemerintahan suatu negara mempunyai kompetensi untuk meregulasi ekonomi sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Berdasarkan aliran ini muncul

berbagai referensi antara lain *Comprehensive Business Law* (Daniel P Davidson).

Dalam mengkaji hubungan hukum dan ekonomi, untuk memahami peranan hukum dalam pembangunan ekonomi, sadar atau tidak banyak dipengaruhi oleh ketiga pemikiran tersebut di atas. Di Indonesia pengaruh itu tampak dominan dalam regulasi-regulasi di bidang ekonomi. Oleh karena Mulya Lubis, Kamelus, Mubyarto dan Gunadi mengatakan bahwa ekonomi Indonesia adalah paham ekonomi campuran (*mixed economy*). Tujuan akhirnya adalah *welfare economics* yang menekankan pada usaha lebih luas untuk mencapai atau meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara maksimum.⁹

Bagi masyarakat kapitalis, hal tersebut dilakukan dengan dengan jalan mengendalikan sistem perekonomian sedemikian rupa, sehingga keseimbangan antara hasrat pemuasan kebutuhan individu dan tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat secara keseluruhan menjadi seimbang. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan regulasi dengan dua sasaran, pertama perumusan kaidah hukum demi tercapainya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat dan menjamin kinerja individu dalam perekonomian secara seimbang Kedua, desentralisasi otoritas (*administrative agencies*) dan instansi pengatur (*regulatory agencies*). Institusi tersebut diberi wewenang terbatas oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan intervensi sepenuhnya terhadap praktik bisnis terutama yang merugikan masyarakat secara keseluruhan. Wewenang tersebut antara lain dengan diberikannya hak kepada pemerintah untuk melakukan investigasi, memberikan petunjuk pelaksanaan,

⁹ Ibid. hlm 6.

membuat peraturan pelaksanaan yang sesuai dengan kebutuhan dunia bisnis dan bila perlu mengambil tindakan represif dengan menjatuhkan sanksi dalam batas-batas tertentu.¹⁰

Dalam Pasal 33 UUD 45 secara eksplisit disebutkan bahwa Negara (melalui BUMN) disebutkan sebagai pelaku ekonomi yang secara khusus mengelola cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Meskipun memiliki fungsi yang berbeda-beda hampir di setiap negara terdapat "BUMN", di Indonesia sendiri BUMN diharapkan menjadi pelopor/agen dalam pembangunan ekonomi.

Di Indonesia "BUMN" telah ada sejak masa penjajahan Belanda, sehingga ketika Indonesia merdeka dan "BUMN" diambilalih, demikian juga regulasinya masih diberlakukan. Dalam perkembangannya, pemerintah terus berupaya menyempurnakan pengaturan BUMN, tetapi baru pada tahun 2003 pemerintah memberlakukan UU tentang BUMN, yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003. Berdasarkan Undang-undang tersebut, perlu dikemukakan beberapa hal penting tentang BUMN, yaitu :

1. Pengertian BUMN (Pasal 1 angka 1 UU BUMN);

"Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan"

2. Perusahaan Perseroan (pasal 1 angka 2 UU BUMN)

"Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham

¹⁰ Ibid. hlm. 6-7

yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”

3. Perusahaan Umum (Pasal 1 angka 4 UU BUMN)

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah 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.

Dalam melaksanakan kegiatan usahanya, BUMN harus memperhatikan maksud dan tujuan sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, yaitu sebagai berikut :

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

B. Penugasan Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) kepada BUMN;

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku dalam kegiatan ekonomi dalam perekonomian berdasarkan demokrasi ekonomi. Sunaryati Hartono menegaskan bahwa demokrasi ekonomi berorientasi pada

pemenuhan kesejahteraan dan kepentingan rakyat banyak daripada kepentingan perorangan¹¹. Berkaitan dengan tujuan mensejahterakan rakyat banyak, BUMN mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan rakyat, mengingat BUMN merupakan perwujudan dari peran negara untuk mensejahterakan rakyat berdasarkan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945. Faktanya, pelaksanaan peran BUMN dalam perekonomian nasional belum optimal. Berdasarkan data, dari 158 BUMN hanya 10 BUMN yang berkontribusi memberikan laba, dan laba tersebut mencakup lebih dari 70% seluruh laba BUMN. Hal ini berarti sebagian besar BUMN masih merugi.¹² BUMN yang merugi tersebut sebagian besar adalah BUMN yang mengemban tugas *Public Service Obligation* (PSO).

BUMN dihadapkan pada 2 tujuan yang saling bertolak belakang, di satu sisi BUMN dituntut untuk menjadi pelaku usaha yang kompetitif, dan menjadi penggerak perekonomian yang mampu bersaing tidak saja dalam lingkup nasional, melainkan juga dalam kancah internasional, namun di sisi lain BUMN harus menjadi ujung tombak dalam penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. BUMN juga menjadi perintis kegiatan=kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan

¹¹Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, PT. Bina Cipta, Bandung, 1982, hlm.40

¹²*Business Review*, 10 BUMN Peraih Laba Terbesar, Edisi 11 Tahun 04, Februari 2006, hlm. 19.

koperasi, serta turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.¹³

Landasan filosofi dari penugasan PSO pada BUMN adalah Pancasila, sedangkan landasan konstitusional adalah Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 yang mengatur bahwa " Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pelaksanaan Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 tersebut dapat dilakukan baik oleh BUMN, Swasta maupun koperasi. Khusus BUMN, penugasan PSO diatur dalam Pasal 66 UU BUMN. Penugasan PSO pada BUMN ini diharapkan dapat tetap memelihara kesehatan dan kesinambungan usaha BUMN pelaksana PSO. Berdasarkan pemikiran tersebut, mekanisme penugasan dan pelaksanaan PSO pada BUMN seharusnya terlaksana secara efektif efisien, sehat dan dapat dipertanggung jawabkan. Konsekuensinya, pembebanan tugas PSO tidak boleh menyebabkan BUMN pengemban PSO merugi. Hal ini berarti, model dan mekanisme penugasan PSO memegang peran penting dalam menunjang terlaksananya PSO yang tepat, dan pada gilirannya dapat menjadikan BUMN sebagai pelaku usaha yang kompetitif.

PSO adalah aktivitas pelayanan umum yang membebani anggaran pemerintah oleh sebab harus diorganisasikan dan dipertanggungjawabkan dengan profesional sehingga dapat memenuhi tuntutan transparansi, kewajaran dan akuntabilitas. Dana PSO merupakan komponen biaya yang dimasukkan dalam APBN, sehingga tunduk pada rezim pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU No : 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Hal ini berarti dana PSO termasuk dalam pengertian keuangan negara, yang

¹³Lihat Pasal 2 Ayat 1 UU BUMN.

apabila tidak dikelola secara baik berpotensi menimbulkan kerugian, bukan hanya terhadap dana PSO, melainkan juga berpotensi menimbulkan kerugian bagi BUMN yang bersangkutan. Dalam praktik, sistem pengelolaan keuangan negara yang *rigid*, menyebabkan BUMN pengembalian PSO seringkali menggunakan aset BUMN untuk melaksanakan tugas PSO. Latar belakang inilah yang menyebabkan sulitnya BUMN pengembalian PSO dapat tumbuh menjadi pelaku usaha yang kompetitif.

Pelaksanaan tugas PSO yang ada saat ini tidak mendukung eksistensi BUMN, sehingga yang diperlukan adalah model dan mekanisme yang tetap mendukung BUMN sebagai pelaku usaha. Salah satu unsur dalam menjalankan kegiatan usaha adalah tujuan memperoleh keuntungan. Selain penentuan model, wacana pembebanan tugas PSO bagi swasta menjadi alternatif dalam penyediaan barang dan jasa bagi kepentingan publik, namun memerlukan regulasi dan studi yang mendalam, mengingat penguasaan PSO pada swasta tetap harus memperhatikan kesejahteraan rakyat banyak.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian;

Penelitian ini bertujuan mengetahui, memahami dan menganalisis tentang :

1. Bagaimana pelaksanaan kewajiban pelayanan umum (PSO) yang berlaku saat ini;
2. Model kewajiban pelayanan umum (PSO) apakah yang tepat pada BUMN agar BUMN tetap dapat berkompetisi dengan pelaku usaha lainnya;
3. Apakah PSO dapat dibebankan pada badan usaha milik swasta.

B. Manfaat Penelitian;

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat/kegunaan baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat/kegunaan teoritis;

Penelitian diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran dan merupakan sumber teoritis bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum perusahaan, khususnya berkaitan dengan model pemberian PSO oleh BUMN

2. Manfaat/kegunaan praktis;

- a. Diharapkan memberikan informasi dan dapat dijadikan bahan masukan kepada para pihak dalam pengambilan kebijakan bagi para pihak baik pengambil keputusan dalam membentuk regulasi berkaitan dengan penugasan PSO pada BUMN
 - b. Diharapkan merekomendasikan model PSO yang tepat bagi BUMN yang mengemban kewajiban pelayanan umum yang dapat menunjang peran BUMN sebagai pelaku usaha yang kompetitif.
3. Diharapkan merekomendasikan pedoman bagi pemerintah untuk merancang desain PSO pada BUMN yang efektif dengan memperhatikan hambatan-hambatan pada model PSO yang selama ini berlangsung.
 4. Diharapkan menjadi acuan bagi pemerintah untuk mempertimbangkan urgensi pembebanan PSO pada badan Usaha Milik Swasta.

/BAB IV

METODE PENELITIAN

A. Spesifikasi Penelitian;

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu membuat pencandraan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta.¹⁴ Juga dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia dan gejala lainnya.¹⁵ Dengan demikian penelitian ini akan menggambarkan berbagai masalah hukum dan fakta serta gejala lainnya yang berkaitan dengan pengaturan dan

¹⁴Sumadi, *Metode Penelitian*, CV Rajawali, Jakarta, 1988, Hlm. 19.

¹⁵SoerjonoSoekanto, *Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Hlm. 10.

pelaksanaan kewajiban pelayanan umum (PSO) oleh BUMN kemudian menganalisisnya guna memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

B. Metode Pendekatan;

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menelusuri, mengkaji dan meneliti data sekunder yang berkaitan dengan materi penelitian ini. Digunakannya pendekatan yuridis dengan pertimbangan masalah yang diteliti berkisar pada keterkaitan suatu peraturan dengan peraturan lainnya.

C. Tahap Penelitian;

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti dan menelusuri data sekunder yang berupa bahan hukum primer yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain :

1. Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen ke 4)
2. Kitab Undang Undang Hukum Perdata
3. Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
4. Undang-Undang Nomor : 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Studi kepustakaan juga meliputi bahan-bahan hukum sekunder berupa literatur, hasil penelitian, karya yang berkaitan dengan materi penelitian. Untuk melengkapi dapat digunakan bahan hukum tersier berupa kamus atau artikel pada majalah, surat kabar.

Selain studi kepustakaan pengumpulan data juga dilakukan melalui penelitian lapangan, tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder.

D. Teknik Pengumpulan Data;

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen untuk mengumpulkan data sekunder, sedangkan untuk mengumpulkan data primer dilakukan dengan wawancara dengan responden yang terpilih. Pihak-pihak yang dijadikan responden adalah sebagai berikut :

1. Kementerian BUMN, khususnya bagian Pelayanan Publik;
2. Beberapa BUMN

E. Lokasi Penelitian;

Penelitian ini dilakukan di Jakarta dan Bandung.

F. Metode Analisis Data;

Data yang telah dikumpulkan baik itu data sekunder maupun data primer, keseluruhannya dianalisis berdasarkan analisis kualitatif dan hasilnya akan

dipaparkan secara deskriptif, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

BAB V

HASIL PENELITIAN

A. Pelaksanaan *Public Service Obligation* Saat ini;

1. Dasar Hukum Pembebanan Kewajiban PSO pada BUMN

Dasar hukum pembebanan PSO pada BUMN terdiri dari landasan hukum yang bersifat umum dan landasan hukum yang bersifat khusus sesuai dengan BUMN penganbangan PSO

a. Dasar hukum umum :

- 1) Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 :“negara bertanggung jawab atas fasilitas `kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”
- 2) Pasal 66 UU BUMN : “Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

b. Dasar hukum khusus : merupakan dasar hukum bagi BUMN yang mendapat tugas melaksanakan kewajiban pelayanan publik atau *public service obligation* (PSO) sesuai dengan aktivitas bisnis BUMN yang bersangkutan. Berdasarkan aktivitasnya, maka dasar hukum khusus bagi BUMN pengemban PSO dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

No	BUMN & Dep.terkait	Kegiatan PSO	Dasar Hukum Penugasan
1	PT KAI Dep.Perhubungan	Angkutan KA ekonomi di Jawa,Sumut dan Sumsel Penggunaan infrastruktur	SKB Menhub, Menkeu, Bappenas No : 19, 83, 24 Tahun 1999.
2	PT Pelni , Dep.Perehubungan	Angkutan penumpang kelas ekonomi dengan kapal penumpang	SK Ditjen Perla No AT.55/1/8/DJPL-06
3	PT Merpati Dep.Perehubungan	Penerbangan perintis	Tender
4	PT ASDP Dep.Perehubungan	Angkutan Kapal penyeberangan Penugasan, pelabuhan penugasan, rehabilitasi pelabuhan, spare part.	
5	PT POS Indonesia	Layanan jasa pos dasar (surat, warkat pos,kartu pos) ke seluruh Indonesia	Kep.Men BUMN No : 101/2002, Kep. Menhub No : 68/2004.
6	Perum Damri Dep.Perehubungan	Pelayanan angkutan	-
7	Perum Jasa Tirta I Dep. PU	Sarana dan prasarana pengairan	PP : 93 Thn 1999

8	Perum Jasa Tirta II Dep PU	Sarana dan prasara pengairan	PP : 94 Thn 1999
9	Perum Perumnas Dep.Pek.Umum/PU, Kemetrerian Perum.Rakyat	Rumah Sederhana Sehat, Rumah Susun Sewa	PP No : 15 Thn 2004
10	PT PLN Dep. ESDM	Menyalurkan listrik kepada konsumen diperluas (s.d kebutuhan 60	UU No : 15 Thn 1985 UU No : 19 Thn 2003 UU No : 3 Thn 2005
11	PT Pertamina Dep ESDM	Biaya distribusi BBM dan margin	Perpres 71 Thn 2005 dan Kep. BPH Migas.
12	PT Pusri Dep.Tan, Dep.Perind, Dep ESDM	Subsidi gas (urea pangan), subsidi distribusi, subsidi non urea (SP 36,ZA, NPK)	SK Mentan No : 17 Thn 2004
13	PT Sang Hyang Seri K.Ristek/BPPT, Deptan	Mengelola cadangan benih untuk penyangga keperluan pemerintah	Surat Mentan No : 17 Thn 2004
14	PT Pertani	peamelihara stok benih, pemeliharaan stok gabah, menyediakan dan menyalurkan raskin (subsidi), mengelola cadangan beras pemerintah	Kep. Mentan No : 223/1986
16	Perum Bulog Dep.Perdagangan	Menyediakan dan menyalurkan raskin (subsidi) Mengelola cadangan beras pemerintah	PP No : 7 Thn 2003 Inpres No : 13 Thn 2005 Inpres No : 2 Thn 2005
16	PT ASKES Dep.kesehatan	Pengelolaan program jaminan kesehatan masyarakat miskin (PJKMM)	Kep.menkes No : 1241/2004

Sumber :

Perkembangan pelaksanaan PSO dan subsidi, *business review*,
PSO buntung atau Untung, 2006

2. Anggaran PSO Berasal dari APBN yang Pengelolaannya Tunduk pada Pengelolaan Keuangan Negara.

Pelaksanaan PSO oleh BUMN merupakan amanat konstitusi, yakni Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa " negara bertanggung jawab atas fasilitas kesehatan dan pelayanan umum yang layak bagi masyarakat". Dalam implementasinya, pasal ini ditindaklanjuti oleh Pasal 66 UU BUMN yang mengatur bahwa " bagi BUMN yang mendapat tugas mengemban kewajiban pelayanan umum

(PSO), bila berdasarkan kajian finansial tidak visibel, pemerintah wajib memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin keuntungan yang diharapkan. Berdasarkan regulasi mengenai pembebanan PSO pada BUMN di atas, pada prinsipnya tidak akan menimbulkan kerugian atau mengganggu kinerja BUMN penerima PSO. Namun demikian dalam praktik, berdasarkan data banyak BUMN yang mengemban PSO merugi dengan alasan karena beban PSO. Merujuk pada mekanisme PSO berdasarkan amanat Pasal 66 UU BUMN seharusnya bila beban PSO dibiayai oleh pemerintah, seharusnya BUMN untuk non PSO harusnya dapat membukukan keuntungan. beberapa penyebab BUMN pengemban PSO tetap merugi, antara lain :

- a. Anggaran PSO berasal dari APBN yang anggarannya tidak diberikan pada awal tahun anggaran, sementara tugas pelayanan umum kepada masyarakat diterima pada awal tahun anggaran, sehingga mengganggu arus kas BUMN. Hal ini disebabkan oleh pemerintah melalui departemen keuangan harus terlebih dahulu melakukan verifikasi sebelum dilakukan pembayaran.
- b. Penugasan pelayanan publik pada BUMN tidak diikuti dengan dana yang disiapkan oleh pemerintah Akibatnya, bila PSO tidak dilaksanakan maka masyarakat yang dirugikan. Contohnya : PT Pelni mengalami penurunan penerimaan terus menerus dari tahun ke tahun. Dari 141 pelabuhan di Indonesia, Pelni menyinggahi 80 pelabuhan dengan 1300 ruas pelayaran, yang 99 % diantaranya merupakan ruas yang tidak komersial. Singgahnya kapal-kapal

Pelni di beberapa daerah ikut memberikan andil dalam menggerakkan roda perekonomian setempat. Jika tidak disinggahi Pelni, dapat dibayangkan bahwa pulau-pulau terpencil tersebut akan sepi, hasil bumi tidak bisa dipasarkan keluar, dan kegiatan perekonomian akan lumpuh. Paling tidak, dengan menyinggahi tempat terpencil, Pelni sudah membantu membuka banyak daerah agar tidak terisolasi. Misi sosial politik inilah yang seharusnya dipertimbangkan oleh pemerintah dalam mempertimbangkan dana PSO yang diajukan oleh Pelni., sehingga tidak akan membuat BUMN merugi. Hal serupa juga dialami oleh Pt Merpati dan PT KAI. Biaya operasional yang tinggi , sedangkan pemasukan dari tarif ekonomi dan rute non komersial sangat rendah, sementara tuntutan untuk terus melakukan pelayanan publik harus tetap dijalankan.usulan kenaikan tarif selalu menjadi isu yang ramai dibicarakan namun selalu ditunda.

- c. Dana PSO yang diajukan oleh BUMN pengembalian PSO tidak disetujui sepenuhnya, sehingga beban akan ditanggung oleh BUMN (data terlampir). Oleh karena itu, menarik untuk dicermati pernyataan dari Asisten Deputi Kewajiban Pelayanan Umum Kementerian BUMN, Mantaris Siagian bahwa "kalau dana tidak diberikan, maka BUMN tidak perlu menjalankan PSO". Saat ini, setiap pengajuan dana PSO harus terlebih dulu dibahas oleh panitia anggaran DPR-RI, sampai diperoleh nilai anggaran yang pantas untuk sebuah BUMN yang menjalankan fungsi BUMN.berdasarkan hal tersebut jumlah dana yang diterima satu

BUMN tidak sama dengan BUMN yang lain, melainkan sesuai dengan tanggung jawab dan beban masing-masing perusahaan yang bersangkutan.

- d. Kelemahan mekanisme PSO yang berlangsung saat ini adalah tidak jelasnya *standar operating procedure*, sehingga diperlukan untuk kesepakatan antara DPR dengan Meneg BUMN dalam menentukan standar agar pertanggung jawabannya jelas.
- e. Saat ini administrasi pengelolaan dana PSO belum seragam, terdapat beberapa BUMN yang sudah melakukan administrasi PSO yang terpisah dengan administrasi bisnisnya, antara lain : PT KAI, PT ASDP, Perum Jasa Tirta I, Perum Jasa Tirta II, PT Pusri, PT Sang Hyang Seri, PT Bulog, PT Askes. Di sisi lain, masih banyak ada BUMN yang menggabungkan penyelenggaraan administrasi PSO dan bisnisnya, yakni : PT Pelri, PT Merpati, PT Pos Indonesia, Perum Perumnas, PT Pertamina, PT PLN, PT PERTANI.

B. Model Pembebanan *Public Service Obligation* (PSO) yang Efektif.

1. Permasalahan dan langkah penyelesaian BUMN penerima PSO

Mekanisme PSO yang dilakukan selama ini menimbulkan berbagai permasalahan bagi BUMN yang mendapat penugasan mengemban PSO, yang pada akhirnya menyebabkan BUMN tersebut tidak dapat secara optimal melakukan baik aktivitas komersialnya maupun kewajiban pelayanan publiknya. Berdasarkan permasalahan yang timbul dari mekanisme PSO yang dijalankan selama ini, maka perlu dicari model penugasan PSO yang efektif tanpa mengabaikan landasan filosofi

penugasan PSO sebagaimana diamatkan Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945.

Tabel berikut ini dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam mekanisme penugasan PSO di beberapa BUMN pengemban PSO :

No	BUMN	Permasalahan	Langkah Penyelesaian
1	PT KAI	Terdapat kekurangan pembayaran dari pemerintah atas dana PSO; perhitungan PSO yang dikaitkan dengan perhitungan IMO dan TAC	PT KAI perlu didorong untuk lebih profesional; Realisasi kekurangan biaya. Perlu adanya keputusan yg jelas ttg IMO dan TAC
2	PT Pelni	Persaingan dengan angkutan udara semakin ketat; <i>load factor</i> penumpang dibawah 90%, pdhl BEP dihitung berdasarkan <i>load factor</i> 90%.	Modifikasi space kapal untuk angkutan barang yang lebih besar
3	PT Merpati	Jumlah armada yang terbatas; persoalan likuiditas	PSO diperoleh melalui tender dep.hub
4	PT ASDP	Kompensasi yang diberikan pemerintah tidak mencukupi	Penugasan yang lebih realistis dan pengawasan yang efektif
5	PT POS Indonesia	proses pencairan lambat	Penugasan yang lebih realistis dan pengawasan yang efektif; Restrukturisasi jaringan dan infrastruktur; dan lebih profesional
6	Perum Damri	Belum ada realisasi dana PSO dan mengarah pada kesulitan likuiditas	Penugasan yang lebih realistis dan pengawasan yang efektif.
7	Perum Tirta Jasa I	Usulan PSO belum direalisasi. Penyerahan waduk tidak dapat menutupi biaya pemeliharaan waduk	Penugasan yang lebih realistis dan pengawasan yang efektif
8	Perum Tirta Jasa II	Idem	Idem
9	Perum Perumnas	PSO ditolak dan penyusunan proposal yg belum komprehensif	Idem
10	PT PLN	BBM menggunakan harga pasar, harga jual listrik masih rendah	Diversifikasi sumber energi, cakupan konsumen diperluas, harga TDL tidak naik, tp BBM harga pasar
11	PT Pertamina	Pembayaran subsidi selalu terlambat, mempengaruhi kegiatan komersial	Penyesuaian harga BBM agar mengurangi beban subsidi

12	PT Pusri	Kapasitas supply gas terkait dengan harga global; subsidi tidak dpt menutupi biaya operasional; rencana ekspor tdk tercapai	Mengubah subsidi gas ke subsidi harga, menjamin supply gas pada pabrik pupuk
13	PT Sang Hyang Seri	Penyerapan produk benih oleh Deptan relatif kecil, stok di gudang, biaya pemeliharaan hanya 3 bulan, sdgkan pemeliharaan sepanjang tahun	Stok agar diproduksi sesuai serapan Deptan
14	PT Pertani	Prosedur pengajuan PSO yang belum jelas	Melakukan pembahasan dengan instansi terkait
15	Perum Bulog	Masih tingginya HPP beras karena sumber pembiayaan masih memanfaatkan kredit komersial perbankan; kebijakan pemerintah yang belum terintegrasi	Penugasan yang lebih realistis dan pengawasan yang efektif
16	PT ASKES	SDM dan sarana sumber dana mengingat program PJKMM belum tegas akan berkesinambungan, apakah [program pemerintah krn sangat bergantung pada APBN	Idem

Sumber :

Perkembangan pelaksanaan PSO dan subsidi, *business review*,

PSO Buntung atau Untung, 2006.

Mekanisme pemberian dana PSO yang berlaku saat ini masih menemui kendala pada BUMN penerima PSO. Kendala yang dapat diidentifikasi sebagaimana di paparkan di atas lebih banyak berasal dari dana PSO yang berasal dari pemerintah dan sistem administrasi BUMN penerima PSO yang belum dikelola secara profesional, dalam artian belum dikelola secara terpisah. Apabila pengelolaan dana PSO ini sesuai dengan peruntukan dan jumlah dana yang diberikan pemerintah sesuai dengan beban kewajiban pelayanan umum yang dilaksanakan oleh BUMN, seharusnya BUMN tetap dapat membukukan laba sesuai dengan

bisnisnya. Berdasarkan kendala-kendala yang dihadapi BUMN dalam melaksanakan kewajiban pelayanan umum maka perlu dibuat mekanisme PSO yang lebih tepat dan efektif.

2. Mekanisme Pembebanan PSO Berdasarkan Kerangka *Grand Design* Kementerian BUMN;

a. Landasan Filosofi Pembebanan PSO;

Pembebanan PSO dilakukan untuk mewujudkan terlaksananya Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 bahwa negara bertanggung jawab atas fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Saat ini pembebanan PSO masih dilakukan oleh BUMN, namun demikian tidak tertutup kemungkinan bahwa PSO ini dibebankan pada Swasta dan Koperasi. BUMN sebagai pengemban PSO sudah diamanatkan dalam Pasal 66 UU BUMN.

Dalam pelaksanaannya, pembebanan PSO harus memperhatikan :

- 1) dilaksanakan secara efisien, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 2) Terpeliharanya kesehatan kesinambungan usaha BUMN Pelaksana PSO.

Konsekuensi dari pembebanan PSO, maka BUMN/Swasta/Koperasi yang menjadi operator PSO tidak boleh merugi dengan alasan menanggung kewaiban pelayanan publik (PSO). Berdasarkan alasan tersebut, maka diperlukan suatu rumusan harga atau dana PSO yang diberikan, yaitu :

Harga Disepakati : $BPP + Margin + Pajak$,

Selanjutnya pembebanan PSO harus memperhatikan prinsip 5

Tepat, yaitu :

- 1) Tepat sasaran (sesuai dengan Pasal 34 UUD 1945)
- 2) Kuantitas
- 3) Kualitas
- 4) Harga
- 5) Waktu pemberian PSO/subsidi.

b. Proses Penyelesaian Usulan PSO/Subsidi Tahap Awal;

1) Pada tahap awal penyelesaian usulan PSO, BUMN akan mengusulkan kepada Departemen Teknis terkait atas penugasan PSO yang akan diberikan kepadanya yang isinya memuat antara lain :

- a). Jenis kegiatan PSO
- b). Sasaran kegiatan PSO
- c). Jumlah produk yang akan didistribusikan
- d). Harga jual yang akan diusulkan untuk disepakati
- e). Perhitungan Biaya Pokok Produksi +Margin + Pajak
- f). Besar dana subsidi atas kegiatan PSO yang harus dibayar Pemerintah
- g). Kualitas Produk PSO
- h). Waktu penyerahan produk PSO
- i). Mekanisme distribusi produk.

- 2) Selanjutnya, Departemen Teknis setelah menerima usulan dari BUMN Operator akan menganalisa berdasarkan manajemen risiko atas usulan PSO tersebut dari berbagai sektor, diantaranya : landasan filosofi dan analisa 5 T.
- 3) Setelah analisa tersebut di atas dilakukan dan usulan dianggap memadai, maka selanjutnya Departemen Teknis akan menyusun kebijakan dan strategi pelaksanaan untuk selanjutnya dibahas bersama dengan Menteri Keuangan dan Bappenas untuk diberikan persetujuan.

c. Proses Penyelesaian Usulan PSO/Subsidi;

Proses penyelesaian usulan PSO dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

- 1) Kementerian /Lembaga mengajukan penugasan BUMN kepada Menteri Negara BUMN dan Menteri, selanjutnya proposal dibahas oleh Kementerian Negara BUMN, Departemen Keuangan dan Bappenas. Apabila disetujui maka akan dimasukkan dalam Rencana Anggaran Kegiatan Kementerian-Lemaga (RKAKL).proses pengajuan proposal hingga persetujuan dan RKA-KL berlangsung dari bulan Januari sampai April.
- 2) Selanjutnya, Kementerian/Lembaga membahas RKAKL khusus PSO/subsidi dengan Komisi teknis DPR. Berdasarkan hasil pembahasan Kementerian/Lembaga dengan Komisi Teknis DPR, Kementerian BUMN membahas PSO/subsidi tersebut dengan Komisi VI yang selanjutnya menghasilkan usulan PSO/subsidi

kepada Panitia Anggaran. Kegiatan ini akan berlangsung di bulan Mei sampai bulan Agustus.

- 3) Panitia Anggaran membahas RKA-KL khusus PSO/subsidi tersebut dengan Departemen Keuangan didampingi Kementerian BUMN untuk penetapan dalam NK dan RAPBN, selanjutnya diajukan dalam sidang kabinet untuk dibahas dan ditetapkan oleh Presiden.
- 4) Berdasarkan NK dan RAPBN yang ditetapkan Presiden tersebut, Kementerian/Lembaga mengajukan konsep DIPA PSO/subsidi kepada Menteri Keuangan untuk disahkan.
- 5) Berdasarkan DIPA yang telah disahkan tersebut, Kuasa Pemegang Anggaran (KPA) Kementerian/Lembaga menarik dana PSO/Subsidi untuk diteruskan kepada BUMn pelaksana PSO/subsidi. Proses ini berlangsung di bulan September 4 sampai Desember.

d. Formulasi Perhitungan Dana Subsidi;

Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) merupakan penugasan pemerintah kepada BUMN, Swasta dan Koperasi. Penugasan ini dilaksanakan di luar kegiatan perekonomian, yaitu berupa penyaluran barang dan jasa tertentu kepada masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu. Berdasarkan jenisnya maka dikenal PSO dan subsidi. PSO pada dasarnya merupakan penugasan dari Pemerintah berdasarkan amanat Pasal 66 UU BUMN. Penugasan PSO secara teori di luar bisnis BUMN operator PSO, sehingga seharusnya kinerja BUMN tersebut tidak terganggu dan tetap dapat membukukan keuntungan, mengingat dana PSO berasal dari Anggaran APBN. Adapun formulasi penentuan dana subsidi untuk PSO adalah sebagai berikut :

$$\text{Dana Subsidi} = C (\text{HPP} - \text{Hppem}) = \text{FN},$$

Selanjutnya untuk dana subsidi, maka formulasi harga adalah sebagai berikut :

$$\text{Dana Subsidi} = Q (\text{HPP} - \text{Hpem})$$

Berdasarkan formulasi diatas, maka :

$$\text{HPP} = \text{BPP} + \text{Margin} + \text{Pajak}$$

Keterangan :

HPP = Harga Pokok Penjualan

BPP = Biaya Pokok Produksi ----- diaudit

HP pem = Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah

FN = Fasilitas Negara (sarana/prasarana) yang harus disiapkan

C = oleh Negara

Q = Kapasitas yang diminta oleh Pemerintah untuk disediakan

Jumlah barang /jasa yang diminta Pemerintah untuk di subsidi.

e. Pemisahan Administrasi Penugasan PSO dengan Kegiatan Komersial

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, PSO adalah aktivitas pelayanan umum yang membebani anggaran pemerintah, oleh sebab itu harus diorganisasikan dan dipertanggungjawabkan dengan profesional sehingga dapat memenuhi tuntutan transparansi, kewajaran dan akuntabilitas.

Selanjutnya agar dapat mencapai tujuan di atas, maka harus dilakukan pemisahan antara aktivitas komersial dan PSO. Pemisahan tersebut mencakup :

- 1) Pemisahan Organisasi
- 2) Pemisahan Pengelolaan Uang
- 3) Pemisahan administrasi,

Untuk menjamin akuntabilitas, sistem pengendalian yang baik akan memisahkan fungsi-fungsi sebagai berikut :

- 1) Fungsi Otorisasi
- 2) Fungsi Pengelolaan Uang
- 3) Fungsi Pengelolaan Persediaan
- 4) Fungsi Pencatatan

Pemisahan fungsi di atas, akan nampak jelas dalam struktur organisasi diikuti dengan *job description* dan *span of control* untuk masing-masing individu dalam organisasi.

f. Manajemen Risiko (*risk management*)

Salah satu kelemahan yang ditemukan dalam praktik, BUMN operator PSO tidak saja merugi dalam aktivitas komersialnya, melainkan juga dianggap tidak mampu mengemban penugasan kewajiban pelayanan publik tersebut. Berdasarkan hal itu, diperlukan pengelolaan risiko yang

timbul akibat penugasan PSO oleh Pemerintah pada BUMN. Pengelolaan risiko ini sudah dimulai sejak tahap awal ketika anggaran PSO diusulkan. Dalam tiap tahapan selanjutnya, risiko harus dikelola dengan baik, agar BUMN tetap dapat menjalankan kegiatan komersialnya, sehingga tetap dapat berkompetisi dengan swasta. Di sisi lain, pelayanan publik dapat dilakukan dengan optimal, yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan amanat UUD 1945, khususnya Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945.

Manajemen risiko dalam pelaksanaan PSO meliputi tidak saja pada proses produksi dan distribusi, melainkan harus ditindaklanjuti dengan pelaporan baik akuntansi komersial dan akuntansi manajemen. Selanjutnya pelaporan ini ditindaklanjuti dengan pertanggungjawaban.

C. Penugasan Kewajiban Pelayanan Publik atau *Public Service Obligation (PSO)* Pada Swasta dan Koperasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, salah satu kendala bagi BUMN operator PSO adalah selain penugasan pemerintah untuk kewajiban pelayanan publik, BUMN juga dituntut untuk tetap berhasil mengelola kegiatan komersialnya. Selama ini, banyak BUMM yang merasa penugasan atau pembebanan PSO ini justru mengganggu aktivitas komersialnya, sehingga jangankan berkompetisi dengan swasta, untuk membukukan keuntungan dari aktivitas komersialnya saja sudah cukup sulit. Tuntutan BUMN sebagai operator PSO adalah adanya kejelasan penugasan, dana PSO yang sesuai dengan tugas yang diemban serta mekanisme pemberian dana

yang tepat dan dikelola secara profesional, oleh karena itu keterlibatan swasta bahkan koperasi dalam penugasan kewajiban pelayanan publik ini sudah selayaknya dipikirkan dalam rangka penyediaan fasilitas umum dan kesehatan bagi masyarakat.

Penugasan PSO pada swasta dan koperasi dapat dilakukan dalam bentuk penugasan atau tender. Adapun landasan yang digunakan dalam mekanisme penunjukan untuk mengatur alur proses produk/jasa PSO adalah :

1. Golongan masyarakat tertentu di wilayah tertentu/area tertentu.
2. Waktu.
3. Volume.
4. Harga.

Dalam praktik, pelaksanaan kewajiban pelayanan publik ini sudah dilakukan di bidang telekomunikasi. Saat ini dikenal *universal service obligation* (USO) yang juga merupakan kewajiban pemerintah untuk melayani komunikasi di daerah terpencil/perbatasan yang secara ekonomis tidak layak untuk dijadikan aktivitas komersial. Berbeda dengan PSO, dimana usulan datang dari BUMN yang selanjutnya dibahas oleh Meneg BUMN, Departemen Keuangan dan Bappenas, maka USO diajukan oleh Departemen teknis- dalam hal telekomunikasi adalah Depkominfo. Landasan hukum USO adalah PP No : 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan PP No : 28 Tahun 2005 Tentang Tarif PNBPN di lingkungan Depkominfo. Selanjutnya Departemen teknis inilah yang mengajukan USO ke pemerintah, dan selanjutnya dibahas oleh Departemen Teknis dengan Komisi I DPR yang membidangi telekomunikasi. Dana USO berasal dari setoran/pungutan

sebesar 0,5 % dari pendapatan kotor seluruh operator, yang selanjutnya masuk ke dalam APBN dan merupakan DIPA /anggaran departemen teknis yang bersangkutan. Pelaksanaan USO dilakukan berdasarkan tender, sehingga boleh diikuti oleh operator mana saja yang memiliki kualifikasi, sampai diperoleh operator yang benar-benar memenuhi persyaratan yang dikehendaki. Pemenang tender adalah penawar terendah.

Dengan mekanisme penugasan yang tepat, penunjukan pihak swasta dalam kewajiban pelayanan publik akan menghasilkan pelayanan yang optimal, mengingat swasta yang menjadi operator PSO memang ahli di bidangnya. Diharapkan di masa-masa mendatang, swasta dapat berperan aktif dalam PSO, sepanjang tujuan dan landasan filosofi PSO tetap tercapai, yaitu kesejahteraan masyarakat.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan;

Berdasarkan penelitian yang telah dianalisa diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Mekanisme Kewajiban Pelayanan Publik atau *public Service Obligation* yang berlangsung saat ini belum efektif, mengingat dalam pelaksanaannya ditemukan berapa kendala antara lain, sumber dana PSO yang berasal dari APBN membuat pengelolaan dana PSO tunduk pada regulasi pengelolaan keuangan negara yang *rigid*. Disamping itu BUMN –BUMN operator PSO belum memiliki *standard operating procedure* yang jelas, sehingga pengelolaan dana PSO menjadi tidak optimal. BUMN pengemban PSO masih membukukan kerugian, yang seharusnya tidak terjadi apabila dana PSO dikelola secara terpisah dari kegiatan komersialnya.
2. Model pembebanan PSO yang efektif adalah yang tetap memperhatikan landasan filosofi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945 , memiliki strategi yang selanjutnya dituangkan dalam *standard operating procedure* yang jelas dengan memperhatikan prinsip 5 T yaitu Tepat Sasaran, Kuantitas, Kualitas, Harga dan Waktu pemberian subsidi. Selanjutnya model PSO yang efektif adalah yang pengelolannya dapat dipertanggungjawabkan secara profesional sehingga dapat memenuhi tuntutan transparansi, kewajaran dan akuntabilitas,. Implemenrasinya adalah dengan

melakukan pemisahan antara aktivitas PSO dengan aktivitas komersial BUMN pengemban PSO.

3. Mengingat *Public Service Obligation (PSO)* merupakan penugasan dari pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 Ayat 3 UUD 45 dan diatur dalam Pasal 66 UU BUMN, seharusnya PSO tidak hanya dapat dibebankan pada BUMN, melainkan juga dapat dibebankan pada swasta bahkan koperasi sebagai badan usaha yang cocok dengan kegiatan ekonomi yang berbasis kerakyatan. Saat ini wacana penugasan pelayanan publik sudah mengemuka. Salah satu bentuk pelayanan publik yang dibebankan pada swasta melalui mekanisme tender adalah *universal Saervice Obligation (USO)* yang pada prinsipnya merupakan PSO di bidang telekomunikasi untuk melayani telekomunikasi daerah terpencil.

B. Saran;

1. perlu segera dibuat *standard operating procedure* dalam pembebanan kewajiban pelayanan publik atau *Public Service Obligation (PSO)* yang memuat mekanisme, pengelolaan serta kewajiban dan hak BUMN/Swasta/Koperasi penerima tugas PSO.
2. Perlu perubahan model pembebanan PSO, khususnya mengenai pemisahan administrasi antara aktivitas PSO dan aktivitas Komersial meliputi pemisahan fungsi pengelolaan uang, pengelolaan persediaan dan pengelolaan pencatatan. Terkait dengan ini perlu dibuat struktur organisasi diikuti dengan *job description* dan jangkauan pengawasan untuk masing-masing individu dalam organisasi.

3. Swasta perlu dilibatkan dalam penugasan pelayanan kepada publik, mengingat *corporate culture* yang selama ini dilakukan swasta sudah dilakukan dalam aktivitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

NindyoPramono, *BungaRampaiHukumBisnisAktual (Don't Put All Eggs In One Basket)*, PT Citra AdityaBakti, Bandung, 2006.

SoerjonoSoekanto,*PenelitianHukum*, UI Press, Jakarta.

Sumadi, *MetodePenelitian*, CV Rajawali, Jakarta, 1988.

Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, PT. Bina Cipta, Bandung, 1982.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke 4)

Kitab Undang Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Majalah, koran dan lain-lain

Business Review, Edisi 11 Tahun 04, Februari 2006

-----, Edisi 07, Tahun 05, Oktober 2006

Lampiran 1. Personalia Penelitian

1. Ketua Peneliti

Nama Lengkap : R. Kartikasari, S.H.M.H
Golongan/Pangkat/NIP : IVa/Pembina/131 566 996
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Jabatan Struktural : ---
Fakultas/Program Studi : Hukum
Perguruan Tinggi : Universitas Padjdjaran
Bidang Keahlian : Hukum Perusahaan

2. Anggota Peneliti

Nama Lengkap : Dr. Lastuti Abubakar, S.H.M.H
Golongan/Pangkat/NIP : IVb/Pembina Tk.1/131 801 360
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Jabatan Struktural : ---
Fakultas/Program Studi : Hukum
Perguruan Tinggi : Universitas Padjdjaran
Bidang Keahlian : Hukum Perbankan