

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 Undang – Undang Dasar 1945 mengamanatkan usaha untuk memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat adalah amanat konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Untuk melaksanakan amanat tersebut, diperlukan peningkatan penguasaan kekuatan ekonomi nasional, baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit – unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar – besarnya bagi kemakmuran rakyat.¹

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu agen dalam perekonomian nasional disamping sektor swasta dan koperasi. BUMN ikut berperan dalam menghasilkan barang dan/ atau jasa yang diperlukan dalam siklus ekonomi, sekaligus menyediakan layanan publik untuk barang dan jasa publik. Terlepas dari fungsi – fungsi tersebut, BUMN juga memberikan pemasukan bagi negara berupa deviden yang dibayarkan.

Kontribusi BUMN terhadap penerimaan negara cukup signifikan dari tahun ke tahun. Perkembangan 2001 – 2006 menunjukkan kontribusi deviden dan pajak BUMN terus mengalami peningkatan.

¹ Lihat dalam penjelasan UU No.19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Tabel 1.

APBN	Deviden BUMN	Pajak BUMN	Total Kontribusi
2001	Rp. 9 Triliun	Rp.17 Triliun	Rp.30 Triliun
2002	Rp. 10 Triliun	Rp. 24 Triliun	Rp.41 Triliun
2003	Rp.12 Triliun	Rp. 28 Triliun	Rp. 48 Triliun
2004	Rp. 10 Triliun	Rp. 30 Triliun	Rp. 42 Triliun
2005	Rp. 12 Triliun	Rp. 42 Triliun	Rp. 57 Triliun
2006	Rp. 21 Triliun	Rp. 46 Triliun	Rp. 68 Triliun

Sumber : Kementerian BUMN/Kompas/Nota Keuangan dan APBN 2001 - 2006

Berangkat dari data tersebut, BUMN merupakan entitas bisnis yang sangat menguntungkan sekaligus sebagai kepanjangan tangan negara dalam menyediakan kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa tertentu. BUMN juga diharapkan menjadi penyelamat negara di saat situasi genting. *Buyback* saham oleh beberapa BUMN dilakukan saat terjadi kepanikan di pasar finansial pada tahun 2008.

Keuntungan besar yang didapat oleh BUMN tidak dapat dilepaskan dari *privilege* yang diciptakan oleh negara. BUMN bergerak dalam situasi yang monopolistik atau sektor vital dan strategis dengan potensi pasar yang besar. Dalam kasus tertentu, BUMN bergerak dari sektor hulu sampai hilir. Namun dari BUMN – BUMN tersebut, tidak semuanya mengalami nasib baik. Hampir dari 90 % penjualan dan 85 % laba bersih dari seluruh BUMN, dihasilkan oleh 25 dari 139 BUMN yang ada.²

². Orin Basuki “ Privatisasi, upaya menghentikan pendarahan di BUMN “ *Kompas*, 27 Januari 2008. Penjualan didominasi oleh Pertamina, Bank Mandiri, Antam, PGN dan Telkom. Lihat juga Pramayanti Meitisari “ Ke mana arah privatisasi BUMN tahun 2008?” *Kompas*, 22 November 2007

Pengaturan tentang BUMN didasarkan pada UU No.19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sebelumnya, pengaturan tentang BUMN didasarkan pada Perppu No.19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Pengundangan UU No.19 tahun 2003 mengundang optimisme pada awal pengundangannya. Sebagaimana diungkapkan oleh Laksamana Sukardi, Meneg BUMN 1999 – 2004 bahwa UU No.19 tahun 2003 dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa mendatang yaitu menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN, menata dan mempertegas peran lembaga pemerintah dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham atau pemilik modal BUMN, mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN sebagai operator atau pelaku usaha dengan pemerintah sebagai regulator, menghindarkan BUMN dari tindakan – tindakan pengeksploitasian di luar mekanisme korporasi dan meletakkan dasar – dasar tata kelola perusahaan yang baik.³

Sayangnya optimisme tersebut tidak terjadi dengan mudah. Kerancuan hubungan antara BUMN sebagai operator dan pemerintah sebagai regulator masih sering terjadi, terutama dalam kondisi BUMN di kondisi monopolistik. Intervensi pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas dalam persero sering kontraproduktif dengan tata kelola perusahaan yang baik. Keputusan pemerintah untuk meminta beberapa BUMN untuk *buyback* saham pada Oktober 2008 dengan tujuan mencegah jatuhnya pasar modal Indonesia tidak berjalan seiringan dengan tata kelola perusahaan yang baik.⁴

³. sebagaimana disadur dalam Martiono Hadianto, “Eksistensi BUMN di Tengah Sistem Ekonomi Pasar” dalam Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (eds) *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. BKF Depkeu RI. (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2004) hlm.599

⁴. Media Indonesia, 10 Oktober 2008 “ Mampukah BUMN Menyangga Runtuhnya Bursa?”

. Pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa BUMN cenderung tidak membawa manfaat pada negara. Studi Bank Dunia pada tahun 1998 menunjukkan adanya *negative net transfer* dari BUMN dimana pemerintah justru mengalami kehilangan potensi pajak penghasilan sebesar Rp. 11 triliun sebagai akibat ketidakmampuan BUMN beroperasi pada tingkat efisiensi yang minimum.⁵

Pengalaman sebelumnya sebagaimana ditunjukkan oleh studi Bank Dunia pada tahun 1993 menunjukkan ketidakefisienan terjadi di seluruh sektor ekonomi. Biaya produksi di pabrik kertas BUMN lima kali lipat daripada pabrik kertas milik swasta. Studi tersebut juga menunjukkan BUMN menciptakan polusi udara lebih tinggi dibandingkan sektor swasta karena mesin yang digunakan lebih tua dan kurang modern.⁶

Keberadaan BUMN juga dijadikan solusi bagi membengkaknya utang pemerintah karena BUMN pada masa pemerintahan Orde Baru mudah untuk dijual (diprivatisasi) untuk mendapatkan dana untuk membayar utang – utang tersebut karena akhirnya Soeharto pula yang memegang kendali untuk memutuskan dan menjalankan tanpa tantangan berarti dari pihak lain, seperti yang terjadi dalam privatisasi Semen Gresik (1995), Indosat (1994), Tambang Timah (1995), Telkom (1995) dan BNI (1996).⁷

Satu dasawarsa terakhir, konsep *Good Corporate Governance* ditempatkan dalam posisi yang terhormat yang didasarkan pada dua keyakinan

⁵. World Bank, 1998. “ Indonesia : Public Expenditure Review” *Report No : 18691* sebagaimana dikutip dalam Mohamad Ikhsan, “Privatisasi : Mengapa Harus Dilakukan” dalam Mohamad Ikhsan, *et al (eds) 80 tahun Mohamad Sadli : Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru* (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2002) hlm. 326

⁶. World Bank, 1993. “ Indonesia : Industrial Policy, Shifting into High Gear “ *Report No : 12153* sebagaimana dikutip dalam *ibid.*

⁷. lihat Tony Prasetyantono “ Perekonomian Pasca Soeharto “ *Kompas*, 8 Juli 2008

yaitu *Good Corporate Governance* merupakan salah satu kunci sukses perusahaan untuk tumbuh dan menguntungkan dalam jangka panjang sekaligus memenangkan persaingan bisnis global. Pengalaman krisis ekonomi dunia terutama di kawasan Asia pada tahun 1998 dan kawasan Amerika Latin pada tahun 1982 diyakini muncul karena ketiadaan *Good Corporate Governance* dalam bentuk sistem *regulatory* yang lemah, standar akuntansi dan audit yang tidak konsisten, praktek perbankan yang lemah serta ketidakpedulian dewan direksi terhadap hak – hak pemegang saham minoritas.⁸

Konteks Indonesia, ketiadaan *Good Corporate Governance* juga tampak pada beberapa ranking Indonesia di dunia internasional. Indonesia berada di peringkat 88 *Corruption Perception Index* dari 99 negara oleh survey Transparency International pada tahun 2001. Skor Indonesia untuk *disclosure and transparency* adalah – 4,7 dalam survey yang dilakukan oleh *PricewaterhouseCooper*. Indonesia tidak menempatkan satupun emiten dalam *the best 50 dari 495 blue chips in emerging market*.⁹

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang tata kelola perusahaan yang baik dalam hukum positif Indonesia ?

⁸. Bapepam, *Studi Penerapan Prinsip OECD 2004 dalam Peraturan Bapepam Mengenai Corporate Governance*, hlm. 9

⁹. sebagaimana dikutip dalam I Nyoman Tjager, “ Penerapan Prinsip – Prinsip Good Corporate Governance pada BUMN “ dalam Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (eds) *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. BKF Depkeu RI. (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2002) hlm. 623 - 624

2. Apakah terdapat korelasi positif antara implementasi tata kelola perusahaan yang baik terhadap kinerja emiten BUMN ?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah tersebut, penulisan hukum ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pengaturan tentang tata kelola perusahaan yang baik dalam hukum positif Indonesia
2. Mengetahui adanya korelasi positif antara implementasi tata kelola perusahaan yang baik dengan kinerja emiten BUMN

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagi penulis

Sebagai pemenuhan syarat menempuh program sarjana, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

2. Bagi ilmu hukum

Melengkapi referensi dan kajian mengenai *good corporate governance* dan BUMN sebagai salah satu agen dalam kegiatan ekonomi dan peraturan perundang – undangan dan norma hukum yang menjadi landasan hukumnya.

E. Pernyataan Keaslian

Sejauh pengamatan penulis di Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, terdapat tiga skripsi yang membahas *good corporate governance*. Pertama, skripsi dengan judul “Mekanisme Pengawasan Bank Indonesia dalam Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Perbankan di Yogyakarta “ oleh Franciska Marya Rajagukguk, 2007. Skripsi ini lebih membahas pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai bentuk *good corporate governance* di bank umum, didasarkan pada PBI No.8/4/2006 jo. PBI No.8/14/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum. Kesimpulan dalam skripsi tersebut menyatakan PBI PBI No.8/4/2006 jo. PBI No.8/14/2006 telah mencakup kelima prinsip *good corporate governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi dan kewajaran. Kedua, skripsi dengan judul “ Penerapan Prinsip Transparansi dalam *Good Corporate Governance* yang Dilakukan oleh Perusahaan Publik “ oleh Septia Adriati, 2006. Skripsi ini membahas secara khusus tentang keterkaitan prinsip transparansi dan perusahaan publik dan pelaksanaan prinsip transparansi oleh perusahaan publik. Kesimpulan dalam skripsi tersebut menyatakan bahwa peraturan perundang – undangan di Indonesia telah memadai bagi pengaturan tentang prinsip transparansi oleh perusahaan publik. Ketiga, skripsi dengan judul “ Rumusan Doktrin *Stakeholders* dan Doktrin Kearifan Lokal dalam Undang – Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas “ oleh Novi Anggraeni, 2008. Skripsi ini membahas dan membandingkan doktrin *shareholders* dengan doktrin kearifan lokal. Pembahasan *good corporate governance* dimunculkan sebagai pengantar dan pelengkap pembahasan mengenai teori *stakeholders* dan

corporate social responsibility. Kesimpulan dalam skripsi ini menyatakan bahwa UU Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas telah menyatakan keseimbangan antara pemenuhan hak para *stakeholders* dengan perlindungan terhadap lingkungan ekosistem di sekitar perusahaan.

Berangkat dari uraian di atas, penulis menyatakan bahwa penulisan hukum ini bukan merupakan plagiat atas penulisan – penulisan yang telah ada, terutama yang berkaitan dengan *good corporate governance*. Pertama, penulisan hukum ini lebih membahas *good corporate governance* dalam konteks privatisasi BUMN terutama melalui penawaran umum perdana. Asumsi dasar yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah *good corporate governance* diberikan sebagai alat untuk membawa BUMN ke pengelolaan yang lebih baik sehingga membawa manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat luas.

Apabila di kemudian hari terbukti penulisan hukum ini merupakan plagiat dari penulisan – penulisan atau karya ilmiah lainnya, maka dengan ini penulis menyatakan akan menanggung segala konsekuensi, baik konsekuensi akademik maupun konsekuensi hukum, yang timbul dari kondisi tersebut.

F. Batasan Konsep

Dalam penulisan ini, yang dimaksud dengan :

1. Emiten adalah pihak yaitu BUMN yang melakukan penawaran umum
2. Penawaran Umum adalah kegiatan penawaran efek yang dilakukan oleh emiten untuk menjual efek kepada masyarakat berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang - Undang Nomor 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal dan peraturan pelaksanaannya

3. Efek adalah surat berharga yang diperdagangkan di bursa efek, yaitu saham
4. Fakta Material adalah informasi atau fakta penting dan relevan mengenai peristiwa, kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga efek pada bursa efek dan atau keputusan pemodal, calon pemodal, atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian normatif. Dalam jenis penelitian ini dilakukan tugas ilmu hukum dogmatik yaitu deskripsi, sistematisasi, analisis, interpretasi dan penilaian terhadap hukum positif yang ditarik kesimpulan dan abstraksi melalui proses deduksi.

2. Metode Pengumpulan Data

Cara yang digunakan dalam mengumpulkan data dalam penulisan hukum ini adalah dengan studi kepustakaan dan studi dokumen.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu , Undang – Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat terutama Pasal 33, UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal. Bahan hukum sekunder terdiri dari pendapat para ahli yang ditemukan dalam berbagai literatur. Data yang digunakan dalam pembahasan implementasi prinsip *good corporate governance* didapatkan dari studi dokumen

atas laporan tahunan BUMN yang terdaftar sebagai emiten di Bursa Efek Indonesia.

4. Metode analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode deduktif, yaitu penalaran hukum yang bertolak dari proporsi umum yang telah diketahui kebenarannya dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus

H. Sistematika Penulisan Hukum

Bab I. Pendahuluan

Latar belakang masalah menyoroti perlunya perbaikan dan pemberdayaan BUMN sebagai salah satu agen ekonomi nasional. *Good Corporate Governance* diberikan sebagai alat dan solusi untuk membawa BUMN ke arah yang lebih baik, terutama dalam hal pengelolaannya dan manfaat yang dapat dihasilkan BUMN kepada masyarakat

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, dimana metode pengumpulan data adalah studi kepustakaan dan data yang digunakan adalah data sekunder.

Bab II. Pembahasan

Bahasan pertama adalah mengenai BUMN sebagai entitas bisnis. Dalam subbab pertama ini dibahas tiga hal yaitu definisi BUMN, BUMN sebagai pelaku kegiatan ekonomi dan bentuk hukum BUMN. Tujuan pokok dari pembahasan subbab ini adalah memberikan latar belakang dan pemahaman mengenai karakteristik khusus yang dimiliki oleh BUMN, dimana BUMN berbentuk

perseroan terbatas dan memiliki tujuan mendapatkan laba (*profit – oriented*) namun faktor kepemilikan saham oleh pemerintah menyebabkan BUMN sering terjebak diantara fungsinya sebagai *profit center* dengan pelayanan umum atau publik yang seringkali kontraproduktif.

Bahasan kedua adalah mengenai *corporate governance*. Dalam subbab ini akan dibahas dua hal yaitu definisi dan latar belakang *corporate governance* dan latar belakang *good corporate governance* di BUMN. Tujuan pokok dari pembahasan subbab ini adalah memberikan pemahaman bahwa *good corporate governance* dapat dijadikan solusi bagi permasalahan yang terjadi di BUMN.

Hasil analisis dan pembahasan memberikan beberapa hal sebagai berikut, pertama, prinsip tata kelola perusahaan yang baik ditemukan dalam beberapa peraturan perundang – undangan di bidang pasar modal yaitu UU Nomor 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal dan peraturan Bapepam – LK. Kedua, prinsip tata kelola perusahaan yang baik diterapkan dalam prosedur penawaran umum perdana oleh sebuah perseroan terbatas, baik dalam penahapan IPO maupun penjadwalan IPO yang pada pokoknya mengharuskan BUMN untuk transparan dan bertanggung jawab terhadap calon dan atau investor dan para *stakeholders*. Ketiga, prinsip tata kelola perusahaan yang baik diterapkan dalam manajemen dan pengelolaan BUMN ketika BUMN telah menjadi perusahaan publik yang terdaftar di pasar modal (emiten). Keempat, implementasi tata kelola perusahaan yang baik memberikan dampak positif pada emiten BUMN. Data yang digunakan untuk mengambil kesimpulan tersebut adalah data sekunder yaitu dokumen laporan tahunan BUMN yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia.