

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang Masalah**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akhir-akhir ini lebih disorot kinerjanya oleh masyarakat daripada badan usaha milik swasta, karena badan usaha yang saham-sahamnya, baik sebagian atau seluruhnya seluruh dimiliki oleh negara ini, tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai *agent of development*, yaitu penggerak dan penyangga perekonomian nasional dengan baik <sup>1</sup>.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan (Persero), tugas BUMN sebagai *agent of development* meliputi :

1. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan;
3. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
5. menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai;
6. turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada sektor swasta khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.

---

<sup>1</sup> DR. Didik J. Racbini, Jawa Pos, 4 Maret 2002, hal. 1 dan 15.

Semenjak akhir tahun 1997, ketika Bangsa Indonesia mulai terkena dampak krisis moneter dan keuangan, BUMN sebagai “soko guru” perekonomian nasional yang mempunyai aset yang besar dan komoditas strategis tidak dapat memberikan laba sebagaimana diharapkan guna penerimaan negara. Kinerja BUMN sepanjang tahun 2001 belum juga menunjukkan perbaikan. Menurut catatan Kementrian Negara pada tahun 2001 dengan aset Rp. 845,2 trilyun, laba usaha BUMN diperkirakan hanya sebesar Rp. 26,9 trilyun, sedangkan deviden yang disumbangkan kepada pemerintah diprediksi hanya Rp. 8,1 trilyun<sup>2</sup>.

Salah satu penyebabnya adalah kegagalan peran BUMN untuk menjaga ketergantungan bahan baku import bagi industri di Indonesia, diantaranya industrialisasi berkembang dengan sangat cepat dan ketergantungan pada bahan baku impor sedemikian besarnya, pada saat yang sama nilai rupiah merosot sampai empat kali, yang diikuti dengan harga bahan baku juga melonjak naik sampai empat kali. Solusinya, perusahaan perlu melakukan rasionalisasi untuk mendapatkan bahan baku tersebut, salah satunya adalah dengan memangkas gaji karyawan dan sebagiannya lagi dilakukan pemutusan hubungan kerja secara sepihak. Sampai di sini muncul permasalahan sosial yang krusial, karena karyawan juga ditekan dengan kenaikan tingkat harga kebutuhan hidup yang semakin hari semakin meningkat.

Sepanjang masa produktivitasnya, BUMN sering kali hanya digunakan sebagai alat kekuasaan untuk mencari dan/atau mendapatkan keuntungan (*profit*), yang semata-mata digunakan untuk tujuan politik pemerintah. Banyak peristiwa yang menjadikan badan usaha ini sebagai “sumber pemerahan” baik bagi lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, salah satu contohnya adalah ketika DPR melakukan kunjungan kerja ke PT. Semen Gresik dan berbagai Perusahaan Daerah yang ada di sekitarnya, maka pejabat PT.

---

<sup>2</sup> Jawa Pos, 5 Maret 2002, hal. 5.

Semen Gresik dan perusahaan lainnya diwajibkan menyediakan dana untuk keperluan transportasi, akomodasi dan dana lainnya oleh anggota dewan tersebut, padahal perusahaan tidak ada anggaran untuk itu<sup>3</sup>. Keberadaan BUMN merupakan realisasi dari keikutsertaan negara dalam sektor kehidupan masyarakat dan keterlibatan negara dalam pembangunan dimana keberadaan BUMN ini dilandasi oleh Pasal 33 UUD 1945, yang berbunyi :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagaimana tercantum dalam penjelasan resmi Pasal 33, apabila tidak dikuasai oleh negara, maka tampak produksi akan jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ditangan orang perseorangan. Pemberian kekuasaan kepada negara ini meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, agar cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat diwujudkan untuk kemakmuran rakyat.

Pada tahun 1958, ketika pemerintah melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, kebijaksanaan pemerintah di bidang ekonomi cenderung memberikan peranan sebagai *leading and commanding position* kepada BUMN. Keadaan tersebut terus berkembang sampai pertengahan tahun 1970-an, seiring dengan situasi politik yang menjurus kepada usaha-usaha untuk melemahkan usaha swasta dan BUMN merupakan satu-satunya kekuatan ekonomi Indonesia<sup>4</sup>.

Dalam kenyataannya pengelolaan BUMN tidak ditangani secara baik dan

---

<sup>3</sup> Suap dan Pemerasan DPR, TEMPO, Edisi 10 September 2001, hal. 60.

<sup>4</sup> Zainal Muttaqin, Tinjauan Yuridis Pengenaan Pajak Terhadap Badan Usaha Milik Negara, Tesis : Program Pascasarjana, Bandung, 1992, hal. 3.

profesional, sehingga keadaannya cukup menyedihkan, bahkan ada BUMN menjadi bangkrut dan terpaksa menjual barang modalnya untuk membayar gaji karyawannya. Keadaan BUMN seperti tersebut di atas menjadi lebih parah lagi ketika memasuki tahun 1980-an, BUMN hanya dijadikan sebagai alat negara untuk kepentingan praktek-praktek politiknya, salah satunya adalah pengalangan dana yang berasal dari BUMN untuk mempertahankan legitimasi kekuasaan dengan cara kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Dengan kata lain, penyelenggaraan *corporate governance* yang tidak sesuai dengan norma kelayakan yang patut, yakni pejabat sebagai penyelenggara dapat melakukan KKN ditubuh badan usaha miliknya sendiri untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya dimana pejabat penyelenggara itu adalah Direksi BUMN itu sendiri dengan pejabat pemerintah<sup>5</sup>.

BUMN sebagai perintis kegiatan-kegiatan usaha bagi sektor swasta dan koperasi seharusnya memberikan contoh pengelolaan perusahaan dengan menganut prinsip-prinsip *good corporate governance*. Kenyataannya justru sebaliknya, kedisiplinan, keadilan, keterbukaan, pertanggungjawaban justru ada pada perusahaan swasta. Banyaknya intervensi pemerintah yaitu disatu sisi banyak BUMN diubah statusnya menjadi bentuk PT Persero dengan tujuan meningkatkan efisiensi kerja sehingga mempunyai daya saing yang tinggi, tapi di sisi lain BUMN Persero tidak diberi kemandirian dalam pengelolaannya. Sebagai contoh dalam hal pemilihan Direksi, yang selalu diikuti oleh kepentingan siapa Direksi itu ditempatkan. Disini tidak dipisahkan antara pemerintah sebagai pemilik dan sebagai pengelola.

BUMN sangat diharapkan sebagai sumber pendapatan negara, tetapi dari waktu ke waktu hal ini sulit di capai. Berdasarkan data yang ada, perolehan negara dari pendapatan pajak penghasilan (PPH) BUMN terhadap total penerimaan pajak pada tahun 1990/91 senilai Rp. 1,438 triliun terhadap Rp. 3,489 triliun. Dengan kata lain, memberikan

---

<sup>5</sup> Kwiek Kian Gie, Ekonomi Indonesia Dalam Krisis Dan Transisi Politik, Jakarta : PT. Gamedia Pustaka Utama, 1999, hal. 36.

kontribusi 41,2% terhadap total penerimaan pajak. Perolehan negara dari pendapatan pajak penghasilan (PPh) BUMN terhadap total penerimaan pajak pada tahun 1995/96 senilai Rp. 2,020 triliun terhadap Rp. 20,52 triliun, atau hanya 9,8% saja. Jadi kontribusinya merosot menjadi 9,8%, sehingga antara tahun 1990/91 sampai 1995/96 terjadi kemerosotan relatif dari kontribusi BUMN dari PPh ke total penerimaan pajak sebesar 31,4%<sup>6</sup>.

Kemerosotan kinerja BUMN dapat juga dilihat dalam hal produktivitas yang tercermin dari profitabilitasnya. Pada tahun 1990/91 total asset BUMN adalah Rp. 179,153 triliun, sementara pada tahun 1995/96 melipat menjadi Rp. 312,802 triliun. Peningkatan aset tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan laba, laba BUMN sebelum pajak pada tahun 1990/91 adalah 8,3 triliun, sementara pada tahun 1995/96 adalah Rp. 9,323 triliun. Jadi peningkatan aset sebesar 75% hanya mampu mendongkrak keuntungan sebesar 12% saja. Itu belum dari sisi deviden<sup>7</sup>. Dengan kata lain, secara faktual kinerja BUMN di Indonesia berada jauh di bawah standar yang diterima dari tahun ke tahun, khususnya dari tahun 1994 sampai dengan tahun 1997 yang digambarkan dalam bentuk tabel berikut ini<sup>8</sup>.

Tabel 1  
Tingkat Kesehatan BUMN

| Tingkat Kesehatan | 1994 |      | 1995 |      | 1996 |      | 1997 |      | Change Rate |    |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|----|
|                   | Jml  | %    | Jml  | %    | Jml  | %    | Jml  | %    | Jml         | %  |
| Sangat Sehat      | 52   | 28,6 | 49   | 27,5 | 48   | 28,9 | 34   | 25,2 | -1          | -7 |
| Sehat             | 33   | 18,1 | 29   | 16,3 | 33   | 19,9 | 28   | 20,8 | 4           | 0  |
| Kurang Sehat      | 35   | 19,2 | 31   | 17,4 | 30   | 18,1 | 25   | 18,2 | -1          | -1 |
| Tidak Sehat       | 62   | 34,1 | 69   | 38,8 | 55   | 33,1 | 50   | 35,8 | -12         | -6 |
| Total             | 182  | 100  | 178  | 100  | 166  | 100  | 137  | 100  | -12         | -6 |

Sumber : Kantor Menteri Negara Pembinaan BUMN

<sup>6</sup> Riant Nugroho D., *Reinventing Indonesia*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo Gramedia, 2001, hal. 255.

<sup>7</sup> Riant Nugroho D, *Loc.cit.*

<sup>8</sup> Riant Nugroho D, *Op.cit.*, hal. 257

Dari sisi perkembangan *Return on Investment* (RoI) dan *Return on Equity* (RoE), dimana rata-rata RoI dan RoE relatif rendah yaitu 3,5% dan 9,6%. Keduanya jauh dibawah tingkat pengeluaran modal yang normalnya 14% atau bahkan 60% pada kondisi yang semakin tertekan.

Indikasi lainnya adalah tingkat *Return on Assets* (ROA) rata-rata BUMN sejak 1988-1996 yang tidak lebih dari 4%, bahkan untuk tahun 1997 hanya 2,6%. Merosotnya pertumbuhan BUMN mencapai puncaknya pada tahun 1997, di mana Kementerian Pemberdayaan BUMN mengeluarkan laporan yang menyatakan bahwa dari 100 BUMN pada tahun 1997 terdapat 41 BUMN (25,2%) berkategori sangat sehat, 33 BUMN (20,8%) sehat, 29 BUMN (18,2%) kurang sehat, dari jumlah tersebut 57 BUMN (35,8%) memiliki kategori tidak sehat<sup>9</sup>.

Pada tahun 2000 sebanyak 25 BUMN dari 188 BUMN yang ada, telah mencatat kerugian hingga mencapai angka total Rp. 24,5 triliun dan sebagian BUMN yang merugi tersebut, adalah BUMN strategis, seperti transportasi dan perikanan. Dengan kondisi seperti ini, tidak mengherankan jika sumbangan BUMN terhadap penerimaan negara sangat kecil. Meskipun total asetnya mencapai Rp. 860 triliun, namun laba (sebelum pajak) dari semua BUMN hanya diperkirakan Rp. 13,35 triliun.

Penyimpangan prinsip *good corporate governance* dalam tubuh BUMN juga menyebabkan terlambatnya sumber pendapatan untuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) tahun 2001. Kantor Kementerian BUMN harus menyeter deviden Rp. 7,5 triliun dan menjual saham BUMN senilai Rp. 6,5 triliun untuk APBN tahun 2001<sup>10</sup>. Meskipun dua BUMN sudah masuk ke bursa saham, yakni Indo Farma dan Kimia Farma, namun untuk tahun ini pendapatan untuk APBN dari BUMN belum masuk ke kas pemerintah. Upaya meningkatkan kembali penerimaan negara tersebut kemudian

<sup>9</sup> Adig Suwandi, *Arah Privatisasi BUMN*, Usahawan, No. 05 Th. XXX Mei 2001, hal. 3.

<sup>10</sup> Antara Rugi Selangit Dan Ranjau-Ranjau Politik, *TEMPO*, 7 Oktober 2001, hal. 116.

dirumuskan dalam Undang-Undang nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), Bab IV Pembangunan Ekonomi, bagian 3 tentang menciptakan stabilitas ekonomi dan keuangan, dikatakan bahwa :

“Kegiatan pokok yang dilakukan untuk meningkatkan program peningkatan negara adalah mengoptimalkan kepemilikan pemerintah dalam BUMN, dengan menekan kewajiban pemerintah dan meningkatkan manfaat dan kepemilikan tersebut melalui proses privatisasi “.

Restrukturisasi (merestruktur kembali) badan usaha-badan usaha milik negara sudah tidak dapat ditunda lagi dan restrukturisasi ini dapat dilakukan secara ekstern (keluar) dan intern (kedalam). Secara ekstern, BUMN diharapkan untuk dapat berperan sebagai kekuatan penyeimbang (*countering power*) terhadap kekuatan ekonomi yang sudah ada melalui perannya dalam melakukan berbagai aliansi baik pada tingkat nasional maupun global, termasuk kemitraan dengan usaha kecil, menengah dan koperasi.

Secara intern, restrukturisasi ditujukan untuk memperbaiki kinerja manajemen pengelolaan perusahaan dengan maksud sebagai berikut :

1. Agar dapat mendayagunakan aset negara yang dikelola untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan landasan Pasal 33 UUD 1945 dan dapat digunakan untuk memberikan kontribusi kepada APBN, baik dalam bentuk pajak maupun dividen melalui privatisasi dan restrukturisasi BUMN.
2. Agar dapat berperan sebagai sarana dan prasarana untuk membangun sumber daya manusia dan kepemimpinan korporasi dengan meninggalkan pola-pola Kolusi, Korupsi dan Nepotisme di tubuh BUMN.
3. *Policy direction* pemerintah untuk mensosialisasikan pelaksanaan praktik *good corporate governance* kepada seluruh BUMN.

Pemahaman makna restrukturisasi pertama kali berawal dari sektor perbankan, dimana terjadinya krisis ekonomi dan keuangan bersumber dari tidak dilaksanakannya prinsip *prudential banking* dengan baik. Bank-bank cenderung menyalurkan dana-dananya

ke group-group perusahaannya tanpa dilandasi dengan ketentuan batas maksimum pemberian kredit (*legal lending limit*). Akibatnya, ketika terjadi yang dibarengi dengan nilai kurs rupiah mencapai Rp. 16.000,- per dollar, group-group perusahaan tersebut tidak dapat mengembalikan pinjamannya kepada bank, sehingga bank mengalami *negative spread* dan tidak bisa memenuhi kualitas aktiva produktif yang ditentukan oleh BI.

Oleh karena itu, Pemerintah melalui Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas perbankan menggulirkan program restrukturisasi perbankan terhadap bank-bank dalam kategori bermasalah. Menurut Pasal 1 Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI dan Gubernur Bank Indonesia No. 389/KMK.017/1999 dan 1/10/KEP/GBI tentang Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank Umum Milik Negara, dikatakan bahwa :

“Restrukturisasi adalah restrukturisasi Bank Umum Milik Negara yang pada pokoknya mencakup restrukturisasi pengurus, keuangan, ruang lingkup usaha, sumber daya manusia, organisasi dan kantor-kantor yang dilakukan dengan tujuan, prinsip-prinsip dasar dan strategi menyeluruh dari Program Rekapitalisasi. Dimana sasaran restrukturisasi adalah pencapaian kondisi usaha dan efisien sesuai dengan sasaran akhir dari rencana privatisasi“.

Pelaksanaan restrukturisasi bagi bank-bank umum milik negara yang telah diatur dalam SK. Menkeu dan Gubernur Bank Indonesia tersebut, dapat juga diterapkan pada BUMN yang lain, karena pada intinya restrukturisasi adalah merestruktur atau merubah kembali manajemen terhadap pengurus, keuangan, ruang lingkup usaha, sumber daya manusia, organisasi dan kantor-kantor yang dilakukan dengan tujuan, prinsip-prinsip *good corporate governance* yang menyeluruh sesuai dengan sasaran akhir privatisasi.

Privatisasi didefinisikan dengan berbagai arti yang berbeda, salah satu pandangan mengartikan privatisasi sebagai pengalihan kepemilikan dari sektor pemerintah kepada sektor swasta. Pandangan yang lain mengatakan privatisasi tidak harus diartikan sebagai penjualan aset pemerintah, tetapi lebih sebagai akomodasi manajemen ke dalam manajemen BUMN dan pemerintah.

Apabila interpretasi yang pertama dikatakan memberikan nuansa sempit, maka



definisi kedua mengandung makna yang lebih luas, dimana mencerminkan perlunya penyesuaian struktural tidak hanya mencakup internal BUMN sebagai perusahaan, tetapi juga mencakup organisasi pemerintahan itu sendiri, seperti tuntutan politik melaksanakan program deregulasi dan debirokratisasi. Dalam konteks ini hubungan pemerintah dan BUMN diterjemahkan sebagai hubungan antara regulator dan bisnis, bukan seperti selama ini terjadi dimana BUMN diperlakukan sebagai perpanjangan tangan pemerintah<sup>11</sup>. Interpretasi kedua tentang privatisasi seperti ini, akan menjadi pedoman arah privatisasi BUMN dengan meletakkan prinsip-prinsip dasar *good corporate governance*.

Menurut Littlechild, dalam bukunya yang berjudul "*Problem of Controlling State Enterprises*", memberikan definisi tentang privatisasi sebagai berikut<sup>12</sup>:

*"Change in organisational structure of the industry (mainly by splitting up the industry), allowing the entry of new competition and transferring organisations wholly or partially to private ownership"*.

Pengertian privatisasi lebih lanjut diatur dalam Pasal 1 Keputusan Presiden RI Nomor 24 Tahun 2001 tentang Tim Konsultasi Privatisasi Badan Usaha Milik Negara, dikatakan bahwa, "Privatisasi BUMN adalah penjualan saham milik Negara Republik Indonesia pada BUMN dan atau melalui pengeluaran saham baru BUMN". Sementara yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut dengan BUMN adalah Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero).

Praktik *good corporate governance* ini, awalnya merupakan persyaratan dari para Kreditor, antara lain International Monetary Fund (IMF), World Bank dan Asean Development Bank (ADB) sebagai bagian dari bantuan internasional untuk memulihkan kembali perekonomian Indonesia. Persyaratan ini kemudian dirumuskan dalam *Indonesian*

---

<sup>11</sup> I. Ketut Mardjana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Disertasi Doktoral, dimuat dalam Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol. 1, No. 2, Oktober-Desember 2000, hal. 28.

<sup>12</sup> Littlechild, *Problem of Controlling State Enterprises*, Melbourn : Centre of Polidy Studies, 1983. hal.12.

*corporate governance code of conduct* sebagai pedoman dunia usaha dalam penyelenggaraan prinsip *good corporate governance*<sup>13</sup>. Semenjak krisis ekonomi tersebut, pemerintah telah berupaya untuk menyetatkan kembali BUMN-BUMD yang sudah tidak efisien lagi, upaya tersebut kemudian dirumuskan dalam Tap MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2000, Bab IV, arah kebijakan bidang ekonomi, berbunyi ; “Menyetatkan BUMN / BUMD terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal”.

Rumusan dalam Tap MPR ini kemudian diimplementasikan ke dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, Bab IV Kebijakan Ekonomi, tentang peningkatan investasi. Dikatakan bahwa tujuan dari program pengembangan pasar modal adalah meningkatkan peran pasar modal dalam pembiayaan kegiatan investasi perusahaan termasuk BUMN dan UKMK. Kegiatan pokok yang dilakukan dalam mencapai program tersebut adalah :

1. Pemantapan prosedur dan pelaksanaan pengawasan pasar modal secara independen dan penegakan kepastian hukum agar tercipta pasar modal yang wajar, teratur, dan efisien serta sesuai dengan standar internasional.
2. Peningkatan kualitas sumber daya manusia pengawasan.
3. Peningkatan kepastian sistem informasi manajemen termasuk memperluas jangkauan penyebaran informasi pasar modal kepada masyarakat luas.
4. Pengajuan RUU pasar modal untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995.
5. Peningkatan pelaksanaan *good corporate governance* dan sosialisasinya, termasuk mendorong transparansi pelaku pasar modal.

---

<sup>13</sup> I Ketut Mardjana, *Op.Cit*, hal. 29.

Selain itu, pada bab yang sama, bagian Percepatan Restrukturisasi Perusahaan Negara, dikatakan bahwa, belum optimalnya kinerja perusahaan negara selama ini berkaitan langsung dengan efisiensi, profesionalisme, serta transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dari perusahaan negara tersebut (*corporate governance*) yang mencakup BUMN-BUMD baik berbentuk Perum, Perjan maupun Persero. Masalah internal yang dihadapi oleh perusahaan negara adalah sulitnya menyatukan peran dan fungsi, disatu sisi perusahaan negara berperan sebagai intitusi yang mampu menyediakan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan dilain pihak berfungsi sebagai perusahaan yang memiliki kewajiban memaksimalkan keuntungan.

Pelaksanaan praktik *good corporate governance* ini kemudian direalisasikan ke dalam Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara No. KEP-23/M-PM.PBUMN/2000 tentang Pengembangan Praktek *Good Corporate Governance* Dalam Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam Kepmen ini yang dimaksud dengan *good corporate governance* adalah prinsip korporasi yang sehat yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan yang dilaksanakan semata-mata demi menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai tujuan perusahaan. Praktik *good corporate governance* tersebut, dilaksanakan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang meterial dan relevan mengenai perusahaan.
2. Kemandirian, yaitu keadaan dimana Persero bebas dari pengaruh / tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi.
3. Akuntabilitas, yaitu adanya sistem pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki Organ Persero.

Dalam Kepres RI Nomor 24 Tahun 2001 tentang Tim Konsultasi Privatisasi Badan Usaha Milik Negara, privatisasi BUMN yang dilakukan dengan dua cara, yaitu :

1. Penjualan saham kepada masyarakat melalui penawaran umum.

Dalam hal privatisasi BUMN dilakukan dengan cara penawaran umum, maka pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan perundang-undangan di bidang pasar modal.

2. Penjualan saham secara langsung kepada mitra strategis.

Dalam hal privatisasi BUMN dilakukan dengan cara penjualan saham secara langsung kepada mitra strategis, maka hal tersebut harus dilakukan secara transparan.

## 1.2. Rumusan Masalah

Seperti yang telah diterangkan dalam latar belakang di atas, semenjak tahun 1958 ketika pemerintah melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, maka pada saat itu-lah pemerintah mulai berperan dalam sektor pertumbuhan ekonomi negara. BUMN selain sebagai *leading and commanding position*, juga diharapkan berperan sebagai agen pembangunan, pemerataan kemakmuran, instrumen penjaga harga, menghasilkan laba dan benteng pertahanan terhadap persaingan global<sup>14</sup>. Namun dalam pelaksanaannya, pengelolaan manajemen BUMN menunjukkan kemerosotan dari tahun ke tahun. Apabila dikaitkan dengan kebijakan privatisasi khususnya melalui pasar modal, maka permasalahan yang muncul diantaranya adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan prinsip *good corporate governance* terhadap kebijakan privatisasi Perusahaan Perseroan melalui Pasar Modal ?
2. Apakah dengan penerapan prinsip *good corporate governance* misi BUMN dapat terpenuhi ?

---

<sup>14</sup> Kwik Kian Gie, Masih Perlukah BUMN?, Kompas, 21 November 1994, hal. 4.

### **1.3.Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini diadakan dengan tujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah yang berkaitan erat dengan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* terhadap kebijakan privatisasi Perusahaan Perseroan melalui Pasar Modal.
2. Dalam penelitian ini juga ingin diketahui tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good corporate governance* tersebut dapat bermanfaat terhadap perkembangan manajemen pengelolaan BUMN. Alasannya adalah karena pemerintah telah melakukan upaya-upaya perbaikan kinerja BUMN-nya dari tahun ke tahun namun tidak memberikan hasil yang diharapkan. Oleh karena itu, dengan pelaksanaan prinsip *good corporate governance* terhadap kebijakan privatisasi tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap manajemen pengelolaan BUMN.

### **1.4.Manfaat Penelitian**

Segi teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Perusahaan dan Hukum Pasar Modal tentang bagaimanakah kebijakan pemerintah yang berkaitan erat dengan politik hukum pemerintah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip *good corporate governance* terhadap manajemen pengelolaan BUMN dan dari segi manfaat praktisnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan secara yuridis mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan prinsip *good corporate governance* dalam praktik privatisasi Perusahaan Perseroan yang telah mencatatkan sahamnya di Pasar Modal.

### **1.5.Keaslian Penelitian**

Penelitian dengan topik Pelaksanaan Prinsip *Good Corporate Governance* Terhadap Praktik Privatisasi Perusahaan Perseroan, sejauh pengamatan penulis sebelumnya, sudah pernah ada tulisan dengan topik seperti tersebut di atas. Tulisan tersebut dituangkan dalam bentuk Disertasi, oleh I. Ketut Mardjana yang berjudul, “*Autonomy and Political Control in Indonesia Public Enterprises : A Principle-Agent Approach*“, Faculty of Economic and Business, Monash University, Melbourn, Australia, 1993. Disertasi tersebut menggunakan pendekatan secara ekonomi, sedangkan dalam tulisan ini, penulis sengaja menggunakan pendekatan secara juridis. Karena kajian secara ekonomis tidak akan dapat diimplementasikan tanpa adanya kajian secara juridis terhadap pelaksanaan prinsip *good corporate governance* pada perusahaan. Alasan keduanya adalah, dalam Disertasi yang ditulis oleh I Ketut Mardjana tersebut tidak memfokuskan pada pelaksanaan prinsip *good corporate governance* pada Perusahaan Perseroan yang masuk ke Pasar Modal. Dengan kata lain, penulis berkesimpulan, bahwa tulisan dengan topik Pelaksanaan Prinsip *Good Corporate Governance* Terhadap Praktik Privatisasi Perusahaan Perseroan belum pernah diteliti orang sebelumnya.

### **1.6.Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis dengan judul ‘Kajian Juridis Pelaksanaan Prinsip “*Good Corporate Governance*” Terhadap Kebijakan Privatisasi BUMN Melalui Pasar Modal ini, terdiri dari lima bab yang terurai sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan, dimana dalam bab ini akan menguraikan lebih lanjut tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II: Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* Dalam Kebijakan Privatisasi Perusahaan Negara, dimana dalam bab ini terdiri dari empat sub bab yang berdiri sendiri namun mempunyai keterkaitan satu sama lainnya. Sub bab pertama tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), terdiri dari pengertian dan sejarah perkembangan BUMN, penyederhanaan BUMN, misi BUMN dan BUMN dan kepentingan umum. Sementara sub bab kedua adalah Privatisasi BUMN, sedangkan sub bab ketiga adalah *Good corporate governance*, yang terdiri dari pengertian dan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Sementara sub bab keempat adalah pasar Modal dan Privatisasi, yang terdiri dari empat bagian sub bab, yaitu : sejarah singkat pasar modal; privatisasi BUMN di pasar modal; prinsip *good corporate governance* pada saat *go public* dan prinsip *good corporate governance* setelah *go public*.

Bab III: Cara penelitian dalam tesis ini memuat uraian tentang : jenis penelitian, dimana jenis penelitian ini terbagi menjadi dua yakni penelitian pustaka dan penelitian lapangan. Pada penelitian pustaka juga diuraikan tentang bahan, sarana dan alat yang digunakan, sedang pada penelitian lapangan diuraikan tentang bahan, sarana, responden dan teknik penentuan sampel, serta analisa data.

Bab IV: Hasil penelitian dan analisis, terdiri dari tiga bagian sub bab, bagian pertama adalah tentang Gambaran umum tentang BUMN, dimana terdiri dari tiga bagian sub bab, yaitu : gambaran umum tentang BUMN, yang terdiri dari anatomi dan perkembangan BUMN dan kinerja BUMN ; sub bab kedua adalah pelaksanaan prinsip *good corporate governance* pada BUMN, yang terdiri dari prinsip-prinsip *good corporate governance* di lingkungan BUMN dan pelaksanaan prinsip *good corporate governance* pada perusahaan BUMN yang *go public* melalui Pasar

· Modal. Sedangkan sub bab ketiga adalah pelaksanaan prinsip *good corporate governance* di Pasar Modal kaitannya dengan misi BUMN.

Bab V : Kesimpulan dan Saran, kesimpulan merupakan jawaban dari permasalahan yang didapat dari suatu hasil penelitian dan kemudian dianalisis, sedangkan saran adalah merupakan langkah atau upaya yang bersifat positif.

