

BAB II
PRINSIP-PRINSIP GOOD CORPORATE GOVERNANCE
DALAM KEBIJAKAN PRIVATISASI BUMN

2.1 Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

2.1.1 Pengertian dan sejarah perkembangan BUMN

Istilah BUMN yang semula PN (Perusahaan Negara) tidak di atur dengan jelas, baik pada konsideran, pasal maupun pada penjelasannya dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang ini, yang dimaksud dengan Perusahaan Negara adalah ¹⁵:

1. Semua perusahaan yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan IBW Stb. 1927 : 419, dan perusahaan ini dinamakan Perjan (*Departement Agency*) ;
2. Semua perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas yang sebelumnya diatur menurut KUHD tetapi sekarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, baik yang saham-sahamnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagiannya dimiliki oleh Negara yang dipisahkan, dan perusahaan ini dinamakan Persero (*Public Company*) ;
3. Semua perusahaan yang modal seluruhnya dimiliki oleh Negara dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan yang tidak dibagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960, dan kemudian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998, perusahaan ini dinamakan Perum (*Public Corporation*).

Arti dan makna BUMN baru diberikan definisi setelah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan

¹⁵ I.G. Rai Widjaya, Hukum Perusahaan, Jakarta : Kesaint Balnc, 2000, hal. 71.

Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Perseroan (PERSERO). Namun, sebelum peraturan ini terbentuk, peristilahan BUMN awalnya adalah Perusahaan Negara (PN) menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 /Prp/ 1960 tentang Perusahaan Negara, yang berbunyi : “ Perusahaan Negara ialah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang “. Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 /Prp/1960, Perusahaan Negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat : memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Tujuannya adalah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur material dan spiritual menuju pada pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945.

Peristilahan BUMN juga dikemukakan oleh W. Friedmann, yang mengatakan bahwa *State Owners Enterprises (SOE's) is Departemental Government Enterprise, Statutory Public Corporation and Commercial Companies*¹⁶. Lebih lanjut Friedmann membedakan Perusahaan Negara menjadi tiga bentuk, yaitu : (1). *Department Government Enterprise*, perusahaan negara merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan, bergerak dalam bidang *Public Utilities*. (2). *Statutory Public Corporations*, perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *department government enterprise*, hanya dalam hal manajemen lebih otonom dan bidang usahanya tetap *Public Utilities*, dan (3) *Commercial Companies*, perusahaan negara yang merupakan campuran dengan swasta dan berlaku hukum privat¹⁷.

Peristilahan BUMN lebih lanjut di atur dalam Pasal 1 ayat (2a) Keputusan Menteri Keuangan R.I No. 740/KMK-00/1989, yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara

¹⁶ W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, Columbia University Press, New York, 1972 hal. 340.

¹⁷ *Ibid*, hal. 342.

(BUMN) adalah, Badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara, atau ayat (2b)-nya menyebutkan, badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN yaitu :

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah,
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya,
3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%.

Dilihat dari segi perkembangan BUMN, dalam sejarah perjalanan perekonomian Indonesia sejak jaman kolonial sampai sekarang, BUMN ini dikelompokkan kedalam empat generasi perkembangan BUMN, keempat generasi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Generasi pertama BUMN tahun 1945 – 1959.

Pada periode ini, Pemerintah Hindia Belanda memegang peranan perkembangan perekonomian Indonesia, hal ini terlihat dalam setiap kebijakan perekonomian yang selalu tunduk pada regulasi Pemerintah Kerajaan Belanda, seperti yang diatur dalam IBW dan ICW. Hal penting adalah agar usaha-usaha pemerintah Hindia Belanda dapat memberi keuntungan kepada Kerajaan Belanda.

Sudah ada badan usaha negara yang berbentuk NV yaitu NIM, suatu badan usaha bersama antara Pemerintah Belanda dengan BPM (perusahaan swasta Belanda).

IBW yang dikeluarkan pada Tahun 1927 telah mengatur dan memungkinkan adanya bentuk tata usaha perusahaan yang menunjang usaha-usaha Pemerintah Hindia Belanda, seperti jawatan Resi, Madan dan Garam; Jawatan Pegadaian; Jawatan Kereta Api, Damri.

Setelah pengakuan kedaulatan, didirikan antara lain ; BNI, BIN, BRI, Pelni, Garuda, Djakarta Lloyd, Semen Gresik, Pupuk Sriwijaya. Bersamaan dengan itu

pemerintah melakukan program Benteng untuk membangun usahawan golongan pribumi untuk mengimbangi usahawan keturunan Cina¹⁸.

Pada periode ini pula, BUMN dipakai untuk mengembangkan usaha *public utilities* yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan industri vital strategis. Penguasaan oleh negara dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan negara, dengan melakukan usaha-usaha ekonomi dalam bidang-bidang tertentu yang memenuhi unsur kepentingan negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

2. Generasi kedua BUMN tahun 1959 – 1974.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958, pemerintah mengambil alih semua perusahaan Belanda yang berjumlah 557 perusahaan. Disini peranan Pemerintah sangat dominan atau disebut sebagai periode *etatisme*. Selain itu juga, pengambil-alihan perusahaan-perusahaan milik swasta Belanda yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1957 juncto Undang-Undang nomor 26 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda. Perusahaan-perusahaan milik swasta Belanda yang dinasionalisasi antara lain adalah KPM, BPM, Borsumij, Internatio, Geowehry, Jacobson, Van der Berg & Co, Lindeteves.

Pada umumnya perusahaan-perusahaan ex. nasionalisasi tersebut semula berbentuk PT. Setelah nasionalisasi terjadi perubahan-perubahan dalam pengelompokan perusahaan-perusahaan tersebut. Dengan maksud menertibkan semua perusahaan yang dimiliki oleh negara, baik yang berasal dari IBW, BIN maupun perusahaan-perusahaan ex nasionalisasi, maka pada tahun 1960 berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1960 semua Badan Usaha Milik Negara yang ada pada waktu itu diberi nama Perusahaan Negara (PN).

¹⁸ Ibrahim, BUMN Dan Prospek Kepentingan Umum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 110.

Dalam periode ini telah diadakan pengalihan bentuk dari perusahaan negara menjadi Perjan, Perum dan Persero. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969, ketika bentuk perusahaan negara tersebut ditentukan dengan wadah yang berbeda-beda agar pengaturan selanjutnya, baik mengenai susunan organisasi, personal maupun hubungan pertanggungjawaban dapat dilakukan lebih sempurna.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, perekonomian masih dikuasai BUMN dengan 644 buah dan sistem ekonomi *etatisme* mulai ke arah pasar bebas dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang PMA dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang PMDN. Dengan adanya kedua Undang-Undang tersebut, investor mulai berdatangan dan peran swasta mulai nampak pada perekonomian Indonesia.

3. Generasi ketiga BUMN tahun 1974 – 1982.

Secara umum yang berlaku dalam sistem ekonomi manapun, termasuk kapitalis liberal, selalu ada sektor hajat hidup orang banyak, vital strategis yang tidak sepenuhnya dikuasakan kepada swasta. Namun, tahun 1980-an sisa-sisa *public utilities* yang dicanangkan untuk BUMN telah mengalami transformasi menuju swastanisasi.

Perubahan status Perum ke Persero menyebabkan terjadinya kekacauan antara prinsip pelayanan publik dengan sarana pendapatan negara. Dalam periode ini, BUMN sebanyak 179 buah telah berubah dari Perum ke Persero, artinya pemerintah telah menjalankan maksimalisasi profit di sektor *public utilities* yang bertentangan dengan prinsip hajat hidup orang banyak dan Pasal 33 UUD 1945.

4. Generasi keempat BUMN tahun 1982 – 1990.

Gelombang globalisasi, deregulasi-debirokratisasi, swastanisasi dan privatisasi melahirkan BUMN generasi keempat yang memunculkan ketidakjelasan pengelolaan kepemilikan dan visi kepentingan umum. Hampir seluruh BUMN yang

potensiil dan mempunyai dana surplus, mendirikan Yayasan Dana Pensiun (YDP) dan anak perusahaan terkait, sehingga merupakan konglomerat sektor tersendiri¹⁹. Secara formal berstatus swasta, tetapi bisnisnya terkait dengan *captive market* BUMN yang menjadi induk YDP karyawan BUMN yang bersangkutan.

Masalah kepentingan umum, semakin tidak jelas wujud dan bentuknya dalam era ekonomi global. Sebagai contoh BUMN yang sudah *go public*, yaitu PT. Telkom, PT. Tambang Timah, PT. Indosat, PT. Semen Gresik dana yang dihasilkan adalah untuk membayar hutang luar negeri. Hutang luar negeri menjadi beban pembangunan sejak tahun 1986, *Debt Service Ratio* (DSR) sudah diatas 30 persen, akibatnya mempersulit pemerintahan dalam memperbesar pengeluaran pembangunan dan tidak bisa meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri.

Seperti yang kita tahu bahwa masalah telekomunikasi merupakan kriteria kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, berlaku konsensus secara universal di seluruh dunia, sehingga masalah telekomunikasi seharusnya menjadi *natural monopoly* yang dikelola secara tepat untuk kepentingan masyarakat.

Dalam perkembangan tersebut nampak bahwa dalam tiap generasi mempunyai ciri-ciri masing-masing, dari perubahan bentuknya sampai kepada perubahan misinya dipengaruhi oleh sistem politik ekonomi yang berkuasa pada saat itu.

Berikut ini adalah diagram profil dan posisi BUMN yang dikupas dalam bentuk tabel oleh Christianto Wibisono.

¹⁹ Christianto Wibisono, Profil dan Anatomi BUMN, KOMPAS, 6 Oktober 1989 hal. 4.

Tabel 2.

Perkembangan Periodisasi Profil BUMN

Periode	Sistem Politik-Ekonomi	Profil dan Posisi BUMN
1945-1953	Revolusi Perjuangan KMB	BUMN Generasi Pertama : (BNI, CTC, PPN, PTT, DKA)
1953-1959	Liberal, UUDS 1950	BI, BRI, Bapindo, Garuda, Pelni, DL, Semen Gresik.
1959-1967	Etatisme/Sosialisme	BUMN Generasi kedua : Eks Nasionalisasi Perusahaan Belanda
1967-1974	De-etatisme, PMA/PMDN	Rasionalisasi BUMN, Swastanisasi eks Belanda, Porsi swasta membesar.
1974-1982	Neo-etatisme The Dutch Disease Proteksi infant industri	BUMN Generasi ketiga : Pertamina sebagai <i>Godfather</i> , benih konglomerat swasta
1982-1990	De-etatisme II Deregulasi/Debirokratisasi	BUMN Generasi keempat : Quasi BUMN-Swastanisasi
1990-2020	Demokratisasi, APEC, GATT	Undang-Undang Anti Monopoli, Undang- Undang Usaha Kecil dan Menengah

Sumber : Christianto Wibisono, Kompas 7 Oktober 1989

Ada upaya pemerintah untuk menyederhanakan pengelolaan dari BUMN yang berasal dari karakter yang berbeda-beda, sekaligus upaya memasukkan unsur swasta dalam pengelolaan BUMN. Pengertian kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak sudah mulai bergeser, dari yang sebelumnya hanya dikuasai dan dikelola oleh negara, selanjutnya dapat pula dikelola oleh swasta. Pengertian kepentingan umum sudah menyesuaikan dengan perkembangan jaman, yang dianggap sesuatu yang penting pada generasi sebelumnya sudah dianggap tidak vital lagi pada generasi berikutnya.

Mulai dicanangkannya transformasi swastanisasi, seperti yang dianut negara-negara maju adalah hasil akhir bukan pada sektor pemilikan, melainkan pelayanan kepada publik yang diprioritaskan. Dengan demikian, bukan lagi hanya pengelolaan saja yang dapat

dilakukan oleh swasta, tetapi berkembang BUMN yang *public utilities* pun dapat dimiliki oleh swasta.

2.1.2 Penyederhanaan BUMN

Dalam rangka usaha penertiban BUMN, pada tahun 1967 pemerintah mengeluarkan Instruksi Nomor 17 tahun 1967. Berdasarkan Instruksi tersebut kepada semua Departemen dan Instansi Pemerintah, diperintahkan untuk mengadakan penelitian terhadap bentuk badan usaha yang berada dalam lingkungan masing-masing. Bagi badan usaha yang dianggap sudah tidak dapat lagi diteruskan eksistensinya karena sudah tidak memenuhi syarat sebagai suatu badan usaha yang sehat, atau fungsinya sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan, diusahakan pembubarannya. Bagi badan-badan usaha yang lemah dan bergerak dibidang yang sama, diusahakan perbaikannya dengan cara penggabungan.

Selanjutnya badan-badan usaha yang dinilai masih dapat diteruskan eksistensinya berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1969 kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang nomor 9 Tahun 1969 diarahkan untuk dialihkan bentuknya menjadi salah satu dari 3 (tiga) bentuk BUMN yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) atau Perusahaan Perseroan (Persero). Apakah dasar pertimbangan yuridis pengelompokkan BUMN ke dalam tiga bentuk tersebut, tidak jelas terlihat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 ini, baik pada konsideran, pasal dan penjelasannya.

Secara implisit, penetapan tiga bentuk yang dimaksud untuk memberikan fleksibilitas dan tujuan berbeda-beda. Mengingat tidak semua kegiatan usaha sebagai perusahaan dapat diusahakan secara ekonomis. Karena, ada yang membawa misi

kepentingan umum dan menyangkut hajat hidup orang banyak disamping mencari keuntungan²⁰.

Ciri-ciri Perjan sebagaimana diatur dalam Inpres Nomor 17 Tahun 1967 adalah :

1. Kedudukan dan Tugas

- a. Perjan dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada Menteri atau Direktur Jenderal.
- b. Perjan serendah-rendahnya setingkat dengan Direktorat.
- c. Perjan melakukan tugas-tugas Perusahaan sekaligus tugas pemerintahan yang tercermin dalam susunan organisasi Departemen.

2. Modal dan Keuangan

- a. Modal permulaan dan mutasi-mutasi modal lainnya tercermin dalam APBN.
- b. Biaya eksploitasi ditutup dengan pendapatan Jawatan.
- c. Tarif ditetapkan oleh Menteri yang bersangkutan bersama-sama dengan Menteri Keuangan.
- d. Oleh karena modal Perjan merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan maka hasil-hasil perusahaan tampak dalam APBN.

3. Kepegawaian

Pegawai Perjan adalah Pegawai Negeri yang penghasilannya disesuaikan dengan kemampuan perusahaan.

4. Sifat dan Usaha

- a. Makna usaha adalah pelayanan masyarakat (*public service*). Setiap subsidi yang diberikan kepada masyarakat selalu diketahui dan dicatat.

²⁰ Ibrahim, Op.cit hal. 3.

- b. Barang atau jasa yang dihasilkan oleh Perjan merupakan kewajiban pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat, karena barang dan jasa itu besar dan penting artinya bagi kehidupan masyarakat banyak.
- c. Bidang usahanya merupakan monopoli pemerintahan dan tidak menarik minat swasta, karena usahanya mempunyai *rate of return* yang kecil sedangkan investasi dan resikonya besar.

Ciri-ciri Perum sebagaimana diatur dalam Inpres Nomor 17 Tahun 1967 adalah :

1. Kedudukan dan Tugas

- a. Perum dipimpin oleh Direksi yang bertanggung jawab kepada Menteri yang bersangkutan. Dalam hal Perum otorita, Direksi Perusahaan menjalankan tugas pemerintahan, pelaksanaan pimpinan perusahaan diserahkan kepada *General Manager*.
- b. Perusahaan dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata.
- c. Perum bertugas melayani kepentingan umum dan sekaligus untuk memupuk keuntungan dan bergerak di bidang yang oleh pemerintah dianggap vital.
- d. Perum pada umumnya menjalankan tugas perusahaan akan tetapi dapat pula dibebani tugas pemerintahan. Dalam hal perum dibebani tugas pemerintahan, di Departemen tidak ada lagi unit organisasi yang menjalankan tugas pemerintahan yang telah diserahkan kepada Perum.

2. Modal dan Keuangan

- a. Modal perusahaan seluruhnya dimiliki oleh negara dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Modal perusahaan tidak terbagi atas saham.
- b. Perusahaan tidak diperkenankan mempunyai anak perusahaan atau menyertakan keayaannya dalam permodalan perusahaan lain.

- c. Perusahaan mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta mempunyai kebebasan untuk mengadakan perjanjian, kontrak-kontrak dan mengadakan hubungan dengan perusahaan lainnya, kecuali dalam hal penyertaan modal.
 - d. Secara finansial perusahaan harus dapat berdiri sendiri.
 - e. Jika politik pemerintahan menetapkan tarif dan harga untuk golongan konsumen tertentu lebih rendah dari tarif dan harga menurut yang berlaku pada Perum, maka pemerintah memberikan subsidi untuk pemakaian jasa-jasa oleh golongan konsumen tersebut.
3. Kepegawaian
- a. Status dan penghasilan pegawai Perum diatur tersendiri dengan peraturan pemerintah diluar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri.
 - b. Direksi diangkat dan diberhentikan Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan
 - c. Pegawai-pegawai Perum diangkat dan diberhentikan oleh Direksi atas persetujuan Menteri.

Ciri-ciri Persero sebagaimana diatur dalam Inpres nomor 17 Tahun 1967, adalah :

1. Kedudukan dan Tugas
 - a. Perusahaan mempunyai status badan hukum perdata berbentuk Perseroan Terbatas, sehingga hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata.
 - b. Persero dipimpin oleh Direksi dibawah pengawasan Dewan Komisaris yang masing-masing bertanggung jawab kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).
 - c. Persero melakukan usaha yang bisa dilakukan oleh swasta dan bukan semata-mata menjadi tugas pemerintah.

- d. Menteri keuangan mewakili negara selaku pemegang saham yang dibantu oleh Direktorat Jenderal Pembinaan BUMN dalam menyelenggarakan penata-usahaan BUMN.
- e. Pengesahan laporan tahunan Persero dilakukan oleh RUPS.
- f. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dapat mengadakan pemeriksaan (audit) dan mengeluarkan laporan keuangan.

2. Modal dan Keuangan

Modal perusahaan terdiri dari saham-saham yang sebagian atau modal seluruhnya milik negara yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, hal ini berarti :

- a. Modal perusahaan dapat merupakan modal milik negara seluruhnya atau dapat merupakan campuran antara modal negara dan modal swasta.
- b. Perusahaan dapat melakukan penyertaan modal / pemilikan saham pada perusahaan lain.
- c. Negara dapat mengurangi, menambah atau melepaskan pemilikan saham Perseroan dari perusahaan.

3. Kepegawaian

Pegawai Persero berstatus sebagai perusahaan swasta biasa. Hubungan kerja antara pegawai dan perusahaan diatur dalam kontrak kerja. Direksi dan komisaris mengadakan ikatan kerja dengan pemilik persero. Gaji dan pensiun pegawai ditetapkan dalam kontrak kerja berdasarkan persetujuan kolektif

4. Sifat Usaha

- a. Barang-barang atau jasa-jasa yang dihasilkan perusahaan bukan merupakan kewajiban negara untuk menghasilkannya.
- b. Bidang usahanya harus dapat memberikan keuntungan finansial kepada negara baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek.

- c. Persero pada prinsipnya tidak diberi hak monopoli atau perlakuan khusus lainnya oleh pemerintah.

Penyederhanaan bentuk tersebut dimaksudkan untuk penegasan fungsi kedalam Perjan, Perum dan Persero, namun kenyataannya sampai sekarang masih banyak BUMN yang mempunyai dasar hukum yang lain seperti PT. Pertamina, PT. Lama, PN, PT Campuran, Yayasan dan Bulog.

Tabel 3.

Perkembangan Jumlah dan Status BUMN 1968 – 2001

Tahun	Status			
	Perjan	Perum	Persero	Lain
1968	-	-	1	185
1973	2	18	71	106
1978	2	22	118	70
1983	2	27	151	42
1987	2	33	155	24
1988	2	32	137	18
1989	2	32	134	16
1990	-	34	138	14
1991	-	24	152	10
1992	-	21	163	3
1993	-	20	160	3
1994	-	19	160	3
1997	-	15	140	-
1998	-	13	128	-
1999	-	13	127	-
2000	15	13	125	-
2001	15	13	125	-

Sumber : Departemen keuangan RI, Laporan Perkembangan Kinerja BUMN Tahun 1994 dan Tahun 2001.

Data tersebut di atas, menunjukkan telah terjadi perubahan dan secara yuridis terjadi pergeseran fungsi, yang secara otomatis perubahan bentuk mengakibatkan pergeseran fungsi dan makna bidang usaha yang dianggap vital dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Perubahan tersebut mulai tampak mulai tahun 1978 seperti banyaknya Perum menjadi Persero, yang tentunya akan merubah pula fungsi dan sektor bidang usaha yang dijalankan. Semula bertugas melayani kepentingan umum sekaligus memupuk keuntungan berubah menjadi bertugas memberikan keuntungan finansial kepada negara. Karena status berubah maka otomatis pula struktur organisasi dan pengelolaannya pun akan berubah pula, secara yuridis berlaku hukum keperdataan, khususnya hukum bisnis.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tersebut, dalam perkembangannya perubahan status yang ada pada tahun 1977 Perjan ada 2 buah, yaitu Perjan Kereta Api dan Perjan Pegadaian. Tetapi sejak tahun 1990 keduanya telah diubah statusnya menjadi Perum dan sejak tahun 2000 Perum Kereta Api telah berubah lagi statusnya menjadi PT. KAI Persero. Pada tahun 2000 muncul lagi Perjan Baru sebanyak 15 buah. Persero yang pada tahun 1973 ada 71 buah, pada tahun 2001 menjadi 125 buah. Perum yang pada tahun 1973 ada 18 buah, pada tahun 2001 menjadi 13 buah, sedangkan perusahaan bantuk lain yang pada tahun 1968 ada 185 buah pada tahun 1994 hanya tinggal 3 buah.

Perubahan status Perum ke Persero membawa akibat bergesernya prinsip pelayanan publik ke sarana pendapatan negara. BUMN *public service* mempunyai fungsi utama untuk menyediakan kebutuhan hajat hidup orang banyak, bila perlu negara harus mensubsidinya bahkan kalau bisa gratis, sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan. Bukan fungsi utama perusahaan untuk meraih keuntungan bila posisinya sebagai *natural monopoly*, dimana prinsip utama yang harus dipertahankan dalam mengawasi dan mengontrol BUMN *public service utilities* adalah terjaminnya mekanisme kontrol sosial untuk merubah manajemen

BUMN, apabila terbukti tidak mampu menyediakan pelayanan jasa secara baik, benar, wajar dan adil.

Sektor *public utilities*, sebaiknya tidak diperlakukan sebagai sektor penghasil bagi negara, melainkan harus merupakan wahana pemerataan prasarana sosial. Apabila pemerintah ingin menjalankan maksimalisasi profit di sektor *public utilities*, adalah merupakan kesalahan besar yang menyebabkan keresahan masyarakat. Mereka tidak menikmati hasil pembangunan dan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945²¹.

Apabila sektor *public utilities* identik dengan bentuk Perjan dan Perum, dalam kondisi sebagian besar Perum telah menjadi Persero, berarti telah terjadi pemikiran yang tidak konsisten antara efisiensi teknis ekonomis dan misi sosial. Perjan dan Perum sebagai wahana pelaksanaan hajat hidup orang banyak, fungsi mencari keuntungan adalah sekunder, yang primer adalah pelayanan dan penyediaan fasilitas, vital strategis sebagai dimensi lain disamping hajat hidup orang banyak yang merupakan tujuan dari keberadaan BUMN.

Dapat dikatakan bahwa maksud penyederhanaan untuk memberikan status penggolongan dan peranan dari masing-masing BUMN, tetapi kenyataan yang terjadi adanya perubahan status tidak diikuti perubahan-perubahan peraturan yang ada dalam intern masing-masing BUMN yang tentunya akan mempengaruhi kinerja dari BUMN itu sendiri. Sebagai contoh adalah apa yang terjadi pada pengelolaan PT. KAI sekarang ini, sejak tahun 1969 berbentuk PNKA, tahun 1977 berubah menjadi Perjan, tahun 1992 berubah menjadi Perum dan sejak tahun 2000 berubah menjadi PT. Persero.

Dengan bentuk PT. Persero tentunya semua peraturan intern yang mendukung sudah harus dirubah dengan menyesuaikan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas juncto Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang

²¹ *Ibid*, hal. 113.

Perusahaan Perseroan (Persero), serta peraturan perundangan lainnya. Dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 12 tahun 1998 tersebut, menyatakan bahwa :

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah :

- a. Menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri ataupun internasional ; dan
- b. Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Selanjutnya dalam pengelolaannya telah diatur dalam Pasal 3 Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan pembinaan Usaha Milik Negara, Nomor Kep.Men-23/M.PM BUMN/2000 tanggal 31 Mei 2000, yang menyatakan bahwa : “Dalam rangka meningkatkan kemampuannya Persero wajib menerapkan prinsip korporasi yang terkandung dalam *good corporate governance* secara konsisten”. Fakta tersebut diantaranya adalah :

- a. Kedudukan Pegawai PT. KAI

Kedudukan pegawai yang seharusnya sudah dirubah sebagai karyawan perusahaan, ternyata masih berkedudukan sebagai Pegawai Negeri (PNS), yang tentunya peraturan-peraturan yang mengaturnya mengacu kepada peraturan-peraturan sebagai seorang pegawai negeri, seperti : kenaikan gaji berkala; kenaikan pangkat; hukuman disiplin; izin perceraian; penggolongan penggajian.

Dengan kedudukan sebagai pegawai negeri, tidak memacu pegawai untuk bersaing dan berprestasi, karena pegawai yang berprestasi dan tidak, tetap mendapat penghargaan yang sama. Pegawai tidak akan memikirkan perusahaan akan untung atau rugi, karena tetap mendapat subsidi dari pemerintah.

Dalam perkembangan sudah ditetapkan dengan sistem kontrak. Keuntungan sistem kontrak yaitu apabila pegawai tidak berprestasi, maka kontraknya tidak diperpanjang lagi. Disini tentunya memacu pegawai sebagai karyawan perusahaan

untuk berkompetisi sebagai pengusaha, akan mulai memikirkan keuntungan perusahaan.

- b. Belum efisiensinya pengelolaan aset-aset tanah dan gedung.
- c. Resiko kecelakaan yang sangat tinggi, namun belum ada perusahaan yang mau mengasuransi, sehingga apabila terjadi kecelakaan, perusahaan harus mengeluarkan biaya yang sangat tinggi untuk perbaikan, loko, gerbong, rel, lingkungan sebagai akibat terjadinya kecelakaan. Santunan kepada keluarga korban dan bea siswa anak-anak yang orang tuanya meninggal karena kecelakaan kereta api.
- d. Belum berfungsinya lembaga pengawas, sehingga terjadi banyaknya kebocoran perusahaan dari harga karcis yang tidak masuk ke perusahaan, pengeluaran biaya perbaikan yang diluar hal yang sesungguhnya.
- e. Akibat terjadinya kecelakaan yang sangat fatal, Direksi hanya dipertanggungjawabkan secara moral, secara materiil tetap menjadi beban perusahaan.

Disini dapat dilihat bahwa prinsip-prinsip *good corporate governance* belum diterapkan dan pengelolaan perusahaan belum secara baik dilaksanakan. PT. KAI belum siap untuk berubah bentuk menjadi PT. Persero, tetapi perubahannya sangat dipaksakan. Maksudnya untuk mengurangi pembiayaan negara pada BUMN, mengurangi anggaran dalam pembiayaan pegawai, tetapi justru menambah beban negara, keuntungan belum tentu tetapi kerugian sudah pasti.

Belum lagi prinsip *good corporate governance* diterapkan, Presiden telah mengeluarkan Keppres Nomor 118 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Keppres No. 96 tahun 2000 mengenai Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan tertentu Bagi Penanaman Modal, dinyatakan bahwa kereta api umum sebagai bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing. Disebutkan dalam aturan

tersebut dibuat dalam rangka menghadapi perkembangan ekonomi global dan untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang kokoh, dengan memberi kesempatan lebih luas kepada dunia usaha untuk melakukan kegiatan penanaman modal di tanah air. Dapat disimpulkan bahwa tujuan akhir dari perubahan status Perum Kereta Api menjadi PT. KAI Persero adalah untuk privatisasi.

2.1.3 Misi BUMN

BUMN sebagai aparatur perekonomian negara merupakan bagian dari aparatur pemerintahan, dalam sistem administrasi negara mempunyai fungsi dan peran sebagai berikut ²²:

1. Melaksanakan serta menunjang kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi, pembangunan pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan.
3. Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha.
4. Memenuhi barang dan jasa bagi kepentingan masyarakat.
5. Melengkapi kegiatan swasta dan koperasi.
6. Menjadi perintis kegiatan yang tidak diminati swasta.

Dalam penelitian Ibrahim R. ditemukan BUMN melaksanakan multifungsi sebagai berikut ²³:

1. Agen Pembangunan (*agent of development*), artinya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Orientasinya menyediakan barang dan jasa dengan harga yang terjangkau, karena barang dan jasa yang bersangkutan mempunyai sifat meningkatkan perekonomian secara keseluruhan. Misalnya

²² Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara, hal. 218

²³ Ibrahim, Op.cit, hal. 118

pembangunan jalan, jembatan, irigasi dan membuka daerah baru, sehingga peranannya, sebagai :

- a. Memberikan sumbangan untuk mengembangkan perekonomian negara di samping menambah pendapatan negara.
 - b. Menjadi pioner dalam hal kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
 - c. Melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan.
2. Pemerataan Kemakmuran dan Kesejahteraan, seperti bidang transportasi umum dan air bersih, listrik, telekomunikasi, minyak dan gas. Komoditi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak. Kalau ingin meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara merata, barang dan jasa harus disediakan dengan harga yang cukup rendah, sehingga berperan sebagai :
- a. Memberikan kemanfaatan umum, baik berupa barang dan jasa kepada masyarakat.
 - b. Melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dalam hal penyediaan barang dan jasa, yang dibutuhkan oleh masyarakat.
3. Instrumen Penjaga Harga, BUMN dipertahankan dalam tingkat persaingan yang ketat dengan swasta, karena ingin dipakai sebagai instrumen penjaga harga. Kalau pasar mengendur dan berkembang menuju bentuk monopolistik, maka BUMN bisa dipakai untuk menjual barang dengan harga murah, agar pesaing-pesaing dihambat dalam hal kenaikan harga. Seperti peranan untuk memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha bermodal kecil dan koperasi. Usaha kecil adalah kegiatan ekonomi yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih, sebagai berikut :

- a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- (tidak termasuk tanah dan bangunan, tempat usaha)
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,-²⁴
4. Menghasilkan Laba/Keuntungan adalah salah satu dari produsen yang dalam pasar bersaing dengan banyak produsen swasta. Apakah pemerintah perlu memiliki BUMN yang demikian atau sebaiknya diserahkan saja kepada swasta. Apakah harga yang terbentuk dengan mekanisme pasar dan harga menjadi terjangkau masyarakat banyak. Maka, yang demikian tidak terlalu diperlukan atau boleh dipertahankan sebagai sumber pendapatan pemerintah.
5. Benteng Pertahanan Persaingan Ekonomi Global. Dalam kondisi globalisasi ekonomi dunia dan dalam mengatasi investasi asing sangat dominan dan swasta nasional tidak ada yang mampu, maka pemerintah dapat mengerahkan semua potensi yang ada, agar dominasi barang-barang impor tersebut bisa disaingi. Contoh Prancis, mendirikan BUMN dalam bidang elektronik dengan membeli perusahaan Thomson dan Nordmende, dalam rangka membendung dominasi barang elektronik Jepang, khususnya Prancis dan umumnya Eropa Barat.

Menurut Riant Nugroho D, dengan munculnya kantor Menteri Negara tahun 1997, misi BUMN sekarang adalah sebagai berikut :

1. Menjadikan BUMN sebagai perusahaan yang mempunyai daya saing global.
2. Menjadi lokomotif pemulihan ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

Saat ini posisi keuangan Indonesia memiliki pinjaman mendekati angka US \$ 100 miliar. Sementara itu pendapatan kita tidak cukup untuk membayar utang. Jika diibaratkan perusahaan, laba yang kita peroleh bahkan tidak cukup untuk menutup kewajiban, bahkan untuk menggaji karyawannya tidak mampu, hingga harus

²⁴ Pasal 1, 5 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil

mengutang lagi. Jika perusahaan, maka ia sudah harus dibangkrutkan, tetapi negara tidak bangkrut, melainkan tidak bisa memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Karena itu tugas BUMN selain menggerakkan perekonomian juga melunasi pinjaman²⁵.

Apabila kita konsisten dengan pembentukan BUMN berdasarkan Undang-Undang nomor 9 tahun 1969, misi dari masing-masing BUMN harus disesuaikan dengan bentuknya yaitu Perum, Perjan dan Persero.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan perubahan status dari Perjan ke Perum, Perum ke Persero, sudah tidak nampak lagi ciri-ciri dari masing-masing bentuk. Terutama antara Perum dan Persero, seolah-olah semua BUMN mempunyai misi yang sama, tidak dipisahkan lagi dari misi sosial, pelayanan umum dan mencari keuntungan.

2.1.4 BUMN dan kepentingan umum

Dalam kamus J.S Badudu dan Harun Zain, dinyatakan bahwa kepentingan umum dimaksud sebagai sesuatu mengenai seluruhnya atau semuanya, secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus atau tertentu saja. Pengertian yang sama juga ditunjukkan untuk kepentingan orang banyak, untuk siapa saja²⁶.

Dari pengertian tersebut dapat diketahui, yang menjadi obyek utama kepentingan umum, ditunjukkan kepada jumlah atau kuantitas keseluruhan (total), sehingga tidak hanya sebagian maupun perorangan saja. Pengertian di atas belum menjadi penting, apakah kepentingan itu berarti sama dengan kegunaan untuk pemakaian (*utility*), atau kepentingan yang disebabkan adanya hak yang melekat kepada orang banyak, sehingga bukan lagi menjadi hak perorangan, tetapi menjadi hak milik umum²⁷.

²⁵ Riant Nugroho D., *Op.cit.*, hal. 259

²⁶ JS. Badudu dan Harun Zain, *Loc.cit*

²⁷ Ibrahim, *Op.cit.*, hal. 16.

Menurut Magnis Suseno, sebagaimana dikutip oleh Ibrahim, menggunakan istilah kesejahteraan untuk kepentingan umum, kesejahteraan umum tidak identik dengan jumlah semua kesejahteraan untuk semua anggota masyarakat. Dikatakan bahwa kepentingan umum adalah tugas yang harus diusahakan oleh negara, untuk menunjang tercapainya kesejahteraan anggota masyarakat. Kesejahteraan umum dirumuskan :

“Keseluruhan persyaratan-persyaratan sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia untuk mengembangkan semua nilainya”, atau sebagai “jumlah semua kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar masing-masing individu, keluarga-keluarga dan kelompok-kelompok masyarakat dapat mencapai keutuhan atau perkembangan mereka dengan lebih utuh dan tepat”²⁸.

Sjahan Basah, dari hasil penelitian yang dilakukan menyatakan²⁹:

Istilah kepentingan umum dan kriteria-kriterianya merupakan peristilahan yang bersifat elastis atau mulur mengkeret, karena dapat ditafsirkan secara bermacam-macam tergantung dari keadaan dan sudut yang menafsirkan. Perumusan kepentingan umum itu sendiri sangat sulit, karena banyaknya permasalahan yang dikandung sehingga perlu ditetapkan dengan undang-undang.

Dengan demikian disamakan dengan pengertian kepentingan umum, antara lain ketertiban umum, kebaikan umum dan kesejahteraan umum.

Apabila dihubungkan dengan teori-teori yang menyangkut masyarakat diantaranya:

1. Teori Keagamaan, kepentingan masyarakat yang utama adalah kehidupan yang aman dan sentosa.
2. Teori Kesejahteraan, kepentingan masyarakat yang terutama adalah kesejahteraan. Kesejahteraan merupakan kebutuhan-kebutuhan utama kehidupan manusia di dalam masyarakat, dengan harga yang semurah-murahnya, seperti : makan, kesehatan dan kesempatan kerja.
3. Teori Efisiensi Kehidupan, kepentingan utama masyarakat adalah kehidupan yang efisien, sehingga kemakmuran dan produktifitas terus meningkat.

²⁸ Ibid, hal. 22

²⁹ Loc.cit

4. Teori Kemakmuran Bersama, kepentingan masyarakat yang utama adalah kebahagiaan, kemakmuran bersama, ketegangan sosial harus dapat dikendalikan³⁰.

Pengertian yang dapat ditarik dari kombinasi keempat pendapat tersebut kiranya akan dapat menjelaskan bahwa kepentingan umum itu meliputi tercapainya rasa aman sentosa dalam kehidupan, sehingga masyarakat dapat memenuhi kebutuhan utamanya. Dari berbagai kebutuhan dapat diperoleh secara mudah, murah serta efisien, maka masyarakat akan menjadi bahagia dan makmur bersama-sama tanpa adanya perbedaan yang membahayakan antara di kaya dengan di miskin³¹.

Untuk menemukan pengertian, pelaksanaan dan perkembangan kepentingan umum, dapat ditelusuri melalui berbagai peraturan perundang-undangan diantaranya, adalah sebagai berikut ;

1. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 / Prp/ 1960 tentang Perusahaan Negara.

Perusahaan Negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa , menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Tujuannya ialah untuk turut membangun ekonomi sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil.

2. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, menyatakan bahwa pemerintah menentukan syarat dan bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing.

Pasal 6 menyatakan :

Bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal asing secara penuh, yaitu :

- a. Bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara penguasaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sebagai berikut :
 - 1) Pelabuhan-pelabuhan;

³⁰ Ibid, hal. 23.

³¹ Loc. Cit.

- 2) Produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum;
 - 3) Telekomunikasi;
 - 4) Pelayaran;
 - 5) Penerbangan;
 - 6) Air minum;
 - 7) Kereta api umum;
 - 8) Pembangkit tenaga atom;
 - 9) Media massa.
- b. Bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara antara lain produksi senjata, mesiu, alat-laot peledak dan peralatan perang dilarang sama sekali bagi modal asing.
3. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, mengatakan : “Setiap warga negara berhak atas taraf kesejahteraan sosial“.
- Pasal 2 undang-undang tersebut mengatakan : bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenangan lahir batin. Usaha kesejahteraan sosial ialah semua upaya, program dan kegiatan yang ditujukan untuk mengembangkan kesejahteraan sosial. Jaminan sosial sebagai perwujudan dari pada sekuritas sosial bagi warga negara yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial.
4. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum dan Persero :
- Sifat usaha BUMN adalah Perjan dibidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat termasuk pelayanan kepada masyarakat. Perum dibidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum disamping mendapat keuntungan, sedangkan Persero bertujuan untuk memupuk keuntungan dan berusaha dibidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan/atau koperasi, diluar bidang usaha Perjan dan Perum.

5. Pasal 1 Keppres nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dikatakan bahwa ; Kepentingan umum ialah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Sementara Pasal 5 Keppres tersebut mengatakan : Pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi :

- 1) Jalan Umum, Saluran Buangan Air;
- 2) Waduk, Bendungan dan bangunan perairan;
- 3) Rumah Sakit Umum dan Pusat Kesehatan Masyarakat;
- 4) Pelabuhan/ Bandar Udara/Terminal;
- 5) Peribadatan;
- 6) Pendidikan dan Sekolah;
- 7) Pasar Umum dan Pasar Inpres;
- 8) Fasilitas pemakaman;
- 9) Fasilitas kesehatan umum;
- 10) Pos dan Telekomunikasi;
- 11) Sarana olah raga;
- 12) Stasiun penyiaran;
- 13) Kantor pemerintahan;
- 14) Fasilitas ABRI.

6. Keppres Nomor 118 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Keppres Nomor 96 Tahun 2000 mengenai Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka dengan Persyaratan tertentu Bagi Penanaman Modal. Pemerintah menetapkan 8 bidang usaha baru yang tertutup untuk penanaman modal asing, yaitu:

Sektor Kehutanan dan Pekebunan :

1. Pemberian Plasma Nutfah.
2. Hak pengusaha Hutan Alam
3. Kontraktor dibidang Pembalakan Hutan

Sektor Perhubungan :

4. Angkutan Taksi / Bus
5. Pelayaran Rakyat

Sektor Perdagangan :

6. Jasa perdagangan dan jasa penunjang perdagangan, kecuali : Perdagangan eceran skala besar (mall, supermarket, departemen store, pusat pertokoan / perbelanjaan), perdagangan besar (distribusi/whole saler, perdagangan ekspor dan impor), jasa pameran / konvensi, jasa sertifikasi mutu, jasa penelitian pasar, jasa perdagangan diluar lini satu dan pelabuhan, dan jasa pelayanan purna jual.

Sektor Penerangan :

7. Jasa penyiaran radio dan televisi, jasa siaran radio dan televisi berlangganan dan media cetak
8. Usaha perfilman (usaha pembuatan film, usaha jasa teknik film, usaha ekspor film, usaha impor film, usaha peredaran film dan usaha pertunjukan dan/atau penayangan film).

Dan 9 bidang usaha yang terbuka bagi Penanaman Modal Asing, yaitu :

1. Sektor Pembangunan dan Pengusahaan Pelabuhan;
2. Sektor Produksi;
3. Sektor Transmisi;
4. Sektor Distribusi Tenaga Listrik;
5. Sektor Pelayaran;
6. Sektor Penyediaan Air Bersih untuk Umum
7. Sektor Kereta Api Umum;
8. Sektor Pembangkit Tenaga Atom
9. Sektor Kesehatan, bidang jasa pelayanan yang meliputi pendirian dan penyelenggaraan rumah sakit, medical check up, laboratorium klinik.

Untuk bisa menentukan tolok ukur kepentingan umum, tidak bisa lepas dari tujuan negara dan pelaksanaan fungsi pemerintahan, sebagaimana disebut dalam Alinea IV UUD 1945. Tujuan mana dilandasi oleh kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka pemerintah sangat berperan dalam mewujudkan tujuan tersebut, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Maka, kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan negara meliputi : kepentingan pemerintahan, kepentingan masyarakat dan kepentingan antar bangsa. Sehingga, bidang usaha kepentingan umum dapat digambarkan sebagai : kepentingan pemerintah dan masyarakat.

Penentuan tolok ukur barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara, sangat lah sulit untuk mencari ukuran-ukuran konkretnya. Menurut Kwik Kian Gie, ditinjau dari sudut vital atau tidaknya suatu barang dan jasa tertentu, mengalami perubahan sesuai dengan dinamika seperti pertumbuhan ekonomi,

peningkatan taraf hidup dan *raising demand*. Barang yang sebelumnya tidak dikenal sama sekali dan karenanya tidak dibutuhkan, sudah barang tentu tidak vital. Apabila barang itu ditemukan oleh peradaban manusia, kemudian orang menjadi terbiasa dan berkembang sampai menjadi barang yang dirasakan penting. Jadi, pengertian vital atau menguasai hajat hidup orang banyak adalah pengertian dinamis, pengertian yang isi konkretnya senantiasa berkembang. Walaupun demikian, tidak lalu dianggap bahwa masalah tersebut tidak menimbulkan pertanyaan. Persoalannya, bagaimana menentukan tolok ukur dan bagaimana mengukur faktor kedinamisannya dalam pergeseran tersebut³².

Berdasarkan laporan perkembangan kinerja BUMN tahun 2001, dari sejumlah 188 badan usaha, kepemilikan negara secara langsung terdapat pada 174 badan usaha yang didalamnya terdapat 153 BUMN meliputi : 125 Persero yang berkecimpung dalam 5 sektor yang meliputi 24 bidang usaha, yaitu terdiri dari :

1. Sektor Industri dan Perdagangan, meliputi 6 bidang yaitu :
 - a. Bidang industri dan pupuk semen,
 - b. Bidang niaga,
 - c. Bidang industri farmasi dan aneka industri
 - d. Bidang pertambangan dan energi,
 - e. Bidang kertas, percetakan dan penerbitan,
 - f. Bidang industri strategis.
2. Sektor Kawasan Industri, Jasa Konstruksi dan Konsultan Konstruksi
 - a. Bidang kawasan industri,
 - b. Bidang konstruksi bangunan,
 - c. Bidang konsultasi konstruksi,
 - d. Bidang penunjang konstruksi dan jalan tol.

³² *Ibid*, hal. 15.

3. Sektor Perhubungan, telekomunikasi dan Pariwisata

- a. Bidang prasarana perhubungan laut,
- b. Bidang prasarana perhubungan udara,
- c. Bidang sarana perhubungan,
- d. Bidang pos,
- e. Bidang telekomunikasi,
- f. Bidang pariwisata.

4. Sektor jasa Keuangan

- a. Bidang perbankan,
- b. Bidang asuransi,
- c. Bidang jasa pembiayaan,
- d. Bidang jasa penilai.

5. Sektor Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan

- a. Bidang perkebunan,
- b. Bidang perikanan,
- c. Bidang pertanian,
- d. Bidang kehutanan.

Selain itu, juga terdapat 13 Perum dan 15 perjan berkecimpung dalam sektor pelayanan umum.

Di sini terlihat bahwa bidang kereta api dan pos yang sebelumnya masuk dalam sektor pelayanan umum, dalam perkembangan pergeseran arti kepentingan umum telah dikeluarkan dari sektor pelayanan umum, dengan dirubah bentuknya menjadi PT. Persero.

Penentuan syarat dan bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing sebelumnya diatur dengan undang-undang dalam perkembangan selanjutnya hanya diatur dengan keputusan presiden, terlihat sekali ketidak-konsistenan pemerintah dalam

pengaturan BUMN, kepentingan umum digambarkan sebagai kepentingan pemerintah dan masyarakat.

Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu karakteristik sistem konstitusi dan kenegaraan yang ingin diwujudkan dan bukan sekedar petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang pemerintah untuk turut serta dalam kegiatan ekonomi, melainkan mencerminkan cita-cita, keyakinan dan pandangan kenegaraan yang dianut dan diperjuangkan secara konsisten oleh para pemimpin pergerakan nasional. Pasal 33 ditempatkan pada Bab XIV Kesejahteraan Sosial. Dengan demikian, upaya pemahaman Pasal 33 tidak bisa lepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial, artinya negara menghendaki supaya setiap warga negaranya dapat menikmati kesejahteraan atau negara menjamin kebutuhan fisik minimal bagi kepentingan umum warga negaranya.

Makna dalam Pasal 33 UUD 1945 mempunyai hubungan yang erat dengan Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, yang oleh GBHN tahun 1973 dapat disimpulkan bahwa menurut falsafah hukum Pancasila, keadilan sosial itu baru akan tercapai, apabila terdapat keseimbangan antara penyelenggaraan kebutuhan masyarakat sebagai satu keseluruhan dan kebutuhan perseorangan sebagai bagian daripada keseluruhan masyarakat itu³³. Dengan kata lain, bahwa tujuan dan fungsi hukum Indonesia bukanlah sekedar memelihara ketertiban, keamanan dan stabilisasi masyarakat dalam arti *to keep the peace at all events and at any price*, akan tetapi lebih diarahkan pada cita-cita untuk mencapai kesejahteraan masyarakat Indonesia, sebagaimana didalilkan oleh Pasal 27 ayat 2 UUD 1945.

Tujuan negara untuk memberikan jaminan kebutuhan fisik bagi setiap warga negaranya tersebut terkandung dalam makna kata “menguasai hajat hidup orang banyak”. Terlepas dari jaminan negara terhadap kebutuhan fisik bagi warga negaranya, dalam Pasal

³³ Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Binacipta, 1982, hal. 17.

33 UUD 1945 tersurat kata-kata “ dikuasai oleh negara “, dikuasai dapat diartikan sebagai berikut ³⁴:

1. Pengertian “ dimiliki seluruhnya oleh negara “, harus ada jaminan bahwa BUMN yang bertugas untuk menghasilkan barang dan jasa, mampu menghasilkan dengan kualitas dan harga yang memadai, dan diharapkan BUMN tersebut mampu mendistribusikan secara merata, sehingga terjangkau seluruh lapisan masyarakat.
2. Produksi maupun distribusi dari barang dan jasa yang bersangkutan diserahkan kepada swasta atau koperasi. Penguasaan oleh pemerintah diartikan sebagai pengaturan untuk menjaga agar rakyat tidak dirugikan. Untuk mengartikan kata “dikuasai oleh negara” yang demikian, pemerintah harus mampu menjaga pengadaan barang dan jasa, dengan munculnya perusahaan baru dan persaingan antara perusahaan-perusahaan, sehingga senantiasa menjamin mutu, harga dan memungkinkan untuk mendapatkan barang dan jasa yang bersangkutan.

Salah satu tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, selanjutnya diimplementasikan dalam Pasal 33 pada Bab XIV Kesejahteraan Sosial. Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, maka akan terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 juga merupakan implementasi dari tujuan negara tetapi bukan peraturan pelaksana dari Pasal 33 pada Bab IV tentang Kesejahteraan Sosial.

Dalam undang-undang tersebut didefinisikan bahwa yang dimaksud dengan “kesejahteraan sosial” ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga dan

³⁴ Ibrahim, *Op.cit*, hal. 91.

masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Dalam Pasal 4 yang selanjutnya dijabarkan dalam penjelasan Pasal 4 undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa usaha-usaha pemerintah dibidang kesejahteraan sosial meliputi :

1. Bantuan sosial kepada warga negara secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah atau peristiwa-peristiwa lain ; yaitu para korban banjir, kelaparan, gunung meletus, kebakaran, angin taufan, gempa bumi dan demikian pula korban huru-hara, pergolakan-pergolakan sosial, para repatrian dan sebagainya.
2. Pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan, yaitu meningkatkan rasa kesadaran dan rasa tanggung jawab sosial para warga masyarakat Indonesia dengan meningkatkan taraf peradaban sesuatu kelompok masyarakat terasing, menghilangkan tata cara hidup yang sudah tidak serasi dengan jaman dan sebagainya, usaha-usaha yang dilandaskan atas perikemanusiaan dan kegotong-royongan dan sebagainya.
3. Bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk didalamnya penyaluran ke dalam masyarakat yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat, yaitu tuna netra, tuna rungu/wicara, cacat tubuh, cacat mental, jompo, yatim piatu, fakir miskin, putus sekolah, gelandangan, tuna susila, korban narkoba, korban minuman keras dan sebagainya dan korban-korban kesesatan lainnya.

Dengan demikian kesejahteraan sosial yang dimaksud dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 1974 ini adalah kesejahteraan yang diberikan kepada orang per orang atau individu

berupa bantuan sebagai akibat terjadinya suatu peristiwa, sedangkan kesejahteraan sosial yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah kesejahteraan umum, berupa penikmatan atas sesuatu, sebagai akibat adanya suatu pembangunan, misalnya jalan, waduk, bandara, listrik, telekomunikasi, perolehan yang mudah atas barang dan jasa dan sebagainya.

2.2 Privatisasi BUMN

BUMN sebagai unit ekonomi milik negara merupakan sektor yang penting peranannya dalam membantu pemerintah mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang telah digariskan. Dalam konteks pencarian alternatif sumber dana, pemerintah memberikan perhatian atau mungkin semacam tuntutan yang makin besar kepada BUMN, khususnya yang berstatus PT. Persero. Tuntutan yang semakin besar di masa mendatang ini akan menuntut peningkatan pengelolaan yang lebih efektif dan efisien. Dengan kata lain, pada masa-masa mendatang fungsi BUMN, khususnya Persero sebagai unit bisnis strategis (*Strategic Business Unit*) akan lebih menonjol dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya yang majemuk itu.

Salah satu kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam rangka pengembangan BUMN adalah melakukan Privatisasi sebagai salah satu tugas sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999 – 2004. Bab IV Arah Kebijakan bidang Ekonomi, angka 28 yaitu :

“ Menyehatkan BUMN/BUMD terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal “.

Tugas tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000 – 2004, Bab IV Pembangunan Ekonomi, huruf C Program-Program Pembangunan angka 3.2.1 Program Peningkatan Penerimaan negara, kegiatan pokok yang dilakukan adalah :

“ Mengoptimalkan kepemilikan pemerintah dalam BUMN dan menekan kewajiban pemerintah dan meningkatkan manfaat dari kepemilikan tersebut melalui proses privatisasi “.

Selanjutnya terdapat pada angka 5.3. Percepatan Restrukturisasi Perusahaan Negara. Dikatakan bahwa kinerja dari banyak perusahaan negara dinilai belum memadai seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Bahkan pada tahun 1997 dan 1998, sebagian perusahaan negara tidak lagi membayar utangnya atau tidak dapat memberikan keuntungan yang memadai. 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 badan-badan usaha milik negara (BUMN) dan badan-badan usaha milik daerah (BUMD) baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan) maupun PT. Persero.

Masalah internal yang dihadapi oleh BUMN negara adalah sulitnya menyatukan peran dan fungsi, disatu sisi BUMN negara berperan sebagai institusi yang mampu menyediakan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan dilain pihak berfungsi sebagai perusahaan yang memiliki kewajiban memaksimalkan keuntungan.

Selain itu, BUMN negara juga dihadapkan pada masalah eksternal yang ditunjukkan oleh ketidaksiapan menghadapi penerapan prinsip-prinsip perdagangan bebas dan otonomi daerah. Dengan kondisi demikian maka restrukturisasi negara harus dilaksanakan. Namun demikian, sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945 agar alasan dan pertimbangan untuk privatisasi suatu BUMN tidak didasarkan atas kepentingan jangka pendek semata dengan mengorbankan kepentingan umum yang lebih besar dalam jangka panjang.

Pelaksanaan arah kebijakan restrukturisasi ditujukan untuk meningkatkan efisiensi usaha dan nilai kompetitif dari BUMN baik yang berbentuk Perum, Perjan, maupun PT. Persero yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam

penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi.

Restrukturisasi dilakukan dengan memperhatikan dan tetap menjamin :

1. Tingkat pelayanan (*level of service*) agar tetap terpenuhi;
2. Kemampuan (*capability*) masyarakat dan mendapatkan pelayanan dan;
3. Tidak menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Strategi ini diarahkan pada upaya-upaya :

1. Melaksanakan restrukturisasi BUMN dengan membangun organisasi dan manajemen yang profesional, efisien serta berbudaya perusahaan, dan memfokuskan kegiatannya ke dalam lingkup usaha pokok.
2. Privatisasi BUMN untuk kegiatan usaha yang tidak lagi merupakan kepentingan umum yang sangat strategis dengan prinsip yang sederhana, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi melalui divestasi dan penyebaran kepemilikan BUMN, terutama kepada masyarakat, baik melalui pasar modal maupun dalam bentuk unit trust.
3. Likuidasi bagi BUMN yang bergerak dalam bidang yang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak atau tidak penting dan selalu merugi. Privatisasi bernilai tambah terutama akan dilakukan terhadap sektor-sektor yang sangat diminati investor, yaitu sektor telekomunikasi, transportasi, perkebunan, hotel dan pariwisata, infrastruktur serta minyak dan gas.

Dalam rangka menunjang pelaksanaan privatisasi yang bernilai tambah akan dilaksanakan program sebagai berikut : 5.3.1. Program Restrukturisasi Perusahaan Negara.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan keuntungan, kesehatan dan peningkatan kualitas pelayanan perusahaan negara. Sasaran program ini adalah meningkatnya efisiensi usaha dan daya saing BUMN serta terwujudnya kemitraan yang kuat antara BUMN dan usaha-usaha lainnya.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut maka kebijakan dan kegiatan pokok program restrukturisasi perusahaan negara adalah :

1. Menyehatkan keuangan perusahaan negara;
2. Meningkatkan pengelolaan kerjasama operasional dalam rangka merevitalisasi perusahaan negara strategis yang berada dalam kondisi tidak sehat;
3. Secara bertahap menghilangkan preferensi dan perlindungan yang diberikan pada BUMN yang diprivatisasi, dan pembatasan anggaran yang bersifat subsidi dan tambahan modal baru;
4. Mendorong hubungan kemitraan antara BUMN dan usaha-usaha lainnya berdasarkan kompetensi antara lain dengan pelaksanaan sub kontrak penyediaan modal kerja, dan pemberian pelatihan dan kesempatan praktik kerja dan;
5. Mendorong pembentukan unit trust untuk meningkatkan kepemilikan masyarakat terhadap saham-saham BUMN di pasar modal.

Sampai saat ini, belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur tentang privatisasi, oleh karena itu dalam pelaksanaan privatisasi mengacu kepada peraturan perundangan yang sudah ada yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan.
4. Keppres Nomor 24 Tahun 2001 tentang Tim Konsultasi Privatisasi BUMN.
5. Keppres Nomor 171 Tahun 1999 tentang Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara.
6. Peraturan-Peraturan Bapepam.

Privatisasi merupakan upaya mengurangi keterlibatan langsung pemerintah dalam urusan ekonomi. Dengan demikian, pemerintah dapat lebih memusatkan perhatian pada

fungsi regulasi. Privatisasi dengan menjual sebagian saham BUMN kepada investor atau publik membuka peluang masyarakat untuk mengontrol BUMN, hadirnya swasta dalam pemilikan BUMN akan menghambat campur tangan semena-mena dari berbagai pihak (khususnya eksekutif) dan akibatnya kinerja BUMN dapat ditingkatkan.

Privatisasi tidak semata-mata ditujukan untuk penggalangan dana dari pihak luar (swasta) yang pemanfaatannya untuk membayar utang negara, namun privatisasi diarahkan untuk mengikutsertakan peran serta swasta dalam membina dan mengelola kinerja BUMN. Peran serta swasta tersebut tidak semata-mata dilihat dari kemampuan finansialnya, akan tetapi juga prospek pasar yang sangat menunjang pengembangan usaha BUMN babak berikutnya, yakni investor yang mempunyai *market skills* dan teknologi. Secara garis besar keuntungan yang diperoleh dengan privatisasi adalah :

1. BUMN menjadi transparan.
2. Memungkinkan manajemen menjadi independen, termasuk bebas dari intervensi birokrasi dan politik yang sangat mengganggu BUMN.
3. BUMN akan memperoleh ekuitas baru sehingga pengembangan usaha akan menjadi lebih baik.
4. Memungkinkan BUMN memperoleh pengalihan teknologi, baik teknologi produksi maupun teknologi manajemen mutakhir.
5. Jalan pintas untuk mengubah budaya BUMN, dari budaya birokratis yang lamban menjadi budaya korporasi yang lincah dan tunduk pada praktik *good corporate governance* .

Dengan demikian privatisasi mengandung makna :

1. Perubahan peran pemerintah yang semula sebagai pemilik dan pelaku ekonomi menjadi regulator dan promotor dari kebijakan serta penetapan sasaran baik nasional maupun sektoral.

2. Para menejer selanjutnya akan bertanggung jawab kepada pemilik baru. Pemilik baru diharapkan akan mengejar pencapaian sasaran perusahaan dalam kerangka regulasi, persaingan, keselamatan kerja dan peraturan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk kewajiban pelayanan masyarakat.
3. Memilih metode dan waktu privatisasi serta memilih pembeli yang terbaik bagi BUMN dan negara dengan mengacu kepada sasaran-sasaran pemerintah.

Sasaran privatisasi adalah sebagai berikut :

1. Sasaran jangka pendek adalah membantu pencapaian target penerimaan APBN dari privatisasi BUMN sebesar Rp. 6,5 triliun untuk tahun anggaran 2000 yang akan berakhir Desember 2000.
2. Sasaran jangka panjang adalah meningkatkan efisiensi pengelolaan BUMN yang sehat dan transparan melalui keikutsertaan masyarakat investor di pasar modal.
3. Dengan privatisasi diharapkan kinerja perusahaan dapat semakin meningkat dan pada gilirannya akan meningkatkan kualitas produk (barang/jasa) yang dihasilkan, yang akhirnya akan memberikan manfaat kepada masyarakat konsumen secara luas.
4. Dengan dilakukannya privatisasi terhadap BUMN yang sudah cukup kompetitif dan produknya tidak bersifat strategis bagi kepentingan masyarakat banyak, maka pemerintah dapat terhindar dari beban-beban yang tidak seharusnya.

Menurut Hari Susanto, terdapat tujuh metode yang dapat dilakukan pemerintah untuk dapat menswastanisasikan perusahaannya, yaitu sebagai berikut ³⁵:

1. Penawaran saham BUMN kepada umum (*public offering of shares*).

Penawaran ini dapat dilakukan baik secara parsial maupun secara penuh. Di dalam transaksi ini pemerintah menjual sebagian atau seluruh saham

³⁵ Hari Susanto, Dilema Swastanisasi Terhadap BUMN, KOMPAS, 9 Mei 1994.

kepemilikannya atas BUMN yang diasumsikan akan tetap beroperasi (*going concern*) dan menjadi perusahaan publik.

Seandainya pemerintah hanya menjual sebagian dari sahamnya, maka BUMN berubah menjadi perusahaan patungan pemerintah dan swasta. Pendekatan semacam ini dilakukan pemerintah agar masih dapat mengawasi manajemen BUMN patungan tersebut sebelum nantinya diserahkan sepenuhnya kepada swasta.

2. Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (*private sale of share*).

Di dalam transaksi ini, pemerintah menjual seluruh atau sebagian saham kepemilikannya di BUMN kepada pembeli tunggal yang telah diidentifikasi atau kepada pembeli dalam bentuk kelompok/group tertentu. Dalam hal ini perusahaan juga diasumsikan sebagai *going concern* dalam bentuk perusahaan terbatas. Transaksinya dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, umpamanya berupa akuisisi langsung oleh perusahaan lain atau ditawarkan kepada kelompok tertentu, misalnya investor lembaga. Privatisasi dapat secara penuh atau secara sepotong-potong dengan kepemilikan campuran. Penjualan saham kepada swasta dapat dilakukan sebelumnya atau kadang-kadang serentak dengan penawaran kepada umum.

3. Penjualan aktiva BUMN kepada swasta (*sale of government or state-owned enterprise assets*).

Berdasarkan dua metode terdahulu sektor swasta membeli saham BUMN yang tetap beroperasi (*going concern*). Pada metode ini, pada dasarnya transaksi adalah penjualan aktiva, bukan penjualan saham perusahaan dalam keadaan tetap beroperasi/berjalan. Pemerintah mungkin menjual aktiva langsung, BUMN mungkin melepas aktiva utamanya.

Biasanya apabila tujuannya mungkin memisahkan aktiva-aktiva untuk kegiatan tertentu, penjualan aktiva terpisah mungkin hanya alat untuk penjualan perusahaan secara keseluruhan. Jadi aktiva barangkali dijual secara individu atau dijual secara bersama-sama sebagai sebuah perusahaan baru.

Dalam beberapa kasus, secara teknis aktiva tidak dijual, tetapi disumbangkan pemerintah kepada perusahaan yang baru dibentuk dengan sektor swasta. Kemudian saham yang diterima pemerintah dari penyumbang aktiva tersebut dijual kepada masyarakat.

4. Reorganisasi BUMN menjadi beberapa unit usaha (*reorganization or break-up into component parts*).

Pada metode ini BUMN diorganisasi dan dipecah-pecah atas beberapa unit usaha dijadikan *holding company* dengan beberapa anak cabang perusahaan.

5. Penambahan investasi baru dari sektor swasta ke dalam BUMN (*new private investment in an SOE*).

Pemerintah dapat menambah modal pada BUMN untuk keperluan rehabilitasi atau ekspansi dengan memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk menambah modal. Dalam metode ini pemerintah sama sekali tidak melepas kepemilikannya, tetapi dengan tambahan modal swasta, maka kepemilikan pemerintah mengalami *dilusi*. Ini akan menghasilkan perusahaan patungan swasta pemerintah.

Apabila BUMN tidak seluruhnya dimiliki oleh pemerintah, tetapi sebagai pemilik mayoritas, jelas bahwa tambahan modal dari sektor swasta akan menyebabkan pengikisan (*dilusi*) kepemilikan pemerintah di dalam BUMN, yang pada akhirnya pemilik BUMN menjadi mayoritas swasta.

6. Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan (*management/employee buyout*).

Istilah *management buyout* biasanya dikaitkan dengan pengambilan (akuisisi) pengendalian kekuasaan perusahaan oleh sekelompok manajer, atau kadang-kadang pengambilalihan kekuasaan dilakukan oleh karyawan pegawai perusahaan.

Pengambilalihan mungkin dilakukan dengan *leveraged management/employee buyout*, artinya manajemen atau pegawai boleh-boleh saja mendapatkan kredit bank dengan jaminan aktiva perusahaan dan dengan kredit tersebut kekuasaan perusahaan diambil alih.

Tidak banyak contoh untuk *management/employee buyout* di negara-negara yang sedang berkembang, demikian juga di negara maju. Tetapi kasus BUMN seperti National Freight Company Ltd di Inggris dapat digunakan sebagai salah satu contoh *leveraged buyout*.

Di dalam pembelian BUMN oleh manajer atau pegawainya, biasanya terlebih dahulu dibentuk *holding company* yang sahamnya kebanyakan dimiliki oleh manajemen dan karyawan. Kemudian *holding company* akan mengakuisisi BUMN yang akan diswastakan dengan dana modal sendiri (*equity funds*), dan dalam hal *leverage buyout*, dilakukan dengan dana pinjaman.

7. Kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Menurut metode privatisasi ini, BUMN mengadakan perjanjian atau kontrak manajemen teknologi, dan tenaga terampil dengan pihak swasta untuk menangani aktiva milik BUMN sampai periode tertentu. Di sini tidak ada pengalihan kepemilikan aktiva pemerintah, perjanjian dapat digunakan untuk menswastakan manajemen dan pengoperasian BUMN sehingga akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan aktiva/kekayaan negara.

Walaupun kadangkala dapat dianggap sebagai langkah awal dari penswastaan penuh, kontrak menejemen dan sewa menyewa teknologi dan tenaga terampil sektor swasta, sifatnya adalah hanya sebagai kebijaksanaan sementara, misalnya sampai BUMN berada pada tingkat yang menguntungkan. Setelah itu pemerintah dapat memutuskan akan mempertahankannya atau menjualnya kepada swasta sebagai perusahaan yang menarik karena telah sehat dan mempunyai kemampuan menghasilkan laba yang cukup baik. Tentunya dengan harga yang lebih baik, daripada dijual begitu saja, sewaktu kondisinya merugi.

Berdasarkan Pasal 6 Keppres Nomor 24 Tahun 2001, privatisasi BUMN dilakukan dengan cara :

1. Penjualan kepada masyarakat melalui penawaran umum dan atau
2. Penjualan saham secara langsung kepada mitra strategis.

Menurut I. Nyoman Tjager, privatisasi dilakukan melalui ³⁶:

1. Penawaran umum (Initial Public Offering /IPO).

Penjualan saham dilaksanakan melalui pasar modal dimana masyarakat umum dapat turut membeli.

2. Mitra Strategis

Penjualan saham dilakukan kepada mitra yang telah mempunyai pengalaman dalam bidang yang sama dan mempunyai pangsa pasar di pasar internasional.

3. Employee Buyouts / EBOS, management Buyouts / EMBOS

Penjualan saham pada karyawan BUMN terhadap BUMN yang paling tidak telah mencapai keuntungan marginal dan praktis tidak membutuhkan suntikan dana yang besar serta tidak memerlukan teknologi baru.

³⁶ I Nyoman Tjager, Restrukturisasi BUMN, hal. 8.

4. Likuidasi

Dilakukan terhadap BUMN yang tidak lagi mempunyai prospek usaha baik dilihat dari prospek aspek keuangan dan kelangsungan usahanya.

2.3 Praktik *Good Corporate Governance*

2.3.1. Pengertian *good corporate governance*

Good Governance dapat dibedakan ke dalam dua kelompok, *Good Government Governance* (GGG) dan *Good Corporate Governance* (GCG). *Good government governance* berkaitan dengan penerapan *good governance* di birokrasi pemerintahan, sedangkan *good corporate governance* merupakan penerapan *good governance* disektor swasta³⁷. *Good corporate governance* hanya dapat diterapkan pada lingkungan dimana pemerintah telah menerapkan *good government governance*. Pemerintah atau *government*, pada dasarnya merupakan suatu struktur lembaga formal menyelenggarakan tugas keseharian negara.

Dalam rumusan kamus hukum yang disusun Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, *Government* didefinisikan antara lain sebagai : "... *an organization through which a body of people exercise political authority; the machinery by which sovereign power is exercised...*", sedangkan yang dirumuskan oleh World Bank tahun 1980-an adalah sebagai "...*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resource for development...*".

Konsep *Good Governance* sendiri kemudian banyak dikembangkan oleh berbagai penulis, dengan masing-masing argumentasi dan justifikasi, sehingga disebut sebagai '*a rather confusing variety of catchword*, sebagai suatu konsep yang '*has come to mean too many different things*. Walaupun demikian, pada pokoknya ada suatu kesamaan, atau

³⁷ Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Widjaja Tunggal, Memahami Konsep Corporate Governance, Harvindo, 2000, hal. 1.

common denominator dalam semua definisi tentang GG, yaitu bahwasanya pembangunan harus'.... *to a great extent rely on good administrative and law processes, within which each country must find its own pragmatic consensus between the various development goals...*³⁸.

Pengertian *corporate governance* dalam *good corporate governance* adalah hubungan antara *stakeholders* yang digunakan untuk menentukan arah dan pengendalian kinerja suatu perusahaan. *Corporate governance* yang efektif dapat menyelaraskan kepentingan menejer dengan pemegang saham, dapat menghasilkan keunggulan kompetitif bagi perusahaan. Berbagai pengertian tentang *good corporate governance* adalah sebagai berikut³⁹:

1. OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*)

“Corporate governance is the system by which business corporation are directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as, the board managers, shareholders and other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance”.

2. Kiattisar Jelatianranat (1999)

“Corporate governance is the way in which you do business. Good corporate governance practice will likely lead improved performance and growth in shareholder value for the long term benefit of all shareholders. A key feature of good corporate governance is the style of leadership set by the board of directors and its senior management team. A robust corporate governance framework, in addition, will need the employment of competent and ethical people structure, system, process to manage and monitor the performance of the organization, including the board of directors and senior management communication and accountability all stakeholders“.

3. Forum for *Corporate Governance* in Indonesia (FCGI)

“Seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang

³⁸ Harkristuti Harkrisnowo, *Membangun Governance Government*, Tulisan ini pernah disampaikan pada diskusi Alumni Sesopati di Cipayung, Bogor, Journal Komisi Hukum Nasional.

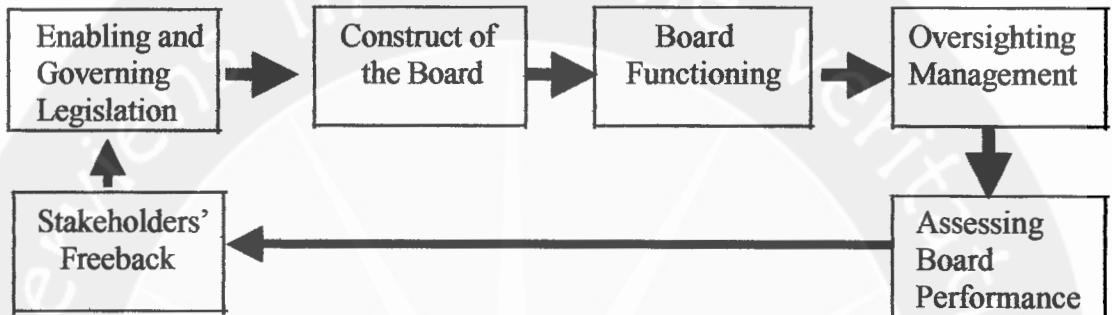
³⁹ *Op. cit.*, hal. 2.

kepentingan intern dan ektern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Tujuan *corporate governance* adalah untuk menciptakan pertambahan nilai bagi pihak pemegang kepentingan”.

4. Ernst dan Young

“*Corporate governance consists of an set of mechanisms comprising institutional shareholders, boards of directors and commissioners, managers remunerated according to performance, the market for corporate control, ownership structure, financial structure, relational investors and product market competition*”.

The Corporate Governance Cycle



5. Surat Edaran Meneg. PM dan P. BUMN No. S. 106/M.PM P.BUMN/2000, tanggal 17 April 2000 tentang Kebijakan Penerapan *Corporate Governance*.

“*Good corporate governance* diartikan sebagai suatu hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan yang efektif yang bersumber dari Budaya Perusahaan, Etika, Nilai, Sistem, Proses Bisnis, Kebijakan dan Struktur Organisasi Perusahaan yang bertujuan untuk mendorong dan mendukung :

- Pengembangan perusahaan;
- Pengelolaan sumberdaya dan resiko secara lebih efisien dan efektif, dan
- Pertanggungjawaban perusahaan kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya”.

Dengan demikian yang dinamakan *good corporate governance* tersebut adalah merupakan proses dan struktur yang diterapkan dalam menjalankan perusahaan, dengan tujuan meningkatkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* (kreditor, pekerja, pemerintah, dan lain-lain).

2.3.2. Prinsip-prinsip *good corporate governance*

Corporate governance merupakan proses dan struktur pengelolaan bisnis dan urusan-urusan perusahaan lainnya dalam rangka meningkatkan kemakmuran korporasi dan akuntabilitas perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham optimal dalam jangka panjang dan dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain. Dengan demikian *corporate governance* mengandung dua aspek keseimbangan utama, yaitu :

1. Keseimbangan internal, yang mengatur hubungan antara organ-organ perusahaan, yaitu RUPS, Komisaris dan Direksi, khususnya yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan mekanisme operasional, dan
2. Keseimbangan eksternal, yang menekankan bahwa perusahaan sebagai entitas bisnis yang berada di tengah-tengah masyarakat hendaknya juga memperhatikan hubungan antara perusahaan dengan seluruh *stakeholder* sebagai perwujudan dari pemenuhan tanggung jawab perusahaan. Dengan kata lain, perusahaan selayaknya menciptakan keseimbangan antara kepentingan pemegang saham untuk mendapatkan keuntungan dan berbagai kemanfaatan bagi *stakeholders* lainnya, sehingga dalam jangka panjang penyelenggaraan korporasi tidak menimbulkan benturan kepentingan.

Menurut Iman Sjahputra Tunggal, prinsip-prinsip *corporate governance* meliputi⁴⁰:

1. Fairness (keadilan)

Perlindungan kepentingan *minority shareholders* dari penipuan, kecurangan, perdagangan dan penyalahgunaan oleh orang dalam (*selfdealing* atau *insider trading*).

Keadilan adalah kesetaraan perlakuan dari perusahaan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan sesuai dengan kriteria dan proporsi yang seharusnya. Dalam hal ini

⁴⁰ Iman Sjahputra Tunggal, Memahami Konsep *Corporate Governance*, hal. 6, 7 dan 8.

ditekankan agar pihak-pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan terlindungi dari kecurangan serta penyalah-gunaan wewenang yang dilakukan oleh orang dalam.

2. Transparency

Pengungkapan informasi kinerja perusahaan baik ketepatan waktu maupun akurasi (keterbukaan dalam proses, *dicision making, control, fairness, quality, standization, efficiency time* dan *cost*). Tansparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan perusahaan.

Dengan transparansi, pihak-pihak yang terkait akan dapat melihat dan memahami bagaimana dan atas dasar apa keputusan-keputusan tertentu dibuat serta bagaimana suatu perusahaan dikelola. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa masalah-masalah srategis harus dipublikasikan, sehingga mengurangi kaunggulan bersaing perusahaan.

3. Accountability

Penciptaan sistem pengawasan yang efektif berdasarkan keseimbangan pembagian keleluasan antara *Board of Commisioners, Board of Directors, shareholders* dan *auditor* (pertanggungjawaban wewenang, *traceable, reasonable*)

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi dan tugas-tugas sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh seluruh organ perseroan. Dalam hal ini Direksi (berserta menejer) bertanggung jawab atas keberhasilan pengurusan perusahaan dalam rangka mencapai tujuan yang telah disetujui oleh pemegang saham.

Komisaris bertanggung jawab atas keberhasilan pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi dalam rangka pengelolaan perusahaan. Pemegang saham bertanggung jawab atas keberhasilan pembinaan dalam rangka pengelolaan perusahaan.

4. Responsibility

Pertanggungjawaban perusahaan sebagai bagian dari masyarakat kepada stakeholders lingkungan dimana perusahaan itu berada.

5. Disclosure (keterbukaan dalam informasi)

Disclosure adalah keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang materiil dan relevan mengenai perusahaan. Disclosure erat kaitannya dengan transparansi, yaitu perusahaan harus dapat memberikan informasi atau laporan yang akurat dan tepat waktu mengenai kinerja perusahaan.

6. Independency / kemandirian (bebas dari pengaruh pihak lain)

Kemandirian adalah sebagai keadaan dimana perusahaan bebas dari pengaruh atau tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi.

Dalam hal ini ditekankan bahwa dalam menjalankan fungsi, tugas dan tanggung jawab, Komisaris, Direksi dan Menejer atau pihak-pihak yang diberi tugas untuk mengelola kegiatan perusahaan, terbebas dari tekanan ataupun pengaruh baik dari dalam maupun dari luar perusahaan.

Dewasa ini prinsip-prinsip internasional mengenai *corporate governance* mulai muncul dan berkembang, yang meliputi :

1. Hak-hak para pemegang saham yang harus diberi informasi dengan benar dan tepat pada waktunya mengenai perusahaan, dapat ikut berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas perusahaan dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan ;
2. Perlakuan sama terhadap para pemegang saham, terutama kepada pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing dengan keterbukaan, informasi yang penting serta melarang pembagian untuk pihak sendiri dan perdagangan saham oleh orang dalam ;

3. Peranan pemegang saham harus diakui sebagaimana ditetapkan oleh hukum dan kerja sama yang aktif antar perusahaan serta para pemegang kepentingan dalam menciptakan kekayaan, lapangan pekerjaan dan perusahaan yang sehat dari aspek keuangan ;
4. Pengungkapan yang akurat dan tepat pada waktunya serta transparansi mengenai semua yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan serta pemegang kepentingan ;
5. Tanggung jawab pengurus dalam manajemen, pengawasan manajemen serta para pertanggungjawaban kepada perusahaan dan para pemegang saham.

Pemerintah telah membentuk suatu lembaga non pemerintah dengan keputusan Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Nomor 10 /M.EKUIIN/08/1999 tanggal 19 Agustus 1999, membentuk Komite Nasional Bagi Pengelolaan Perusahaan yang bertugas untuk merumuskan dan merekomendasikan kebijakan nasional mengenai pengelolaan perusahaan yang baik. Pedoman bagi pengelolaan perusahaan yang baik tersebut bertujuan untuk :

1. Melaksanakan nilai perusahaan dan pemegang saham dengan mengembangkan transparansi, kepercayaan dan pertanggungjawaban dan dengan menetapkan sistem pengelolaan yang mendorong dan memperoleh kreatifitas dan kewirausahaan yang progresif.
2. Perusahaan harus memperhatikan berbagai kepentingan yang berbeda dari para pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perusahaan. Perusahaan harus meminimalkan beban biaya untuk menengahi berbagai kepentingan yang berbeda dari para pihak yang berkepentingan : hal ini harus dicapai melalui cara yang rasional dan adil untuk memperkuat daya saing perusahaan. Selain itu, untuk kepentingan jangka panjang dan keuntungan perusahaan para pemegang saham harus melakukan segala usaha

untuk memutuskan dan melakukan tindakan-tindakan berdasarkan moralitas yang baik dan prinsip-prinsip warga perusahaan yang baik dan tanggung jawab sosial yang pada garis besarnya mengatur tentang hak-hak pemegang saham, perlakuan yang adil terhadap pemegang saham, pengaturan RUPS, kewajiban untuk patuh pada peraturan perundang-undangan, pengangkatan karyawan, Direksi dan Komisaris secara transparan, adanya kewajiban sekretaris perusahaan, pengungkapan hal-hal yang penting dalam pembuatan keputusan, keterbukaan informasi dalam laporan-laporan yang keseluruhannya mencerminkan adanya transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab dan keadilan.

APEC symposium on Corporate Governance, tahun 1998 menyimpulkan beberapa prinsip dasar untuk terlaksananya praktik *good corporate governance* di suatu negara, dimana prinsip dasar ini dapat mewujudkan dua aspek keseimbangan korporasi di atas. Empat prinsip dasar sebagai bagian dari praktik *good corporate governance* tersebut antara lain adalah : Transparansi (*transparency*), Akuntabilitas (*accountability*), Keadilan (*fairnes*) dan Tanggung jawab (*responsibility*). Keempat prinsip dasar ini harus selalu menjadi acuan dalam penyelenggaraan korporasi.

Dengan transparansi maka perusahaan akan menyediakan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu kepada seluruh *stakeholders*, sehingga pihak-pihak yang mempunyai keterkaitan dengan perusahaan, seperti antara lain : kreditor, pemasok, investor dan konsumen, mengetahui resiko yang mungkin terjadi dan keuntungan yang dapat diperoleh dalam melakukan transaksi dengan perusahaan dan sekaligus ikut serta dalam mekanisme pengawasan terhadap jalannya perusahaan.

Akuntabilitas merupakan salah satu solusi pokok untuk mengatasi *agency problem* yang timbul antara pemegang saham dan manajemen dan *stakeholders*, seperti karyawan, kreditor, dan lain sebagainya. Masing-masing organ perusahaan sudah semestinya

mengetahui dan menyadari sepenuhnya hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Akuntabilitas mencerminkan aplikasi sistem *internal checks and balance* yang mencakup praktik-praktik audit yang sehat. Dengan demikian akuntabilitas akan tercapai dengan terciptanya pengawasan efektif yang mendasar pada keseimbangan kekuasaan antara pemegang saham, komisaris dan direksi. Direksi bertanggung jawab dalam kegiatan operasional sehari-hari dan komisaris mewakili pemegang saham dalam pelaksanaan pengawasan atas jalannya perusahaan. Dalam konteks ini hubungan antara komisiaris dan direksi secara implisit merupakan salah satu *domain* dari *corporate governance* yang seharusnya ditegakkan secara baik.

Di sini Keputusan RUPS/RUPSLB merupakan acuan dari kerja komisaris dan direksi, maka kunci terciptanya *good corporate governance* adalah berfungsinya organ-organ perusahaan, seperti RUPS, Komisaris dan Direksi secara efektif. Oleh karena itu, sistem yang mengatur hubungan struktural antara ketiga organ perusahaan tersebut perlu dilaksanakan sesuai dengan fungsi masing-masing dan mengacu pada aturan perundangan yang ada dan dengan tetap berlandaskan pada norma-norma yang layak.

Fairnes atau prinsip keadilan mencakup tentang perlunya kejelasan hak-hak pemodal, sistem hukum dan penegakkan peraturan. Prinsip keadilan ini terutama sangat penting bagi upaya melindungi seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dari kecurangan atau praktik *insider* yang merugikan atau keputusan-keputusan perusahaan yang merugikan kepentingan pemegang saham minoritas seperti pembelian kembali saham baru, keputusan untuk melakukan merger, atau akuisisi. Prinsip keadilan ini secara legal formal telah dicakup dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Bapepam sebagai institusi yang dibentuk pemerintah untuk mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 ini akan selalu berpihak

kepada keadilan dan perlindungan kepada hak-hak pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas.

Responsibility mencakup hal-hal yang terkait dengan pemenuhan kewajiban sosial perusahaan sebagai bagian dari masyarakat, antara lain melalui pengembangan masyarakat lingkungan (*community development*). Khususnya untuk BUMN, pemerintah sebagai pemegang saham telah menyisihkan 1 sampai 3 % laba perusahaan untuk pengembangan usaha kecil dan menengah dan mengalokasikan dana untuk pembinaan lingkungan. Terkait pula dengan prinsip tanggungjawab adalah pertanggungjawaban Direksi atas aspek-aspek manajemen perusahaan, seperti sasaran dalam mencapai *cost efficiency*, peningkatan daya saing, menggali setiap potensi memperoleh laba dan sebagainya.

Sebagai tindak lanjut dari keputusan APEC tersebut di atas, Pemerintah telah mengakomodasikan prinsip-prinsip praktik *good corporate governance* ke dalam Keputusan Menteri Negara / Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara No. KEP-23/M-PM.PBUMN/2000 tertanggal 31 Mei 2000 tentang Pengembangan Praktek *Good Corporate Governance* Dalam Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam Pasal 5 Keputusan ini, diatur tentang tiga prinsip pelaksanaan praktik *good corporate governance*, yaitu :

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material 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 melaksanakan tugas dan wewenang yang dimiliki organ Persero.

Kalau dikomparasikan prinsip yang diberlakukan pada APEC dengan prinsip yang diakomodasikan ke dalam Keputusan Menteri Negara tersebut, terdapat kekurangan

pengadopsian prinsip-prinsip praktik *good corporate governance* yang diberlakukan pada APEC.

Sebagai dasar penerapan prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMN yang berbentuk Persero adalah Pasal 3 Keputusan Menteri Negara / Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara Nomor : Kep 23/M-PM.PBUMN/2000 yang menyatakan bahwa : “Dalam rangka meningkatkan kemampuannya, Persero wajib menerapkan prinsip korporasi yang terkandung dalam *good corporate governance* secara konsisten”.

Penerapan *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMN Persero bertujuan untuk :

1. Pengembangan dan peningkatan nilai perusahaan;
2. Pengelolaan sumber daya dan resiko secara efisien dan efektif;
3. Peningkatan disiplin dan tanggung jawab organ Persero dalam rangka menjaga kepentingan perusahaan termasuk pemegang saham, kreditor, karyawan dan lingkungan dimana Persero berada, secara timbal balik sesuai tugas wewenang dan tanggung jawab masing-masing;
4. Meningkatkan kontribusi Persero bagi perekonomian nasional;
5. Meningkatkan iklim investasi dan
6. Mendukung program privatisasi.

Sebagai dasar operasionalnya adalah Pasal 2 PP nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Peseroan yang menyatakan bahwa :

“Perusahaan Peseroan, untuk selanjutnya disebut Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 yang berbentuk Peseroan Terbatas sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung “.

Dengan demikian prinsip *good corporate governance* yang diimplementasikan dalam pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas secara langsung berlaku pula untuk BUMN Persero.

2.4 Pasar Modal dan Privatisasi

2.4.1. Sejarah singkat pasar modal

Sejarah pasar modal di Indonesia dimulai pada tahun 1878 dengan dibentuknya perusahaan Dunlop & Koff, (kemudian menjadi PT. Perdanas) yaitu perusahaan yang mempunyai kegiatan sebagai pedagang perantara di bidang perdagangan komoditi dan sekuritas⁴¹. Pada tanggal 14 Desember 1912 Pemerintah Hindia Belanda mendirikan bursa efek di Indonesia yang beranggotakan 13 makelar. Tujuan pembentukan Bursa Efek ini adalah untuk mendorong perekonomian dan menjaring dana-dana yang ada terutama untuk pembangunan di bidang perkebunan yang waktu itu memang sedang dilakukan secara besar-besaran⁴².

Kemudian pada tanggal 11 Januari 1925 dibentuk juga Bursa Efek Surabaya dan diikuti pula dengan dibentuknya Bursa Efek Semarang pada tanggal 1 Agustus 1925, karena adanya Resesi Dunia akibat adanya PD I dan II, maka ketiga bursa efek di Indonesia ini resmi ditutup pada tanggal 10 Mei 1940. Setelah masa Revolusi berakhir yang ditandai dengan diserahkannya kedaulatan Indonesia dari pemerintah Hindia Belanda, maka bursa efek di Indonesia dibuka kembali. Menyadari perlunya suatu bursa efek yang tertib, maka pemerintah RI mengeluarkan Undang-Undang Darurat No. 13 Tahun 1951 pada tanggal 1 September 1952 yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1952 yang mengatur tentang Bursa Efek.

⁴¹ Sumantoro, Aspek Hukum Pasar Modal, dalam Hukum dan Pembangunan No. 1, tahun ke VII, Januari 1978, Jakarta : Fak. Hukum UI, 1978, hal. 542.

⁴² Munir Faudy, Pasar Modal Modern, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996, hal. 21.

Pada tanggal 10 Agustus 1977 merupakan peristiwa yang bersejarah bagi perkembangan pasar modal di Indonesia, yakni dengan diresmikannya kegiatan pasar modal di Jalan Merdeka Selatan, Jakarta oleh Presiden Soeharto. Pasar modal di Indonesia mempunyai ciri khas yang membedakannya dengan kegiatan pasar modal di negara lain, kekhasan tersebut terletak pada visi dan misi yang menjangkau segi-segi idealisme sebagai yang terkandung dalam dasar falsafah dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila. Untuk merealisasikan visi dan misi pasar modal tersebut, kepada perusahaan yang berbentuk PT yang sehat dari segi permodalan, prospek keuntungan, dan lain-lain, diberikan kesempatan untuk menjual sahamnya melalui pasar modal yang kemudian dikenal dengan istilah *go public* tersebut.

Istilah pasar modal berasal dari terjemahan *capital market* (dalam bahasa Inggris). Pengertian pasar modal terdapat pada Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1976, Pasal 2 ayat (1) tentang Pasar Modal, dimana Keputusan Presiden ini mengalami perubahan sampai dua kali, yaitu dengan Keputusan Presiden Nomor 60 Tahun 1988 tentang Pasar Modal dan dengan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1990 tentang Pasar Modal.

Dalam Keputusan Presiden tersebut, yang dimaksud dengan Pasar Modal adalah Bursa Efek seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1952 tentang penetapan undang-undang darurat tentang Bursa sebagai Undang-Undang. Pasal 2 ayat (2)-nya mengatakan bahwa yang dimaksud dengan bursa adalah gedung atau ruangan yang ditetapkan sebagai kantor dan tempat kegiatan perdagangan efek. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1952, yang dimaksud dengan bursa adalah bursa-bursa perdagangan di Indonesia yang didirikan untuk perdagangan uang dan efek-efek, termasuk semua pelelangan efek. Menurut Pasal 59 KUH Dagang, yang dimaksud dengan bursa perdagangan adalah tempat pertemuan para pedagang, juragan kapal, makelar, kasir dan orang-orang lain yang bersangkutan dengan perdagangan.

Dalam pengertian klasik, pasar modal diartikan sebagai suatu bidang usaha perdagangan surat-surat berharga seperti saham, sertifikat saham dan obligasi atau efek-efek. Motif utamanya adalah pemupukan modal bagi perusahaan untuk lebih memajukan usahanya dengan jalan menjual saham-saham perusahaan kepada para investor pemilik uang lebih, baik perorangan maupun lembaga⁴³. Pasar modal atau *capital market* pada hakekatnya adalah suatu kegiatan mempertemukan penjual dan pembeli dana. Dana yang diperdagangkan tersebut biasanya akan dipergunakan untuk tujuan jangka panjang yaitu untuk pengembangan usaha.

Kemudian pada tanggal 2 Oktober 1994, rancangan Undang-Undang tentang Pasar Modal mulai disetujui oleh DPR dan mulai berlaku efektif sebagai undang-undang pada tanggal 1 Januari 1995 dengan nama Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995, yang dimaksud dengan pasar modal adalah kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan Perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan Efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan Efek.

Pada saat itu, UUPM ini sedang dalam proses pembaharuan. Dikarenakan : Pertama, situasi ekonomi, politik dan hukum sekarang ini sangat berbeda dengan situasi tahun 1995 pada waktu UUPM dilahirkan. Penyelesaian krisis ekonomi yang mendesak, iklim politik yang demokratis dan era pembaharuan hukum menyebabkan perlunya pembaharuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995.

Kedua, globalisasi ekonomi yang diikuti dengan globalisasi hukum, mendorong agar UUPM Indonesia menjadi peraturan yang komprehensif dan bersaing dengan undang-undang yang sama dari negara-negara lain. Kemajuan dibidang komunikasi dan teknologi dan mobilitas umum dari modal dan orang telah mendorong ekonomi dunia tergantung

⁴³ Nindyo Pramono, Sertifikasi Saham PT. Go Publik dan Hukum Pasar Modal Di Indonesia, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1997, hal. 132.

pada satu dengan lainnya (*interdependent*) dalam suatu pasar internasional yang sebenarnya. Untuk alasan-alasan ekonomi proporsi yang bermakna dari transaksi bisnis negara mana saja akan melibatkan lebih dari satu yurisdiksi. Sifat internasional dari pasar modal bukanlah hal yang baru.

Ketiga, lahirnya berbagai undang-undang baru seperti Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Yang Sehat, Undang-Undang perlindungan Konsumen dan berkembangnya tuntutan masyarakat bagi perlindungan lingkungan hidup, menyebabkan UUPM perlu menampung aspirasi tersebut yang juga bermuara untuk melindungi investor⁴⁴.

Pasar modal dapat memainkan peran penting dalam suatu perkembangan ekonomi disuatu negara, karena suatu modal dapat berfungsi sebagai :

1. Sarana untuk menghimpun dana-dana masyarakat untuk disalurkan ke dalam kegiatan-kegiatan yang produktif.
2. Sumber pembiayaan yang mudah, murah dan cepat bagi dunia usaha dan pembangunan nasional.
3. Mendorong terciptanya kesempatan berusaha dan sekaligus menciptakan kesempatan kerja.
4. Mempertinggi efisiensi alokasi produksi.
5. Memperkokoh beroperasinya mekanisme finansial maket dalam menata sistem, moneter, karena pasar modal dapat menjadi sarana "*open market operation*" sewaktu-waktu diperlukan oleh Bank Sentral.
6. Menekan tingginya tingkat bunga menuju suatu "rate" yang reasonable.
7. Sebagai alternatif investasi bagi para pemodal.

⁴⁴ Erman Radjagukguk, Pembaharuan Undang-Undang Pasar Modal.

2.4.2. Privatisasi BUMN di Pasar Modal

Program privatisasi BUMN merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja BUMN yang meliputi perbaikan struktur permodalan, perubahan budaya perusahaan dan penciptaan nilai tambah perusahaan.

Salah satu metode yang dilakukan untuk melaksanakan privatisasi BUMN adalah dengan penjualan saham kepada masyarakat melalui penawaran umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Keppres nomor 24 Tahun 2001. Menurut Undang-Undang nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, Perseroan Terbuka didefinisikan sebagai perseroan yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau perseroan yang melakukan penawaran umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan pasar modal. Untuk rincian yang lebih khusus, kita harus mengacu pada definisi perseroan terbuka dalam undang-undang mengenai pasar modal yang memberikan arti sebagai berikut : “Suatu perseroan Terbuka adalah suatu perseroan yang sahamnya dimiliki oleh sekurang-kurangnya 300 (tiga ratus) pemegang saham dan memiliki modal disetor sekurang-kurangnya Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah) atau suatu jumlah pemegang saham dan modal disetor yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Lebih khusus lagi, definisi yang diberikan PP nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan yang memberikan definisi persero terbuka adalah persero yang modal dan pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di pasar modal. Dengan “persero” dapat di tarik sebuah kesimpulan bahwa yang dapat melakukan penawaran umum hanyalah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas dan perusahaan perseroan. Dengan demikian, perseroan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah persero saja yaitu, BUMN yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nomor 1 tahun 1995 yang

seluruh atau paling sedikit 51 % saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung.

Dengan memilih metode privatisasi melalui pasar modal, maka BUMN yang akan diprivatisasi harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya yaitu :

1. Undang-Undang Perseroan Terbatas nomor 1 tahun 1995 beserta peraturan pelaksanaannya.
2. Perundang-undangan di pasar modal.
3. Perundang-undangan di bidang lainnya.

1. Persyaratan *go public* dari UUPT

Dalam proses *go public* dari suatu perusahaan, maka dapat dikatakan bahwa suatu perusahaan berganti baju dari perusahaan biasa menjadi perusahaan terbuka lewat kegiatan di pasar modal. Karena itu, untuk dapat *go public*, suatu perusahaan haruslah juga memenuhi ketentuan tentang perusahaan terbuka.

Adapun pengaturan UUPT nomor 1 tahun 1995 yang berkenaan dengan suatu perseroan terbuka dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Diberikan arti kepada perseroan terbuka sebagai perseroan yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau perseroan yang melakukan penawaran umum, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di pasar modal (Pasal 1 angka 6).
- b. Jika perseroan tersebut adalah perseroan terbuka, maka dibelakang nama perseroan tersebut haruslah ditambah dengan singkatan “Tbk” (Pasal 13 ayat 3).
- c. Perubahan status perusahaan dari perusahaan tertutup (biasa) menjadi perusahaan terbuka atau sebaliknya haruslah mendapat “persetujuan” dari Menteri Kehakiman, dan didaftarkan dalam daftar perusahaan (Pasal 15 ayat 2 huruf g).

- d. Setiap pengeluaran saham bagi perusahaan terbuka haruslah telah disetor penuh dengan tunai (Pasal 27 ayat 4).
 - e. Perhitungan tahunan dalam suatu perseroan terbuka wajib dilakukan oleh akuntan publik (Pasal 59 ayat 2 huruf c).
 - f. Suatu perseroan terbuka wajib mempunyai minimal 2 orang Direksi (Pasal 79 ayat 2).
 - g. Suatu perseroan terbuka wajib mempunyai minimal 2 orang komisaris (Pasal 29 ayat 2).
 - h. Bagi perusahaan yang melakukan kegiatan tertentu di pasar modal (perusahaan terbuka atau tertutup) berlaku UUPT sepanjang tidak diatur lain oleh perundang-undangan di bidang pasar modal.
2. Persyaratan dari perundang-undangan di pasar modal.

Perundang-undangan di bidang pasar modal tersebut antara lain berupa :

- a. Undang-Undang Pasar Modal Nomor 8 tahun 1995.
- b. Beberapa Peraturan Pemerintah.
- c. Keputusan Menteri Keuangan.
- d. Keputusan-Keputusan Ketua Bapepam.
- e. Peraturan yang dikeluarkan oleh bursa efek, yang menyangkut tentang perdagangan efek, syarat-syarat pencatatan, dan peraturan keanggotaan bursa. Bursa efek memang diberikan wewenang untuk mengatur diri sendiri, sebab itu bursa efek disebut juga sebagai *self regulatory body*.

Keseluruhan pengaturan perundang-undangan di bidang pasar modal ini dapat digolong-golongkan sebagai berikut :

- a. Pengaturan tentang perusahaan yang akan *go public*, misalnya tentang anggaran dasar, permodalan, kepengurusannya, ketenagakerjaan, pembukuan dan keuangan, aspek sosial dan kemasyarakatan dan sebagainya.
 - b. Pengaturan tentang efek yang diperdagangkan, jenis efek keamanan efek, pergantian efek yang hilang, penyimpanan efek dan sebagainya.
 - c. Pengaturan tentang proses dan prosedur *go public*, seperti proses persiapan, proses pelaksanaan, *Initial Public Offering* /IPO, *public expose*, pengumuman di media massa dan sebagainya.
 - d. Pengaturan tentang Pendaftaran dan Pencatatan (di Bapepam dan bursa efek).
 - e. Pengaturan tentang perdagangan efek itu sendiri.
 - f. Pengaturan tentang dokumentasi, seperti penyertaan pendaftaran, prospektus, prospektus ringkas, *confroft letter*, dan sebagainya.
 - g. Pengaturan tentang hak, kewajiban, kewenangan, dan tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam proses *go public*.
3. Persyaratan dari perundang-undangan lainnya

Selain yang telah disebutkan diatas, masih terdapat persyaratan lain yang diwajibkan oleh hukum, yang bersumber dari perundang-undangan dari berbagai bidang.

Banyak sekali untuk dapat disebutkan satu persatu, misalnya saja pengaturan tentang surat berharga (efek) dalam KUHDagang, dan ketentuan mengenai bidang-bidang khusus, seperti asuransi, lingkungan hidup (UU Nomor 23 tahun 1997), keuangan, kepemilikan barang / aset, perbankan / pinjaman, pengaturan tentang profesi-profesi tertentu yang kebetulan terlibat juga di pasar modal, pengaturan larangan praktek monopoli (Undang-Undang nomor 5 tahun 1999), pengaturan tentang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999), pengaturan tentang ketenaga kerjaan, dan lain-lain masih banyak lagi.

Bagi perusahaan yang akan mencari dana tambahan dari masyarakat melalui pasar modal, maka perusahaan tersebut harus melakukan suatu proses “*going public* atau *go public*”. Selanjutnya perusahaan harus terlebih dahulu menyampaikan pernyataan pendaftaran kepada Bapepam untuk menjual atau menawarkan efek kepada masyarakat dan setelah pernyataan pendaftaran efektif maka Emiten dapat melakukan penawaran umum.

Masa penyampaian pernyataan pendaftaran sampai dengan pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif oleh Bapepam melalui tiga proses yaitu :

1. Pra Pendaftaran (*Pre Registration Statement*)

- a. Menejemen perusahaan /Emiten menetapkan terlebih dahulu rencana mencari dana melalui “*go public*”.
- b. Rencana tersebut kemudian dimintakan persetujuan pemegang saham dan perubahan Anggaran Dasar dalam RUPS.
- c. Penunjukan profesi penunjang dan lembaga penunjang untuk membantu menyiapkan dokumen yaitu :
 - 1) Penjamin Emisi (*underwriter*) untuk membantu Emiten dalam proses Emisi;
 - 2) Akuntan publik (*auditor independent*) untuk melakukan audit atas laporan keuangan Emiten untuk dua tahun terakhir dengan pendapat wajar tanpa syarat (*unqualified opinion*);
 - 3) Notaris untuk melakukan perubahan Anggaran Dasar, membuat akta perjanjian-perjanjian dalam rangka penawaran umum dan juga notulen-notulen rapat;
 - 4) Konsultan hukum, untuk memberikan pendapat detail segi hukum (*legal opinion*);
 - 5) Perusahaan penilai untuk melakukan penilaian atas aktiva yang dimiliki Emiten (jika diperlukan);

- 6) Wali amanat, sebagai bagian Emiten yang akan melakukan Emisi obligasi;
 - 7) Penanggung (*trustee*);
 - 8) Biro Administrasi Efek (BAE), yaitu pihak yang berdasarkan kontrak dengan Emiten melaksanakan pencatatan pemilikan dan pembagian hak yang berkaitan dengan efek.
 - 9) Tempat penitipan harta (kustodian) yaitu pihak yang memberikan jasa penitipan efek dan harta lain, termasuk menerima deviden, bangunan dan hak-hak lain, menyelesaikan transaksi efek dan mewakili pemegang rekening yang menjadi nasabahnya.
- d. Mempersiapkan kelengkapan dokumen Emisi. Pada prinsipnya yang merupakan isi dari suatu pernyataan pendaftaran adalah sebagai berikut :
- 1) surat pengantar pernyataan pendaftaran;
 - 2) prospektus, prospektus adalah setiap informasi tertulis sehubungan dengan penawaran umum dengan tujuan agar pihak lain membeli efek;
 - 3) prospektus ringkas, prospektus ringkas ini harus diumumkan kepada masyarakat dalam surat kabar;
 - 4) dokumen-dokumen lain, berupa antara lain :
 - a) rencana jadwal penawaran umum,
 - b) contoh surat efek,
 - c) laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik,
 - d) surat dari akuntan (*confort letter*) sehubungan dengan adanya perubahan keadaan keuangan Emiten yang terjadi setelah tanggal laporan keuangan,
 - e) surat pernyataan Emiten di bidang akuntansi,
 - f) keterangan lebih lanjut tentang prakiraan dan / proyeksi, jika dicantumkan dalam prospektus,

- g) legal opinion,
- h) legal audit,
- i) riwayat hidup para anggota Komisaris dan Direksi,
- j) perjanjian penjaminan Emisi Efek (jika ada),
- k) perjanjian perwaliamanatan (jika ada),
- l) perjanjian penanggungan (jika ada),
- m) perjanjian pendahuluan dengan satu atau beberapa bursa efek (jika akan dicatatkan dibursa efek),
- n) informasi lain sesuai dengan permintaan Bapepam yang dipandang perlu untuk menelaah isi pernyataan pendaftaran,
- o) peringkat yang dikeluarkan oleh perusahaan pemeringkat efek (atas obligasi atau aset yang bersifat utang),
- p) pernyataan tentang kelengkapan dokumen, penawaran umum dari :
 - (1) Emiten,
 - (2) penjamin pelaksana emisi efek,
 - (3) profesi penunjang pasar modal.

2. Masa Tunggu (proses intern Bapepam) atau *waiting list*

Setelah pernyataan pendaftaran yang disampaikan oleh Emiten bersama penjamin emisi diterima oleh Bapepam, pernyataan pendaftaran tersebut harus memenuhi ketentuan peraturan yang dikeluarkan oleh Bapepam yaitu peraturan nomor IX.B.1 lampiran Keputusan Ketua Bapepam nomor Kep-28/PM/1994 tanggal 7 September 1994 tentang Pedoman Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran Dalam Rangka Penawaran Umum, Peraturan nomor IX.A.1 lampiran Keputusan Ketua Bapepam nomor Kep-43 /PM/1991 tanggal 17 Juni 1991 tentang Ketentuan Umum Pengajuan Pernyataan Pendaftaran.

Setelah Bapepam menerima pernyataan pendaftaran tersebut, maka Bapepam melakukan upaya :

- a. Penelaahan terhadap kelengkapan dokumen Emisi.
- b. Menanggapi dalam waktu 45 hari.

Pernyataan pendaftaran diajukan kepada Bapepam dan menjadi efektif pada hari ke 45 sejak diterimanya oleh Bapepam pernyataan pendaftaran tersebut secara lengkap atau pada tanggal yang lebih awal jika telah dinyatakan efektif oleh Bapepam. Kecuali jika Bapepam meminta perubahan atau tambahan pernyataan pendaftaran dalam waktu 45 hari tersebut. Dalam hal ini pernyataan pendaftaran dianggap telah disampaikan kembali pada saat Bapepam menerima perubahan atau tambahan informasi tersebut.

Bapepam sama sekali tidak berwenang untuk memberikan penilaian atas keunggulan atau kelemahan dari Emiten atau efek Emiten, karena hal tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pasar/investor. Akan tetapi undang-undang kepada Bapepam dibebankan kewajiban untuk memperhatikan kelengkapan, kecukupan, obyektifitas, kemudahan untuk dimengerti dan kejelasan dokumen pernyataan pendaftaran untuk memastikan bahwa pernyataan pendaftaran telah memenuhi prinsip-prinsip keterbukaan. Ini pula sebabnya maka Bapepam dapat meminta perubahan atau tambahan-tambahan atas pernyataan pendaftaran tersebut⁴⁵.

Untuk mengisi kegiatan dimasa tunggu, Emiten dibenarkan untuk melakukan :

1) *public expos*

Emiten mengumumkan kepada publik, termasuk media massa tentang berbagai hal yang berkenaan dengan perusahaannya dan bersedia menjawab pertanyaan-pertanyaan jika ada.

⁴⁵ Munir Faudy, *Op. Cit.* hal. 67.

2) *Road show*

Yaitu merupakan kegiatan yang dipimpin oleh *lead underwriter* untuk bersama-sama dengan pihak eksekutif dari perusahaan Emiten melakukan tour ke berbagai pelosok negeri untuk memperkenalkan perusahaan yang bersangkutan, dengan tujuan untuk menarik investor, terutama investor institusional untuk membeli saham.

c. Pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif.

3. Pasca Penyertaan Pendaftaran Efektif (*post efective period*)

Emiten baru dapat melakukan penawaran umum kepada masyarakat setelah pernyataan pendaftaran dinyatakan efektif oleh Bapepam. Penawaran umum untuk pertama kalinya adalah melalui pasar perdana (tidak lewat bursa efek) disini saham dilepas langsung kepada investor. Apabila terjadi penawaran beli yang melebihi penawaran jual (*oversubscribed*), maka dilakukan penjatahan efek secara adil menurut tata cara yang telah diatur oleh perundang-undangan yang berlaku.

Adapun urutan dari kegiatan dalam pasar perdana (*initial public offering*) ini adalah sebagai berikut :

- a. pengumuman dan pendistribusian prospektus;
- b. masa penawaran;
- c. masa penjatahan;
- d. masa pengembalian dana, (biasanya tanpa bunga);
- e. tindakan menyerahkan efek;
- f. selanjutnya *listing* di bursa efek.

Setelah melalui penawaran umum, maka efek-efek yang akan diperdagangkan dibursa, harus terlebih dahulu dicatat dibursa-bursa efek yang ada di Indonesia, bahkan bisa juga dibursa efek diluar negeri. Masing-masing bursa efek mempunyai aturan dan

tatacara sendiri-sendiri yang harus diikuti oleh Emiten mana saja yang ingin memperdagangkan efeknya dibursa yang bersangkutan. Apabila efek tersebut dicatat juga dibursa efek diluar negeri, maka perusahaan yang bersangkutan disebut juga telah melakukan kegiatan go internasional.

Setelah saham dijual di pasar perdana, kemudian efek-efek tersebut bebas diperjualbelikan di pasar sekunder, lewat bursa-bursa dimana efek tersebut sebelumnya telah dicatat. Kegiatan jual beli efek di bursa efek ini terus berlangsung sampai dengan efek tersebut didelist dari bursa yang bersangkutan atau sampai dengan terjadinya proses going private pada perusahaan terbuka tersebut.

2.4.3. Prinsip good corporate governance pada saat go public

2.4.3.1. Prinsip keterbukaan

Keterbukaan merupakan suatu kewajiban bagi setiap perusahaan yang telah menjual sahamnya melalui rantai bursa. Prinsip keterbukaan (*disclosure principles*) merupakan sesuatu yang harus ada, baik untuk kepentingan pengelola (BEJ/BES), Bapepam dan pemodal/investor. Informasi yang harus *disclosure* adalah seluruh informasi mengenai keadaan usahanya yang meliputi aspek keuangan, hukum, menejemen dan harta kekayaan perusahaan kepada masyarakat. Keterbukaan terhadap kondisi perusahaan yang melakukan emisi saham menyebabkan calon investor dapat memahami dan memutuskan kebijakan investasinya ⁴⁶.

Kewajiban ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat 1 UUPM yang menyatakan, bahwa :

“Bapepam wajib memperhatikan kelengkapan, kecukupan, obyektifitas, kemudahan untuk dimengerti dan kejelasan pernyataan pendaftaran untuk memastikan bahwa pernyataan pendaftaran memenuhi prinsip keterbukaan”.

⁴⁶ Munir Faudy, Insider Trding dalam Transaksi Efek, halaman 23.

Dalam UUPM, prinsip keterbukaan didefinisikan sebagai pedoman umum yang mensyaratkan Emiten, perusahaan publik dan pihak lain yang tunduk pada undang-undang pasar modal untuk menginformasikan kepada masyarakat dalam waktu yang tepat seluruh informasi material mengenai usahanya atau efeknya yang dapat berpengaruh terhadap keputusan pemodal terhadap efek dimaksud dan atau harga dari efek tersebut.

Penerapan dari prinsip keterbukaan dapat dikategorikan dalam dua fase yaitu masa pralisting dan masa pascalisting. Fase pra listing dimulai pada saat perusahaan ingin melakukan go public. Proses go public itu sendiri sudah mengharuskan Emiten terbuka, dan siap untuk diacak-acak oleh yang berkepentingan. Ketentuan pada masa pralisting umumnya terefleksi dari prospektusnya. Sedangkan keterbukaan pascalisting, tercermin dalam laporan berkala yang wajib disampaikan oleh perusahaan publik kepada Bapepam dan mengumumkan laporan tersebut kepada masyarakat.

Keterbukaan perusahaan sangat diperlukan, agar masyarakat investor mengetahui dengan pasti apa yang dikerjakan oleh Direksi perusahaan dan ke arah mana perusahaan tersebut bergerak. Kewajiban membuka informasi bagi perusahaan publik terhadap masyarakat ditujukan demi pertumbuhan pasar modal. Berkenaan dengan keterbukaan perusahaan tersebut, maka timbul pertanyaan sejauh mana keterbukaan ini dimungkinkan, yaitu hal-hal apa sajakah yang dapat diinformasikan oleh perusahaan kepada masyarakat dan sebaliknya, hal-hal mana saja yang diperlukan oleh masyarakat sebelum mengambil keputusan untuk membeli atau menjual saham yang dimilikinya.

Permasalahan yang timbul adalah menjaga keseimbangan antara kepentingan perusahaan untuk menjaga rahasia perusahaan disatu pihak dan dipihak lain hak-hak pemegang saham untuk melindungi investasi mereka sehingga hal ini merupakan suatu dilema. Disatu pihak hukum terus mengejar dengan merinci sedetail-detailnya tentang hal-hal apa saja yang mesti di *disclose* oleh pihak penyandang kewajiban *disclosure*. Di pihak

lain, hukum juga harus memproteksi kepentingan-kepentingan tertentu dari pihak yang diwajibkan membuka informasi tersebut.

Keselarasannya antara dua kepentingan yang kontradiktif tersebut, tercermin dalam prinsip yuridis yang menyatakan bahwa suatu *disclosure* di pasar modal tidaklah semata-mata *full disclosure*, tetapi juga haruslah *fair*, seperti yang tersimpul dalam istilah *full and fair disclosure*.

Doktrin hukum tentang kewajiban keterbukaan bagi suatu kewajiban publik, mempunyai karakteristik yuridis sebagai berikut :

1. Prinsip ketinggian derajat akurasi informasi.
2. Prinsip ketinggian derajat kelengkapan informasi.
3. Prinsip keseimbangan antara efek negatif kepada Emiten disuatu pihak dan dipihak lain efek positif kepada publik, jika dibukanya informasi tersebut.

Keterbukaan informasi ada juga yang sering dilarang yaitu :

1. Memberikan informasi yang salah sama sekali;
2. Memberikan informasi yang setengah benar;
3. Memberikan informasi yang tidak lengkap,
4. Sama sekali diam terhadap fakta atau informasi material.

Keempat model pelanggaran tersebut dilarang karena oleh hukum dianggap dapat menimbulkan *miss leading* bagi investor dalam memberikan judgementnya untuk membeli suatu efek.

Keterbukaan mengenai segala fakta material yang mampu mempengaruhi keputusan investor untuk membeli, menjual atau sebaliknya dalam rangka agar masyarakat investor tahu dengan sesungguhnya atau terhindar dari segala bentuk manipulasi atau penipuan pasar yang hanya menguntungkan pihak tertentu.

Collin H.C. Bacon menyebutkan beberapa aspek perusahaan yang perlu diketahui oleh para pemegang saham dan investor dalam mengambil keputusan mereka dan merupakan ukuran-ukuran yang sangat penting bagi penampilan suatu perusahaan. Aspek-aspek penting tersebut adalah ⁴⁷:

1. *Net Operating Profit* (NOP) atau keuntungan bersih perusahaan. Keuntungan tersebut dapat diperoleh oleh perusahaan dari barang-barang yang diproduksi oleh perusahaan sendiri.
2. *Gross Profit Margin* (GPM). Keterbukaan mengenai *gross profit margin* akan memberikan pemahaman kepada pemegang saham mengenai keuntungan perusahaan.
3. Perkiraan hasil penjualan hasil aktivitas perusahaan, dari yang paling sederhana sampai yang canggih.
4. Evaluasi terhadap resiko penting yang dihadapi oleh perusahaan. Resiko tersebut harus diberitahukan kepada para pemegang saham maupun investor.
5. Diumukannya secara jelas mengenai rencana penambahan modal untuk perluasan perusahaan.
6. Kredibilitas para manajemen perusahaan publik dalam menjalankan usahanya.

Fakta menunjukkan bahwa sekuritas ditentukan oleh informasi yang tersedia. Apabila informasi mengenai perusahaan tertentu adalah positif, misalnya perusahaan tersebut memperoleh laba yang luar biasa, maka harga sahamnya akan naik. Demikian sebaliknya, jika informasi negatif yang tersedia seseorang yang memiliki informasi eksklusif tersebut berada diposisi yang diuntungkan (*informational advantage*). Apabila orang yang memiliki informasi tersebut, melakukan transaksi sekuritas berdasarkan informasi tersebut, maka akan terjadi ketidakadilan dipasar modal.

⁴⁷ Ibid, halama. 26.

1. Keterbukaan melalui Pembuatan Prospektus.

Prospektus didefinisikan sebagai setiap informasi tertulis sehubungan dengan penawaran umum dengan tujuan agar pihak lain membeli efek. Jadi, suatu prospektus harus benar-benar berisikan informasi penting apa adanya, berisikan fakta material yang dapat mempengaruhi pilihan calon investor.

Tentang sejauh mana pentingnya kedudukan suatu propektus, atau sejauh mana pentingnya data bisnis dari suatu emiten (misalnya seperti yang tercatat dalam prospektus) terdapat berbagai pandangan yang tersimpul dalam tiga kategori, sebagai berikut ⁴⁸:

a. Teori *Random Walk*

Teori *random walk* ini mengajarkan bahwa harga dari suatu efek yang terjadi sebelumnya tidak ada hubungan / tidak mempengaruhi harga sekarang atau yang akan datang. Jadi tidak ada *link* (mata rantai) antara harga efek yang sudah terjadi dengan yang akan terjadi. Sehingga investor dapat membuat uang dipasar modal bukan karena adanya angka statistik, melainkan karena *awareness* mereka sendiri.

b. Teori *Market Hypothesis*

Menurut teori ini, bahwa harga pasar dari suatu efek dipengaruhi oleh informasi yang diberikan kepada publik, jadi informasi publik tersebutlah yang menentukan apakah seseorang akan melakukan suatu tindakan jual, beli atau hold suatu efek. Karena itu kedudukan suatu prospektus tentunya sangat penting, dan teori ini sangat mengecam pula tindakan *insider trading*, karena dengan informasi yang tidak kesampaian kepada publik tersebut, berarti publik sangat dirugikan, dan seorang investor dapat mengail di air keruh.

⁴⁸ Munir Faudy, Pasar Modal Modern, hal. 81-82

c. Teori *Capital Asset Pricing*

Teori ini membedakan antara resiko yang sistematis dan resiko yang tidak sistematis selain itu mengajarkan pula bahwa resiko dalam melakukan investasi dipasar modal dapat dieliminir dengan melakukan diversifikasi. Karena itu, informasi tentang suatu perusahaan tertentu tidak begitu penting, yang terpenting justru apa yang disebut sebagai Beta atau efek. Yang dimaksud dengan “beta” dari suatu efek adalah semacam pengukuran terhadap suatu efek dalam hubungan dengan pasar secara keseluruhan.

Dari ketiga teori tersebut di atas terlihat bahwa informasi tentang sesuatu perusahaan, antara lain seperti yang terdapat dalam prospektus, ditempatkan pada posisi yang berbeda-beda. Tentu saja semua teori tersebut masih menganggap bahwa informasi tersebut perlu, tetapi tingkat keperluannya yang berbeda-beda. Bahkan ada yang meyakini bahwa keadaan dan data industri dan ekonomi secara makro lebih penting dan mempengaruhi harga pasar ketimbang informasi tertentu dari suatu perusahaan ⁴⁹.

Undang-undang pasar modal memperkenalkan tiga macam prospektus, sebagai berikut:

- a. Prospektus biasa.
- b. Prospektus ringkas (wajib dimuat dalam dua surat kabar).
- c. Prospektus dalam rangka penawaran umum oleh perusahaan menengah atau kecil.

Rambu-rambu yuridis bagi suatu prospektus, yaitu :

- a. Dilarang memuat hal-hal :
 - 1) keterangan yang tidak benar tentang fakta material,
 - 2) tidak memuat keterangan yang benar tentang fakta material.
- b. Memuat semua rincian tentang fakta material yang dapat mempengaruhi keputusan pemodal.

⁴⁹ Ibid, hal. 82.

- c. Fakta dan pertimbangan yang paling penting ditempatkan pada tempat yang paling awal.
- d. Ekstra hati-hati dalam menggunakan foto, diagram atau tabel karena sangat potensial untuk terjadinya misleading (menyesatkan).
- e. Diungkapkan dalam bahasa yang jelas dan komunikatif.
- f. Pengungkapan fakta material harus ditekankan sesuai bidang usaha atau sektor industrinya.
- g. Harus terdapat pernyataan bahwa semua lembaga dan profesi penunjang pasar modal yang disebut dalam prospektus tersebut bertanggung jawab sepenuhnya atas data yang disajikan sesuai dengan fungsi mereka, sesuai dengan peraturan yang berlaku di wilayah R.I dan kode etik, norma serta standar profesi masing-masing.
- h. Harus ada pernyataan bahwa sehubungan dengan penawaran umum, setiap pihak terafiliasi dilarang memberikan keterangan atau pernyataan mengenai data yang tidak diungkapkan dalam prospektus tanpa persetujuan tertulis dari Emiten dan penjamin pelaksana Emisi.
- i. Menurut penjelasan Pasal 78 ayat 3 UUPM, suatu prospektus sekurang-kurangnya harus memuat :
 - 1) uraian tentang penawaran umum;
 - 2) tujuan dan penggunaan dana penawaran umum;
 - 3) analisis dan pembahasan mengenai kegiatan dan keuangan;
 - 4) resiko usaha;
 - 5) data keuangan;
 - 6) keterangan dari segi hukum;
 - 7) informasi mengenai pemesanan efek dan;
 - 8) keterangan tentang anggaran dasar.

j. Harus ada “Klausula Huruf Besar“ (yakni klausula yang dicetak dengan huruf besar), yaitu terhadap hal-hal sebagai berikut :

- a. BABEPAM TIDAK MEMBERIKAN PERNYATAAN MENYETUJUI ATAU TIDAK MENYETUJUI EFEK INI. TIDAK JUGA MENYATAKAN KEBENARAN ATAU KECUKUPAN ISI PROSPEKTUS INI. SETIAP PERNYATAAN YANG BERTENTANGAN DENGAN HAL-HAL TERSEBUT ADALAH PERBUATAN MELANGGAR HUKUM
- b. EMITEN DAN PENJAMIN EFEK (jika ada) BERTANGGUNG JAWAB SEPENUHNYA ATAS KEBENARAN SEMUA INFORMASI ATAU FAKTA MATERIAL SERTA KEJUJURAN PENDAPAT YANG TERCANTUM DALAM PROSPEKTUS INI.
- c. Jika direncanakan untuk menstabilkan harga efek tertentu, maka harus ada klausula huruf besar sebagai berikut : DALAM RANGKA MEMPERTAHANKAN HARGA PASAR EFEK YANG SAMA, BAIK JENIS MAUPUN KELASNYA, DENGAN YANG DITAWARKAN PADA PENAWARAN UMUM INI, PENJAMIN DAPAT MELAKUKAN STABILISASI HARGA PADA TINGKAT HARGA YANG LEBIH TINGGI DARI YANG MUNGKIN TERJADI DI BURSA EFEK SEKIRANYA TIDAK DILAKUKAN STABILISASI HARGA. JIKA PENJAMIN EMISI MELAKUKAN STABILISASI HARGA, MAKA BAIK STABILISASI HARGA MAUPUN PENAWARAN UMUM TERSEBUT DAPAT DIHENTIKAN SEWAKTU-WAKTU.

2. Keterbukaan melalui Dokumen Yang Bukan Prospektus

Selain dari informasi tentang Emiten yang terdapat dalam prospektus, masih terdapat informasi lain dari luar prospektus yang tersedia bagi publik. Informasi tertentu dapat diperoleh dari pihak otoritas tertentu seperti Bapepam. Ada dokumen-dokumen yang penting yang dipersyaratkan dalam prospektus, tetapi tidak masuk prospektus seperti laporan konsultan hukum dalam bentuk legal audit.

3. Keterangan melalui Legal audit dan Legal opinion

Legal audit (pemeriksaan hukum) dan legal opinion (pendapat hukum) merupakan dokumen-dokumen yang wajib dibuat oleh seorang konsultan hukum ketika suatu perusahaan melakukan penawaran umum dalam proses go public sekalipun begitu ada juga legal audit maupun legal opinion yang dibuat untuk kepentingan lain yaitu untuk kepentingan merger dan akuisisi.

Prinsip-prinsip yang harus diikuti oleh seorang konsultan hukum dalam membuat legal opinion, adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan dibuatnya legal audit adalah untuk memenuhi prinsip *disclosure* di pasar modal karena itu, laporan legal audit harus tersedia bagi *public information*.
- b. Legal audit dipakai oleh seorang konsultan hukum sebagai landasan untuk membuat suatu dokumen lain yang disebut legal opinion.
- c. Dalam membuat legal audit, seorang konsultan hukum harus mengobservasi hal-hal yang bersifat material dari Emiten.
- d. Dalam membuat suatu legal audit, konsultan hukum harus menggunakan pendekatan sebagai berikut :
 - 1) pemeriksaan fisik;
 - 2) pemeriksaan dokumen;
 - 3) pemeriksaan berdasarkan informasi.

Apabila pemeriksaan dilakukan berdasarkan dokumen, maka konsultan hukum harus menganalisis keabsahan dokumen bersangkutan, sedangkan jika pemeriksaan dilakukan berdasarkan informasi, informasi tersebut haruslah diteliti kebenarannya.

Disamping keterbukaan informasi, khususnya informasi hukum yang dipaparkan lewat legal audit, diwajibkan juga pemaparan informasi hukum lewat dokumen yang disebut legal opinion (pendapat hukum). Dokumen ini berisikan penilaian/pendapat mengenai hal-hal yang secara hukum dianggap penting dan material mengenai aspek-aspek yuridis dari suatu perusahaan. Dibandingkan dengan legal audit, dokumen legal opinion lebih ringkas tanpa memaparkan fakta atau data tetapi lebih menitik-beratkan kepada pendapat terhadap fakta atau data tersebut. Dokumen legal opinion ini harus dimuat dalam prospektus tetapi tersedia untuk *public information*.

4. Keterbukaan melalui Sarana Lainnya

Keterbukaan melalui sarana lainnya, yaitu seperti pemaparan laporan akuntan publik, khususnya mengenai keadaan keuangan Emiten, laporan oleh penilai, khususnya yang berkenaan dengan aset-aset perusahaan. Disamping itu masih ada yang disebut dengan *public expose*. Dengan *public expose* ini dimaksudkan adalah untuk suatu upacara dimana pihak Emiten beserta seluruh pihak-pihak yang terlibat lainnya menerangkan kepada publik tentang keadaan penting dalam Emiten.

2.4.2.1. Prinsip Akuntabilitas

UUPM dengan tegas memberlakukan prinsip bahwa propektus adalah merupakan suatu dokumen hukum. Konsekuensinya, apabila ada seorang yang menawarkan atau menjual suatu efek dengan menggunakan prospektus yang memuat informasi yang tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pihak tersebut mengetahui atau sepatutnya mengetahui hal yang bersangkutan, maka dia wajib bertanggung jawab secara hukum atas kerugian yang timbul sebagai akibat dari perbuatan tersebut.

Untuk dapat membebaskan tanggung jawab yuridis secara perdata kepada pihak penyedia prospektus yang tidak benar tersebut, hukum mensyaratkan bahwa sewaktu membeli efek, pihak pembeli efek yang bersangkutan tidak mengetahui ketidakbenaran isi prospektus tersebut. Jadi jika dia mengetahui ketidakbenaran isi prospektus, tetapi masih mau membeli efek, tentunya dia tidak dapat minta ganti rugi. Sebab ini berarti pembeli tersebut sewaktu membeli efek tersebut telah melakukan *risk assumption*, yaitu siap untuk ambil resiko (Pasal 81 ayat 2 UUPM).

Siapakah yang harus bertanggung jawab secara yuridis jika ada pihak-pihak yang menderita kerugian sebagai akibat dari adanya prospektus yang menyesatkan itu ? Dalam hal ini telah diatur dalam Pasal 81 ayat 1 UUPM, dimana yang harus bertanggung jawab adalah setiap pihak yang menawarkan atau menjual efek dengan mempergunakan prospektus yang menyesatkan tersebut. Pihak yang “menawarkan” atau “menjual” tersebut adalah : Emiten; Underwriter; Pialang; Investor yang ingin menjual kembali efek yang telah dibelinya itu.

Ketika mencari siapa yang bertanggung jawab terhadap pernyataan pendaftaran yang tidak benar (yang didalamnya juga terdapat prospektus), dalam hal ini Pasal 80 UUPM menetapkan bahwa mereka yang mesti bertanggung jawab baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama adalah :

1. Setiap pihak yang menandatangani pernyataan pendaftaran.
2. Direktur dan komisaris Emiten pada waktu pernyataan pendaftaran menjadi efektif.
3. Penjamin pelaksana Emisi.
4. Profesi penunjang pasar modal atau pihak lain yang memberi pendapat atau keterangan dan atas persetujuannya dimuat dalam pernyataan pendaftaran.

UUPM masih menganut teori konvensional, yaitu tingkat kesalahan yang dipersyaratkan adalah berupa “kesengajaan” (mengetahui) dan “kelalaian” (kurang hati-hati).

Dalam hukum pidana kesalahan dapat berwujud kejahatan dan pelanggaran sedangkan dalam hukum perdata, jika tanggung jawab tersebut berasal dari perbuatan melawan hukum (in casu pasal 1365 BW) atau mal praktek, maka wujudnya dapat berupa perbuatan dengan unsur kesengajaan (on purpose) atau kurang hati-hati (negligence). Jika perbuatan tersebut bersumber dari suatu perjanjian (vide Buku III KUH Perdata), maka kesalahan tersebut akan berwujud ingkar janji (on default). Disamping itu kesalahan dapat pula dalam bentuk kesalahan moral, sehingga mereka harus tunduk pada masing-masing kode etik profesi, yang ancamannya berupa sanksi administrasi.

Apabila terjadi kekeliruan dalam bidang keuangan, maka akuntan publik ikut bertanggung jawab, demikian pula apabila dalam bidang hukum, konsultan hukumnya yang dimintakan tanggung jawab. Namun, tanggung jawab profesi penunjang sangatlah terbatas, mengingat mereka pada prinsipnya hanya mempunyai tanggung jawab “berasumsi” atau tanggung jawab “di atas kertas”. Artinya tanggung jawab mereka hanya beralaskan asumsi bahwa seluruh dokumen yang tidak benar isinya atau palsu sehingga analisis mereka menjadi tidak akurat, maka hal tersebut berada di luar tanggung jawab mereka. Pihak yang memalsukan dokumen lah yang lebih bertanggung jawab

2.4.4. Prinsip good corporate governance setelah go public

2.4.4.1. Prinsip keterbukaan

Perusahaan yang telah melakukan penjualan saham kepada masyarakat akan disebut sebagai perusahaan publik. Terbukanya kepemilikan saham suatu perusahaan menimbulkan beberapa perubahan yang mau tidak mau harus dilakukan oleh pihak Emiten. Perubahan tersebut biasanya tampak pada pola dan visi manajemen perusahaan, dari tradisional menjadi modern serta profesional, perubahan gaya manajemen dari informal menjadi formal. Perubahan tersebut merupakan konsekuensi logis bagi Emiten, sehingga Emiten tidak dapat dengan semauanya sendiri mengelola perusahaan. Selain persoalan

menejemen dan visi, Emiten diharuskan memberitahakan kepada pemegang saham, investor serta pihak pengawas bursa efek dalam hal ini Bapepam. Setelah perusahaan *go public*, Emiten mempunyai beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan. Kewajiban tersebut semata-mata dalam rangka pengawasan terhadap kinerja Emiten yang dilakukan oleh Bapepam maupun para pemegang saham. Kewajiban Emiten tersebut adalah :

1. Membuat laporan berkala, yaitu :
 - a. laporan keuangan tahunan
 - b. laporan keuangan tengah tahunan
 - c. laporan penggunaan dana hasil Emisi, disampaikan setiap tiga bulan
2. Laporan Insidental khusus kejadian material oleh Emiten.

Menurut Pasal 1 angka 7 UUPM, yang dimaksud dengan informasi atau kejadian/fakta material adalah segala informasi atau fakta penting dan relevan tentang peristiwa, kejadian atau fakta yang dapat mempengaruhi harga efek dan/atau keputusan pemodal, calon pemodal, atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut.

Dalam penjelasan pasal tersebut, disebutkan contoh adalah informasi atau fakta material, adalah antara lain :

- a. Penggabungan usaha (merger), pengambilalihan (acquisition), peleburan usaha (consolidation) atau pembentukan usaha patungan.
- b. Pemecahan saham atau pembagian deviden saham (stock deviden).
- c. Pendapatan dan deviden yang luar biasa sifatnya.
- d. Perolehan atau kehilangan kontak penting
- e. Produk atau penemuan baru yang berarti
- f. Perubahan tahun buku perusahaan
- g. Perubahan dalam mengendalikan atau perubahan penting dalam menejemen.

Ketentuan dalam pasal tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-86/PM/1996 tentang Keterbukaan Informasi Yang Harus Segera Diumumkan kepada Publik, antara lain ditentukan bahwa apabila terjadi kejadian atau fakta material, maka haruslah melaporkan kepada Bapepam dan mengumumkannya kepada masyarakat selambat-lambatnya pada hari kerja ke dua setelah kejadian tersebut.

Dalam keputusan Bapepam tersebut, diberikan contoh tentang informasi atau kejadian material yang diperkirakan dapat mempengaruhi nilai efek dari perusahaan tersebut atau keputusan investasi modal, antara lain :

- a. merger, konsolidasi, pembelian saham atau pembentukan usaha patungan;
- b. pemecahan saham atau pembagian deviden saham;
- c. pendapatan dan deviden yang luar biasa sifatnya;
- d. perolehan atau kehilangan kontrak penting;
- e. produk atau penemuan baru yang berarti;
- f. perubahan dalam pengendalian atau perubahan penting dalam manajemen;
- g. pengumuman pembelian kembali atau pembayaran efek yang bersifat utang;
- h. penjualan tambahan efek kepada masyarakat atau secara terbatas yang material jumlahnya;
- i. pembelian atau kerugian penjualan aktiva yang material;
- j. persediaan tenaga kerja yang relatif penting;
- k. tuntutan hukum yang penting terhadap perusahaan dan atau direktur dan komisaris perusahaan;
- l. pengajuan tawaran untuk pembelian efek perusahaan lain;
- m. penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- n. penggantian wali amanat;
- o. perubahan tahun fiskal perusahaan.

3. Laporan Insidentil khusus

Laporan insidentil khusus ini terdapat beberapa hal, yaitu :

a. Laporan karena benturan kepentingan

Yang dimaksud dengan benturan kepentingan di sini adalah adanya kepentingan ekonomis yang berbeda antara perusahaan dengan pribadi direktur, komisaris atau pemegang yang berbeda antara perusahaan dengan pribadi direktur, komisaris atau pemegang saham utama perusahaan. Keputusan ketua Bapepam Nomor Kep 84/PM/1996, mensyaratkan agar transaksi yang mempunyai benturan kepentingan tersebut harus dilaporkan kepada Bapepam sebagai informasi kepada masyarakat.

Yang selanjutnya dijabarkan dalam peraturan Bapepam No. IX.E.1 tentang Transaksi yang mengandung benturan kepentingan tertentu yang merinci keterbukaan apa saja yang harus disampaikan kepada pemegang saham dalam bentuk sirkulasi sebelum RUPS diadakan dalam rangka mendapatkan persetujuan pemegang saham independen.

b. Laporan realisasi penggantian dana

Karena dana hasil dari listingnya Emiten diperoleh dari masyarakat (*investor public*) maka masyarakat tetap berkepentingan agar dana tersebut digunakan sesuai dengan yang semula dijanjikan oleh Emiten. Untuk itu sebagai pengawasannya, maka Emiten wajib menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana hasil penawaran umum tersebut kepada Bapepam selama sisa dana tersebut masih belum terpakai. Laporan realisasi penggunaan dana tersebut dilakukan secara bertahap setiap tiga bulan sekali, yaitu tiap bulan Maret, Juni, September dan Desember (Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-81/PM/1996).

c. Keterbukaan informasi dalam hal terjadinya tender offer

Menurut Pasal 83 UUPM, pihak yang melakukan penawaran tender untuk membeli efek pada perusahaan terbuka wajib mengikuti ketentuan mengenai keterbukaan, kewajaran dan pelaporan sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Keterbukaan informasi dalam hal dilakukan tender ini dilakukan dengan: (1) kewajiban melakukan tender offer itu sendiri; (2) kewajiban mengumumkannya dalam surat kabar; (3) pemberitahuan kepada Bapepam.

d. Laporan oleh pemegang saham tertentu

Menurut Pasal 87 UUPM ada dua kelompok yang diwajibkan melaporkan kepada Bapepam, yaitu :

- 1) Direktur atau komisaris memiliki saham dalam perusahaan terbuka tersebut, yang dilaporkan adalah kepemilikannya dan setiap perubahan kepemilikannya.
- 2) Para pemegang saham yang memiliki 5% saham atau lebih dari saham setor, yang dilaporkan adalah kepemilikan dan setiap perubahan kepemilikannya atas saham perusahaan terbuka tersebut.

e. Laporan oleh pihak-pihak lainnya

Menurut Pasal 85 UUPM menegaskan Bursa Efek Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Reksa Dana, Perusahaan Efek, Penasehat Investasi, Biro Administrasi Efek, Bank Kustodian, Wali Amanat dan pihak lainnya yang telah memperoleh izin, persetujuan atau pendaftaran dari Bapepam wajib melaporkan kepada Bapepam. Misalnya akuntan publik wajib menyampaikan pemberitahuan (yang sifatnya rahasia) kepada Bapepam selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari kerja setelah

ditemukan adanya pelanggaran hukum atau hal-hal yang membahayakan keadaan keuangan Emiten (Keputusan Ketua Bapepam No. 79/PM/1996).

2.4.4.2. Prinsip akuntabilitas

Untuk keperluan perusahaan terbuka, laporan keuangan harus diperiksa (diaudit) oleh akuntan publik dan dipublikasikan dalam dua surat kabar berperedaran nasional. Jika dokumen tersebut tidak benar atau menyesatkan, para Direktur dan Komisaris secara pribadi dapat bertanggung jawab kepada setiap pihak yang menderita kerugian.

Dalam sub judul tinjauan pustaka tentang Privatisasi BUMN melalui Pasar Modal ini, dimaksudkan untuk dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi Perusahaan Perseroan yang akan melakukan privatisasi melalui Pasar Modal. Karena keikutsertaan Perusahaan Perseroan dalam lalu lintas jual beli saham di pasar modal belum begitu transparan, sehingga dengan dikajinya privatisasi Perusahaan Perseroan melalui pasar modal ini diharapkan dapat memberikan bentuk penyampaian informasi, fakta yang benar dan tidak menyesatkan bagi pemodal atau calon pemodal. Selain itu, juga bagaimana hak-hak pemegang saham pada perusahaan persero dan pertanggungjawaban Direksi atas penyampaian informasi yang tidak benar seperti yang telah ditentukan dalam prinsip praktik *good corporate governance* pada perusahaan perseroan.