

# PENGUATAN BUMN SEBAGAI PILAR PEREKONOMIAN NASIONAL

Oleh: Suparji

## A. Pendahuluan

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara, melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN memiliki kedudukan dan peran penting dalam pengelolaan sumber daya dan produksi barang yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pembentukan BUMN dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan bernegara, yaitu untuk menciptakan kesejahteraan umum.

BUMN bertujuan memperoleh keuntungan dan mengemban beberapa tugas yang lebih bersifat makro, seperti menjaga stabilitas ekonomi/harga, dan untuk memenuhi sifat penugasan layanan publik atau *agent of development serta pioneering*.

Pada saat ini, BUMN dalam pelaksanaan tugasnya memerlukan beberapa perbaikan-perbaikan sistem manajemennya untuk mengangkat kinerjanya. Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem. Paradigma BUMN secara simultan dapat diubah, termasuk mindset manajemen, karyawan dan sistem teknologinya harus dilakukan perbaikan.<sup>1</sup>

## B. Penguatan BUMN

Keberadaan BUMN sebagai pilar perekonomian nasional harus terus dilakukan perbaikan dengan melakukan penguatan-penguatan baik secara struktural maupun kultural. Paragraf-paragraf berikut ini akan menguraikan langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk memperkuat BUMN

### 1. Independensi BUMN

Independensi merupakan keniscayaan agar BUMN menjadi pilar perekonomian nasional. Untuk memahami independensi dapat dikaitkan dengan independensi bank sentral. Alan S. Blinder menyatakan bahwa independensi bank sentral dapat berarti dua hal. *Pertama*, bank sentral memiliki kebebasan untuk menentukan bagaimana untuk mencapai tujuannya. *Kedua*, keputusan-keputusan yang diambil olehnya sulit untuk dibatalkan oleh cabang-cabang atau lembaga pemerintahan lainnya.

Secara umum, lembaga independen menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies, public agencies, commissions, board dan authorities*. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya Kuasi atau Semi Pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).

Independensi BUMN merupakan salah satu isu penting dalam membahas perannya dalam pembangunan ekonomi. Independensi tidak berarti bebas menjalankan pengaturan dan pengawasan yang mereka inginkan. Independen berarti dapat menggunakan instrumen yang

---

<sup>1</sup> Safri Nugraha, "Privatisasi BUMN, antara Harapan dan Kenyataan" *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume No.26 No.1 Tahun 2007, hlm. 16.

dimilikinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh sistem politik tanpa adanya campur tangan dari pihak di luar BUMN. Hal ini yang disebut dengan "*instrument independence*" bukan "*goal independence*". Konsekuensi independen bagi BUMN adalah harus lebih akuntabel untuk tindakan yang dilakukan dalam pengaturan dan pengawasan secara transparan.<sup>2</sup>

Untuk melihat independensi BUMN dapat dideskripsikan melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengelolaan. Persoalan struktur kepemilikan atau kontrol dari perusahaan yang dominan demikian, merupakan salah satu isu yang menjadi tinjauan *good corporate governance*. Konsentrasi kepemilikan ini menimbulkan resiko dalam *corporate governance*. Banyak kegagalan tersebut disebabkan oleh standar etis yang relatif rendah dan penerapan *corporate governance* yang kurang baik.

## **2. Penerapan Prinsip-Prinsip Dasar Good Corporate Governance**

Kelemahan BUMN dalam menerapkan GCG, akibat struktur kepemilikan yang terkonsentrasi tersebut dampaknya sangat dirasakan oleh manajemen BUMN, yakni lemahnya perusahaan BUMN untuk mempertahankan diri dari intervensi berbagai pihak. Dengan demikian timbul kesan kalau organisasi tidak dikelola secara professional dan lebih bernuansa kekerabatan atau kepentingan politik semata. Akibat kepemilikan yang terkonsentrasi juga telah menyebabkan lemahnya mekanisme control dan *checks and balances*, sebagaimana semestinya pada sebuah perusahaan yang mengelola asset yang besar dan memiliki peran yang strategis dalam perekonomian.<sup>3</sup>

*Good Corporate Governance* secara definitif, merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan perusahaan dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas – perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain<sup>4</sup>.

Lembaga *Center for European Policy Studies*<sup>5</sup> mendefinisikan *Corporate Governance* sebagai seluruh sistem dari hak-hak (*rights*), proses dan pengendalian yang dibentuk di dalam dan di luar manajemen secara menyeluruh dengan tujuan untuk melindungi kepentingan *stakeholders*. Hak-hak adalah wewenang yang dimiliki oleh *stakeholders* untuk mempengaruhi manajemen. Proses merupakan mekanisme dan implementasi hak-hak tersebut. Sedangkan pengendalian merupakan mekanisme yang memungkinkan *stakeholders* untuk mendapatkan informasi mengenai aktivitas perusahaan, misalnya mengenai laporan audit. Pada sisi lain, menurut Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pengertian *good corporate governance* adalah prinsip korporasi yang sehat, yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan, yang dilaksanakan semata-

---

<sup>2</sup> Bismar Nasution, "Pengaturan Dan Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Makalah*, Disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pengawasan Industri Jasa Keuangan Yang terintegrasi, dilaksanakan Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan berkerjasama dengan Universitas Medan Area, Hotel Santika Medan, tanggal 19 Juni 2012, hlm.2.

<sup>3</sup> Ibid. hal 9 – 10.

<sup>4</sup> *Malaysia High Level Committee on Corporate Governance, Report on Corporate Governance*, Pebruari 1999. h. 10.

<sup>5</sup> *Centre for European Policy Studies, Corporate Governance in Europe: Report of a CEPS Working Party*, 1995. h. 5.

mata demi menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan.<sup>6</sup>

Berdasarkan rumusan tersebut terlihat unsur GCG adalah prinsip korporasi yang sehat; yang perlu diterapkan dan dilaksanakan untuk kepentingan perusahaan, demi tercapainya maksud dan tujuan perusahaan. Prinsip korporasi yang sehat adalah adanya keseimbangan hubungan antara organ perseroan, *shareholders* dan *stakeholders*; pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang jelas diantara organ perseroan sesuai struktur perseroan; mekanisme kerja RUPS yang sesuai dengan UUPT dan ADPT; pengurus perseroan yang mengimplementasikan GCG berdasarkan prinsip-prinsip *Transparency, fairness, Accountability* dan *Responsibility*, yang merupakan suatu proses berkesinambungan. Prinsip korporasi yang sehat harus dapat meningkatkan nilai saham dalam jangka panjang untuk kepentingan perseroan mencapai maksud dan tujuannya, yaitu menghasilkan keuntungan bagi pemegang saham yang tidak mengabaikan kepentingan *stakeholders*.<sup>7</sup> Dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan, elemen-elemen fidusiari, budaya, etika, nilai-nilai, sistem, proses, kebijakan dan struktur perseroan harus dikelola dengan baik, hubungan yang seimbang antara pihak-pihak yang berperan harus terbina dengan baik, agar pengurus perseroan dapat menjalankan perseroan dengan penuh keyakinan dan percaya diri. Setelah memahami hal-hal tersebut, maka pengurus perseroan yang berwatak baik dan bermoral, mempunyai integritas dan profesional tentu akan lebih mudah melaksanakan GCG untuk kepentingan perusahaan, *shareholders* dan *stakeholders*.<sup>8</sup> Menurut Asian development bank (ADB) dalam *corporate governance* harus ada unsur-unsur *shareholders right; equal treatment of shareholders*; dan adanya *disclousure* (keterbukaan) dan *transparensy* (transparansi). Di sini tampak ada unsur tambahan yaitu *equal tretment* atau keadilan (*fairness*) dan hak (*right*).

Sementara itu, OECD<sup>9</sup> memberikan pengertian *good corporate governance* sebagai suatu bentuk hubungan antara manajemen suatu perusahaan, *board of directors*, pemegang saham dan *stakeholders* lainnya. hubungan ini meliputi berbagai macam aturan dan insentif terbentuknya struktur dan tujuan perusahaan yang pasti, dan cara mencapai tujuan serta pengawasan kinerja perusahaan. *Corporate governance* yang efektif menciptakan sistem yang dapat menjaga keseimbangan dalam pengendalian perusahaan sehingga dapat ditekan seminimal mungkin peluang-peluang terjadinya korupsi, penyalahgunaan wewenang masing-masing organ perusahaan, menciptakan insentif bagi manajer untuk memaksimalkan produktivitas penggunaan asset dan sumber daya lainnya sehingga dicapai hasil usaha yang maksimal.

Prinsip-prinsip pokok *Good Corporate Governance*<sup>10</sup> yang perlu diperhatikan dalam praktiknya adalah:<sup>11</sup> *pertama*, Transparansi (*transparency*), di mana kepercayaan investor dan efisiensi pasar sangat tergantung dari pengungkapan kinerja perusahaan secara akurat dan tepat

---

<sup>6</sup> Pasal 2, Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Nomor: Kep-23/M-PM.BUMN/2000, tentang Pengembangan Praktik *Good Corporate Governance* dalam Perusahaan Perseroan.

<sup>7</sup> Misahardi Wilamarta, Hak Pemegang saham Minoritas Dalam Rangka *Good Corporate Governance*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum universitas Indonesia, jakarta, 2002, hal. 35-36.

<sup>8</sup> Misahardi Wilamarta. Op.Cit hal. 37.

<sup>9</sup> Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Corporate Governance: A Frame Work for Implementation*, London, September 20, 1999, dapat diakses melalui: <http://www.oecd.org>

<sup>10</sup> OECD, *Corporate Governance – Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets*, April 1998.

<sup>11</sup> Sofyan A, Djalil, *Good Corporate Governance*, Anggota Komite Nasional Corporate Governance, Makalah. h. 5 – 6.

waktu. Agar bernilai di pasar modal global, informasi tersebut haruslah jelas, konsisten dan dapat diperbandingkan serta menggunakan standar akuntansi yang diterima di seluruh dunia. Dampak transparansi adalah bahwa pihak-pihak yang berkepentingan dengan perusahaan dapat memperhitungkan dampak resiko bertransaksi dengan perusahaan. *Kedua*, Akuntabilitas (*accountability*), merupakan salah satu solusi untuk menyelesaikan masalah *agency problems* antara Direksi dan Pemegang Saham. Akuntabilitas didasarkan pada sistem internal *checks and balances* yang mencakup praktik audit yang sehat. Akuntabilitas juga dapat dicapai melalui pengawasan efektif yang didasarkan pada keseimbangan kewenangan antara Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi. Praktik audit yang sehat dan independen mutlak diperlukan untuk menunjang akuntabilitas perusahaan. *Ketiga*, Keadilan (*fairness*), meliputi kejelasan hal-hak pemegang saham untuk melindungi kepentingan pemegang saham, termasuk perlindungan terhadap pemegang saham minoritas, dari kecurangan praktek *insider trading* yang merugikan atau dari keputusan Direksi atau Pemegang Saham Mayoritas yang merugikan kepentingan Pemegang Saham lain. Prinsip pokok lainnya yang *keempat* ialah Responsibilitas (*responsibility*), yaitu tanggung jawab untuk mematuhi hukum dan perundang-undangan yang berlaku termasuk masalah yang mengatur tentang lingkungan hidup, perlindungan konsumen, perpajakan, ketenagakerjaan, larangan monopoli dan praktek persaingan yang tidak sehat, kesehatan dan keselamatan kerja, dan peraturan lainnya yang mengatur kehidupan perusahaan dalam menjalankan aktivitas usaha.

Dalam prinsip *good corporate governance*, harus dijamin pengarahannya secara strategis. Ditambah dengan adanya pengawasan yang efektif oleh Dewan Komisaris terhadap kegiatan manajemen, dengan adanya pertanggungjawaban yang jelas baik oleh Direksi maupun Komisaris kepada Pemegang Saham. Penerapan prinsip ini meliputi tanggung jawab Direksi dan Komisaris untuk memperlakukan seluruh Pemegang Saham secara fair, menjamin dipatuhinya seluruh peraturan dan ketentuan hukum yang ada serta tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pokoknya seperti:<sup>12</sup>

- a. Mengkaji dan mengarahkan strategi Perseroan seperti tujuan Perseroan, operasional Perseroan, kebijakan resiko, anggaran tahunan dan rencana usaha, memonitor kegiatan dan kinerja Perseroan dan mengawasi pengeluaran modal, akuisisi dan divestasi.
- b. Memantau efektifitas praktik-praktik pengendalian dan membuat perubahan-perubahan yang diperlukan.
- c. Mengkaji remunerasi Dewan Komisaris/Direksi dan menjamin proses pengangkatan anggota Direksi/Komisaris secara transparan.
- d. Memantau dan mengendalikan potensi konflik kepentingan yang terjadi antara manajemen, anggota Direksi (dan Komisaris) dan para pemegang saham.
- e. Menjamin integritas sistem akuntansi dan pelaporan keuangan termasuk di dalamnya audit yang independen dan perhatian terhadap sistem pengendalian yang efektif, khususnya sistem monitoring resiko, pengendalian keuangan dan ketaatan terhadap perundang-undangan.
- f. Mengawasi proses pengungkapan informasi.

Prinsip-prinsip Internasional mengenai *Corporate Governance* adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Hak-hak para pemegang saham. Pemegang saham harus diberi informasi mengenai perusahaan dengan benar dan tepat pada waktunya, agar dalam pengambilan

---

<sup>12</sup> Sofyan A. Djilil, Op. Cit. hal. 5.

<sup>13</sup> Misahardi Wilamarta, Op. Cit. hal. 71.

- keputusan dapat berperan serta mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas perusahaan dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan;
- b. Perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham. Perlakuan tersebut terutama terhadap Pemegang Saham Minoritas dan Pemegang Saham Asing. Dengan menerapkan keterbukaan informasi yang penting dan melarang pembagian untuk pihak sendiri serta perdagangan saham oleh orang dalam;
  - c. Peranan pemegang saham harus diakui. Peranan tersebut harus ditetapkan oleh hukum. Demikian juga kerjasama yang aktif antar perusahaan serta para pemegang kepentingan diperlukan dalam menciptakan kekayaan, laporan kerja dan perusahaan yang sehat dari aspek keuangan;
  - d. Pengungkapan yang akurat dan tepat waktu. Pengungkapan tersebut meliputi transparansi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan serta para pemegang kepentingan;
  - e. Pertanggungjawaban yang harus dipikul oleh pengurus karena kelalaian dalam manajemen, pengawasan manajemen serta pertanggungjawaban kepada perusahaan dan para pemegang saham.

Prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh OECD maupun prinsip-prinsip Internasional mengenai GC yang mulai muncul dan berkembang, telah diterima oleh *Forum for Corporate Governance in Indonesian (FCGI)*.<sup>14</sup> FCGI berpendapat, bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia harus bertanggungjawab mengimplementasikan GCG; harus memperhatikan standar-standar GC yang telah disepakati di tingkat internasional. Tanggung jawab tersebut bukan saja bagi perusahaan yang telah terdaftar di bursa saham atau perusahaan-perusahaan besar yang mempunyai tanggung jawab tersebut, akan tetapi di setiap perusahaan di Indonesia harus menyadari betapa pentingnya suatu sistem GC yang baik bagi kepentingan-kepentingan para pemegang saham, penyandang dana, karyawan dan pada akhirnya bagi perusahaan itu sendiri. Perusahaan-perusahaan di Indonesia sama seperti di negara-negara lain, harus mengantisipasi pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang telah ada, peraturan perundang-undangan yang baru, serta menyadari pengawasan dari masyarakat yang semakin tajam terhadap tindakan perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>15</sup> Pedoman GCG di Indonesia yang telah dikembangkan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Hak-hak pemegang saham dan prosedur RUPS, termasuk hak-hak pemegang saham, perlakuan yang adil terhadap pemegang saham, tanggung jawab pemegang saham, RUPS dan sistem pengangkatan serta penggajiannya.
2. Komisaris yang mengatur mengenai fungsi Komisaris, komposisi Komisaris, kepatuhan terhadap undang-undang dan AD PT, rapat Komisaris, informasi bagi Komisaris dan sistem pengangkatan serta penggajian para pengurus perseroan.
3. Direksi yang mengatur mengenai fungsi Direksi, komposisi Direksi, kepatuhan terhadap undang-undang dan AD PT, rapat Direksi, informasi bagi Direksi dan sistem pengangkatan serta penggajian para pengurus perseroan.
4. Sistem audit yang mengatur masalah auditor eksternal, komite audit, informasi dan kerahasiaan audit.

---

<sup>14</sup> *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)*, *Corporate Governance*, Catatan mengenai tata kelola perusahaan, hal. 3.

<sup>15</sup> *Ibid.* hal iii.

5. Sekretaris Perusahaan yang mengatur mengenai fungsi, persyaratan, pertanggungjawaban, peranan dalam hal pengungkapan informasi dan sistem pengawasan informasi internal.
6. Para pihak yang mempunyai kepentingan (*stakeholders*), yang mengatur tentang hak-hak *stakeholders* dan keikutsertaan *stakeholders* dalam pengawasan manajemen.
7. pengungkapan informasi yang mengatur tentang hal-hal yang penting terhadap pembuatan keputusan, pengungkapan struktur GCG, pengungkapan yang akurat dan tepat waktu, laporan tahunan dan pengungkapan informasi yang sensitif terhadap harga.
8. Kerahasiaan yang pada prinsipnya diamanatkan oleh Dewan Komisaris dan Direksi, yang mempunyai kewajiban untuk menjaga kerahasiaan perseroan sesuai dengan hukum yang berlaku.
9. Informasi melalui orang dalam. Komisaris dan Direksi tidak diperbolehkan memanfaatkan orang dalam untuk membeli atau memiliki saham dalam perseroan.
10. Etika bisnis dan korupsi yang mengharuskan Komisaris dan Direksi serta seluruh karyawan perseroan tidak melakukan penyogokan kepada pejabat pemerintah yang berkaitan dengan usaha perseroan (baik langsung maupun tidak langsung).
11. Sumbangan tidak layak yang diberikan kepada badan-badan atau partai politik yang sumber keuangannya berasal dari keuntungan perusahaan.
12. Mematuhi peraturan kesehatan, keamanan dan lingkungan hidup. Direksi harus yakin bahwa perusahaan, hasil produksi yang berasal dari pabrika, tanaman, perdagangan dan fasilitas perusahaan lain tidak merusak lingkungan hidup dan kesehatan dan segala macam kegiatan perusahaan dilaksanakan dengan peraturan yang berlaku.
13. Memberikan kesempatan yang sama bagi para karyawan. Direksi harus memberikan penghargaan atau mempromosikan karyawan yang berprestasi dengan tidak membedakan suku, ras agama, jenis kelamin, usia, cacat atau hal-hal lain yang tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Pemahaman *good corporate governance* secara struktur adalah sama seperti neraca keuangan dalam konsep permodalan yang disajikan secara efektif dan rinci sebagai bentuk hak dan tanggung jawab dari masing-masing stakeholder dalam suatu perusahaan. Para stakeholder ini pada hakekatnya mewakili berbagai macam individu yang turut terpengaruh oleh kegiatan perusahaan, termasuk di dalamnya antara lain aspek-aspek manajemen, pemegang saham, kreditur, karyawan, konsumen dan masyarakat pada umumnya.

Lembaga regulasi seperti *Organization for Economic Co-operation and Development* (“*OECD*”) telah mengembangkan seperangkat prinsip umum yang dapat dipergunakan oleh negara-negara anggota dalam membentuk suatu definisi yang nantinya bersifat lebih spesifik. *Corporate governance* merupakan suatu proses yang memperhatikan tentang bagaimana suatu perusahaan dikelola, bagaimana pengelolaan manajer, pertanyaan-pertanyaan apa saja yang akan dihadapi oleh direksi dan akuntabilitas yang perlu dilakukan perseroan terhadap para pemegang saham. Menurut pandangannya, *corporate governance* yang sewajarnya harus menekankan pada bagaimana memberikan suatu legitimasi terhadap kepentingan penanam modal minoritas (pemegang saham minoritas), baik dalam bentuk proteksi maupun promosi. Terlalu sering dijumpai manajer dan/atau pemegang saham mayoritas (yang pada umumnya adalah orang yang sama) memperlakukan perusahaan dan sumber daya yang ada sekehendak hatinya, dengan mengesampingkan apa yang terbaik bagi seluruh pemegang saham. Sikap semacam itu seringkali merugikan para pemegang saham minoritas yang telah menanamkan modalnya dalam perusahaan. Atas dasar alasan tersebut semakin hari semakin banyak para penanam modal yang

menjadi waspada terhadap bentuk-bentuk transgresi yang terjadi, yang pada prakteknya berada di bawah kendali pemegang saham atau manajemen. Para pemegang saham seringkali tidak berdaya dalam menghadapi kondisi semacam itu. Lembaga pemegang saham dan manajemen yang memegang kendali tersebut seringkali melakukan tindak pelanggaran terhadap hak pemegang saham minoritas dengan upayanya yang memperketat kontrol mereka terhadap perusahaan dan secara bersamaan memperlemah kedudukan pemegang saham minoritas. Upaya-upaya dimaksud tidak jarang turut melibatkan perusahaan induk yang berkeinginan untuk meningkatkan posisinya melalui fasilitas/insentif yang diberikan oleh anak perusahaannya, yang terdaftar sebagai perusahaan publik; atau dalam kasus yang ekstrim adalah untuk memfasilitasi tindakan kriminal yang semata-mata bertujuan untuk manfaat finansial pribadi perseorangan.

Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang didukung dengan regulasi yang memadai, akan mencegah berbagai bentuk overstated, ketidakjujuran dalam financial disclosure yang merugikan para *stakeholders*, misalnya karena ekspektasi yang melampaui kinerja perusahaan yang sesungguhnya. Pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar *good corporate governance* sebenarnya merupakan esensi yang sangat mendasar, dan kiranya perlu diperhatikan kembali, berkaitan dengan hal-hal yang melatarbelakangi konsep tersebut dengan relevansi kondisi aktual yang terjadi. Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut, maka diharapkan pemahaman tidak hanya diterapkan pada pemerintah selaku pemberi kebijakan, melainkan pula terhadap para pelaku usaha yang juga harus memiliki komitmen yang tinggi dalam menerapkan kebijakan pemerintah tersebut. Bukan merupakan suatu hal yang tidak jarang terjadi, dimana perangkat hukumnya telah *in compliance* dengan standar internasional tetapi pelaksanaannya justru jauh dari yang diharapkan. Prinsip-prinsip OECD berkenaan dengan *good corporate governance* mencakup 5 (lima) bidang utama: hak para pemegang saham (*shareholders*) dan perlindungannya; peran karyawan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya; pengungkapan (*disclosure*) yang akurat dan tepat waktu serta transparansi sehubungan dengan struktur dan operasi korporasi; tanggung jawab dewan (maksudnya Dewan komisaris maupun Direksi) terhadap perusahaan, pemegang saham, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. Atau secara ringkas prinsip-prinsip tersebut dapat dirangkum sebagai: perlakuan yang setara (*equitable treatment atau fairness*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), dan tanggung jawab (*responsibility*). *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) sebuah organisasi profesional non-pemerintah (NGO) yang bertujuan untuk mensosialisasikan praktek *good corporate governance* menjabarkan prinsip-prinsip di atas sebagai berikut:

### **3. Penerapan Prinsip *Business Judgment Rule***

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, yang menguji Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, tetapi dikelola dengan prinsip *business judgment rule*. Berdasarkan putusan tersebut, maka BUMN harus dapat mewujudkan visinya sebagai badan hukum publik yang melayani kepentingan publik dan sekaligus menjalankan kegiatan bisnis.

Sebagai perbandingan, *business judgment rule* banyak berjalan meletakkan keputusan bisnis yang tidak menarik melewati penelitian hukum. Perlindungan yang dapat dicapai oleh pejabat perusahaan dan direktur dengan *business judgment rule* mungkin tidak begitu kuat. Sebagai contoh, *American Law Institute* mempunyai prinsip *corporate governance* yang menyatakan bahwa direktur yang membuat keputusan bisnis memenuhi tugas kehati-hatiannya terhadap perusahaan hanya jika ia "*is informed with respect to the subject of the business*

*judgment to the extent he reasonably believes to be appreciate under the circumstances”*

Para direktur memiliki “*duty of care*” dan “*duty of loyalty*”, “kewajiban untuk berhati-hati” dan “kewajiban untuk loyal” kepada perusahaan dan pemegang saham. Perbedaan ada diantara keduanya yang dijalankan oleh para direktur terhadap perusahaan dan para pemegang sahamnya. Untuk menentukan apakah seorang direktur melanggar kewajiban untuk berhati-hati, pengadilan menggunakan *business judgment rule* dan standard yang adil (*fairness standard*). Pengadilan menganalisis kedua kewajiban tersebut dengan berbeda, tergantung kepada apakah transaksi yang menjadi tantangan melibatkan direktur yang tidak berkepentingan, atau yang berkepentingan, *self dealing director*.

Bila direktur tidak berkepentingan, *business budgment rule* diterapkan untuk menentukan apakah direktur yang bersangkutan melanggar tugasnya untuk berhati-hati (*duty of care*), tetapi bila direktur adalah berkepentingan, *the presumption of the business judgment rule is rebutted and the fairness standard* (standard yang adil) diterapkan untuk menentukan direktur tersebut melanggar kewajibannya untuk loyal (*duty of loyalty*). Para direktur selalu mempunyai kewajiban ini kepada perusahaan dan pemegang sahamnya.

Penggunaan prinsip tersebut dalam pengelolaan BUMN selaras dengan konsep *economics analysis of law*. Penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa persoalan hukum<sup>16</sup>. Teori tersebut berasal dari aliran *utilitarianism* yang mengutamakan asas manfaat<sup>17</sup>.

Seperti ekonomi, sistim hukum juga adalah mengenai tingkah laku yang rasional. Hukum ingin mempengaruhi perilaku melalui sanksi, seperti hukuman penjara atau ganti rugi. Aspek yang memaksa dari hukum mengansumsikan bahwa orang tahu mengenai konsekuensinya.<sup>18</sup> Selanjutnya bagaimana konsep-konsep mikro ekonomi tersebut diterapkan terhadap masalah-masalah hukum. Pendekatan analisa ekonomi dalam hukum ini lahir di Amerika serikat yang menganut sistem *common law* di mana hakim memegang peranan penting dalam menetapkan apa yang merupakan hukum.<sup>19</sup> Analisis Ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*). Dalam kelangkaan ekonomi diasumsikan bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber. Dalam hubungannya dengan *positive analysis* dari hukum, analis akan bertanya bila kebijaksanaan (hukum) tersebut dilaksanakan, prediksi apa yang dapat mempunyai akibat ekonomi. Orang akan memberikan reaksi terhadap insentif atau disinsentif dari kebijaksanaan (hukum) tersebut. *Normative analysis* yang secara konvensional diartikan sebagai *welfare economics* cenderung akan bertanya apakah kebijaksanaan (hukum) yang diusulkan atau perubahan hukum yang dilakukan akan berpengaruh terhadap cara orang untuk mencapai apa yang dinginkannya? Dalam hubungan ini dua konsep efisiensi menjadi penting : *pareto efficiency* (nama seorang ahli ekonomi Italia abad yang lalu) dan “*kaldor hicks efficiency*” (nama dua ahli ekonomi Inggris). *Pareto efficiency* akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih baik dengan

---

<sup>16</sup> Richard Posner, *Economics Analysis of Law* (Boston,Toronto, London : Little, Brown and Company), hal 3.

<sup>17</sup>*The Economic Analysis of law, which lies in a direct line of descent from utilitarianism, substitutes the more easily measurable criterion of economic efficiency for the felicific calculus’s criteria of pleasure and pain*, Ian McLeod, Palgrave “Legal Theory”, (New York: Macmilan, 2005) hal. 164.

<sup>18</sup>Frank H. Easterbrook, *The Inevitability of Law and Economics*, Legal Education Review Vol.1 No. 1 (1989) hal. 3-4.

<sup>19</sup>Gregory S. Crespi, *Teaching the New Law and Economics*, University of Toledo Law review Vol.25 No.3. hal. 715-717.



tidak mengakibatkan seseorang lainnya bertambah buruk?<sup>20</sup> Sebaliknya *kaldor-hicks efficiency* akan mengajukan pertanyaan apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga ia secara hipotetis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut. Pendekatan yang terakhir ini adalah *cost-benefit analysis*.<sup>21</sup> Pendekatan analisa ekonomi dalam hukum, menekankan kepada *cost-benefit ratio*, yang kadang-kadang oleh sebagian orang dianggap tidak mendatangkan keadilan. Konsentrasi ahli ekonomi yang tertuju kepada efisiensi, tidak terlalu merasakan perlunya unsur keadilan (justice). Hal ini tentu dibantah oleh penganut-penganut pendekatan analisis ekonomi dalam hukum. Pertama dikatakan, bahwa tidak benar ekonom tidak memikirkan keadilan. Dalam usaha menentukan klaim normative mengenai pembagian pendapatan dan kesejahteraan, seseorang mesti memiliki filosofi politik melebihi pertimbangan ekonomi semata-mata. Kedua, ekonomi menyediakan kerangka di dalam mana pembahasan mengenai keadilan dapat dilakukan. Para ekonom telah memperlihatkan bahwa jika kondisi-kondisi untuk adanya pasar yang kompetitif memuaskan, hasil yang diperoleh adalah efisiensi pareto. Sama juga, tiap hasil dari efisiensi pareto dapat dikembangkan dari distribusi asset lebih dulu yang menimbulkan kondisi kompetitif.<sup>22</sup> Ketiga, norma-norma dalam masyarakat lahir secara bersamaan dari ketertiban yang damai. Kontrol yang artifisial oleh hukum di atas ketertiban yang spontan adalah tidak tepat. Mereka yang menganut paham ini tidak percaya bahwa insentif dapat mengontrol hukum dan ekonomi.<sup>23</sup> Hukum tentang Hak Milik dan kontrak memungkinkan orang berdagang barang dan jasa. Hukum Perlindungan Konsumen membatasi para pedagang menghasilkan produksinya. Hukum Perburuhan mengatur pasar tenaga kerja. Hukum Persaingan Usaha menambah persaingan dan melarang monopoli. Perbuatan Melawan Hukum memberikan perlindungan kepada mereka dan hak miliknya dari perbuatan semena-mena dan tidak sah, dan banyak lagi contoh lain. *economic analysis of law* meliputi tiga aspek, yaitu, *pertama transactions cost economy* yang mengevaluasi efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat. *Kedua*, institusi Ekonomi Baru. Institusi dalam konteks ini tidak berarti organisasi seperti perusahaan, pemerintah atau bank. Institusi berarti tindakan manusia, termasuk peraturan hukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. *Ketiga*, teori "*public choice*", yang berkaitan dengan proses pembuatan keputusan yang demokratis dengan menggunakan metode *micro economic* dan perdagangannya. Teori "*public choice*" *typically* mempelajari bagaimana koalisi pemilik mayoritas terbentuk dan suara diperdagangkan di dewan legislative dan pemilihan, dan gejala of "*rent seeking*". *economic analysis of law* bermula sekali pada umumnya dikenal sebagai hukum dan ekonomi (dalam pengertian di luar economics), hasil kerja ekonom juga sarjana hukum Amerika Ronald Coare, Guida Calabresi dan Henry Manne tentang *efficiency common law* berkaitan dengan Hak Milik dan *nuisance*. Studi berkembang dari AS ke Eropa dengan nama-nama Richard Posner, hakim pada *court of appeals for seventh circuit*. Hukum dan Ilmu Ekonomi adalah kenyataan daripada apa yang seharusnya, ia merupakan biaya ekonomi (atau biaya sosial) dari aturan yang berbeda, dan tidak mengenai moralitas atau aturan yang adil. Ia tidak akan menceritakan kepada hakim atau legislator apa aturan yang akan dibuat,

---

<sup>20</sup>Richard Posner, Op. Cit. hal 13.

<sup>21</sup>Michael J. Trebilock, "Law and Economics," the Dalhousie Law journal Vol.16, No.2 (Fall 1993) hal. 361-363.

<sup>22</sup>Susan Rose-Ackerman, "Economics, Public Policy, and Law", Valparaiso University Law Review 26 (1996) hal. 3.

<sup>23</sup>Shozo Ota, "Law and Economics in Japan: Hatching Stage," International review of Law and Economics"11 (1991) hal. 306-307.

tetapi mencoba memberikan informasi biaya alternative dari pilihan aturan. Misalnya, usaha negara industri mengurangi emisi *carbon dioxida* dalam masalah pemanasan global. Pengembangan BHMN pada masa yang akan datang harus menggabungkan prinsip ekonomi dengan keberadaannya sebagai badan hukum publik yang menyelenggarakan pelayanan publik. Selain itu, dalam rangka memenuhi kebutuhan publik, maka harus kreatif, inovatif, progresif seperti layaknya perusahaan swasta. Dengan metode semacam ini, maka BHMN tidak akan kehilangan eksistensinya sebagai milik negara/publik, pada sisi lain juga dapat menjalankan misinya sebagai penyelenggara pelayanan publik yang lebih maju dan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

#### **4. Holdingisasi BUMN**

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan serta menciptakan BUMN yang efisien, efektif/produktif, berdaya saing tinggi, dan mampu menjadi pelaku utama (*champion*) dalam industrinya baik nasional, regional dan bahkan global, perlu dilakukan *rightsizing* BUMN.

Program *rightsizing* BUMN tentunya tidak bisa dilepaskan dari sebuah visi penataan jumlah dan skala BUMN serta perbaikan struktur bisnis BUMN secara menyeluruh, meliputi restrukturisasi, revitalisasi dan profitisasi BUMN secara bertahap dan berkesinambungan. Bentuk dari *rightsizing* tersebut dapat berupa pembentukan *holding*, *merger*/konsolidasi, divestasi, likuidasi, atau bahkan tetap dipertahankan (*stand alone*).

Terdapat beberapa hal yang menjadi latar belakang perlunya *rightsizing* BUMN, antara lain, saat ini belum ada satupun BUMN yang dapat disebut sebagai pemain internasional yang handal, tingkat persaingan usaha yang semakin tinggi baik di pasar domestik, regional, maupun internasional. Selain itu, diperlukan pembenahan skala usaha BUMN sehingga menciptakan daya kompetisi yang lebih kuat. Pada sisi lain, perlu sinergi yang lebih kuat dan luas antar BUMN karena BUMN bergerak pada hampir semua sektor usaha dan dunia usaha tidak dapat lagi bergantung pada pertumbuhan organik, diperlukan pertumbuhan unorganik melalui *merger*, akuisisi, konsolidasi dan sebagainya.

Tindakan *rightsizing* BUMN melalui pembentukan *holding* tidak diatur secara spesifik dan eksplisit dalam peraturan perundangan di Indonesia, melainkan lebih kepada pendekatan *best practice* di dunia bisnis. *Holding* menurut Munir Fuady diartikan sebagai suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut<sup>24</sup>. Menurut Winardi, *holding company* ialah perusahaan yang menguasai perusahaan lain. Seringkali orang mengatakan bahwa sebuah "*holding company is a company which holds other companies*" (*holding company* adalah sebuah perusahaan yang memegang perusahaan lain). Selanjutnya menurut Komaruddin yang dimaksud dengan *holding company* ialah suatu badan usaha yang didirikan dengan tujuan untuk menguasai sebagian besar saham dari badan usaha yang akan dipengaruhinya.<sup>25</sup>

Perbuatan hukum yang terkait dengan *rightsizing* BUMN tersebut yang diatur dalam ketentuan peraturan-perundangan khususnya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 di antaranya adalah:

- a. Penggabungan usaha (*merger*) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

---

<sup>24</sup> Munir Fuady, 1999, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 84.

<sup>25</sup> Komaruddin, *Ekonomi Perusahaan dan Manajemen*, (Jakarta: Alumni, 1984) hal. 161

- b. Peleburan (konsolidasi) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar. Pengambilalihan (akuisisi) yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih baik seluruh ataupun sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.
- c. Pemisahan, yaitu Pemisahan murni, yaitu seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada dua perseroan atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut berakhir karena hukum.
- d. Pemisahan tidak murni, yaitu sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada satu perseroan atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut tetap ada.

Implementasi program *rightsizing* BUMN melalui holdingisasi BUMN dilandasi dengan cita-cita untuk semakin meningkatkan kinerja BUMN dan kontribusinya bagi perekonomian nasional, yang pada akhirnya adalah mewujudkan cita-cita konstitusi keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi.

Manfaat holdingisasi BUMN dapat dilihat dari berbagai aspek dan sudut pandang yang dalam hal ini akan penulis jelaskan dari sisi perusahaan, negara, dan masyarakat sebagai berikut:

*Pertama*, bagi perusahaan. Nilai manfaat yang dapat diperoleh perusahaan dari *holdingisasi* BUMN diantaranya meningkatkan efisiensi karena masing-masing perusahaan asal lebih fokus pada kegiatan operasional. Sedangkan pemasaran, pendanaan dan kebijakan strategis lainnya ditarik ke perusahaan induk. Terciptanya sinergi di antara perusahaan asal, seperti penciptaan industri hilir baru. Kunci akan adanya sinergi adalah bila target menguasai atau memiliki suatu sumber daya tertentu yang dapat menjadi berharga bila dikombinasikan dengan pembeli. Dalam merger horizontal, *economies of scale*, yang mengurangi biaya atau menambah kekuatan penjualan yang meningkatkan margin keuntungan dan penjualan. Dalam integrasi vertikal: sumber utama sinergi adalah dari penguasaan atas alur produksi, yang menghasilkan penguasaan penuh atas rantai produksi. Sebuah perusahaan yang memiliki *excess cash* dapat mengakuisisi perusahaan yang memiliki *project* yang bagus tetapi tidak memiliki pendanaan yang cukup. Apabila perusahaan yang diakuisisi tingkat hutangnya rendah, maka kapasitas utang yang tersisa dapat dimanfaatkan oleh perusahaan yang membeli. Selain itu, untuk meningkatkan skala ekonomi perusahaan dengan daya saing yang lebih baik, memperbaiki struktur permodalan dan membuka peluang pendanaan untuk ekspansi bisnis. Pada sisi lain, untuk menciptakan *value creation* melalui perbaikan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas pendanaan.

*Kedua*, bagi negara. Holdingisasi bermanfaat mengurangi beban negara untuk memberikan suntikan dana segar (PMN) bagi BUMN yang mengalami kesulitan keuangan. Selain itu, adalah dapat menggalang dana dalam jumlah yang besar dibandingkan jika masing-masing BUMN mencari sumber pendanaan sendiri. Dengan kemampuan tersebut maka Pemerintah tidak perlu lagi memberikan suntikan dana (Penyertaan Modal Negara) pada BUMN yang mengalami kesulitan keuangan. Meningkatkan penerimaan negara dari deviden dan pajak. Pembentukan *holding* diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan (induk dan anak) secara keseluruhan. Terkait dengan dividen maka sesuai dengan mekanisme korporasi dengan adanya *holding* ini maka negara hanya berhak atas dividen induk, sedangkan dividen anak perusahaan sepenuhnya menjadi wewenang RUPS masing-masing anak perusahaan. Namun demikian, pembentukan *holding* ini tidak mengganggu setoran deviden kepada Pemerintah, mengingat bahwa jumlah dividen yang disetor anak-anak perusahaan kepada negara ketika

menjadi *holding* akan lebih besar seiring peningkatan kinerja masing-masing perusahaan, dibandingkan ketika sebelum perusahaan-perusahaan tersebut dijadikan *holding*. Membuka lapangan kerja baru dan mengurangi pengangguran. Pembentukan *holding* mengakibatkan jenis dan kegiatan usaha perusahaan perkebunan nasional menjadi semakin berkembang. Hal ini diharapkan mampu menjadikan terbukanya lapangan kerja baru sehingga secara agregat akan mengurangi tingkat pengangguran nasional. *Multiplier effect* dengan adanya pengembangan usaha *holding*.

*Ketiga*, bagi masyarakat. Terbukanya lapangan kerja baru bagi masyarakat setempat. Pembentukan *holding* berdampak pada semakin berkembangnya jenis dan kegiatan usaha perusahaan perkebunan nasional (*holding* maupun anak perusahaan). Hal ini diharapkan mampu meningkatkan peningkatan penyerapan tenaga kerja baru terutama yang berasal dari masyarakat setempat. Terbukanya akses ekonomi baru dengan adanya pengembangan usaha di daerah baru. Dengan terbentuknya *holding*, akan tercipta pengembangan usaha di daerah baru yang akan membuka akses ekonomi baru bagi daerah sekitar pada khususnya dan wilayah nasional pada umumnya. Peningkatan dan pembangunan sarana dan prasarana yang diperlukan masyarakat, baik yang didanai oleh perusahaan maupun oleh Pemerintah yang berasal dari pajak dan dividen perusahaan. Dengan terbentuknya *holding*, perusahaan perkebunan nasional akan lebih mampu berperan dalam aspek sosial ekonomi melalui *corporate social responsibility* atau Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL). Terbukanya peluang usaha baru bagi masyarakat di daerah tempat pengembangan usaha perusahaan.

### **C. Pembaharuan UU BUMN**

Upaya lain yang perlu dilakukan untuk memperkuat BUMN adalah merivisi UU BUMN, dengan memberikan perhatian khusus beberapa substansi, antara lain:

**pertama**, mengatasi kriminalisasi dari tindakan bisnis (perdata). Pada beberapa kasus, satu transaksi bisnis BUMN telah dianggap merugikan keuangan perusahaan, karena BUMN yang modalnya berasal dari APBN maka menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah merupakan keuangan negara, maka tindakan dalam transaksi bisnis tersebut telah merugikan keuangan negara. Merugikan keuangan negara dan menguntungkan orang lain adalah tindak pidana korupsi. Bahkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Ketentuan dalam undang-undang tersebut menggunakan istilah “yang dapat merugikan keuangan negara” adalah termasuk tindak pidana korupsi walaupun kerugian itu belum terjadi. Pengertian kerugian negara dalam Undang-Undang tersebut telah dirubah dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Kriminalisasi transaksi bisnis ini akibat kerancuan Undang-Undang dan ketidakkonsistenan kita terhadap penafsiran *keuangan negara* tersebut. Ini menyebabkan perekonomian kita lambat berjalan karena pejabat BUMN ragu atau khawatir melakukan tindakan bisnis, sebab tidak adanya kepastian hukum tersebut.

**Kedua**, aksi korporasi BUMN. Dalam rangka memperbaiki kondisi internal perusahaan dan meningkatkan nilai perusahaan agar dapat beroperasi secara efisien dan efektif/produktif dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik, dilakukan aksi korporasi. Misalnya, restrukturisasi yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang

kompetitif kepada konsumen dan memudahkan pelaksanaan privatisasi. Kebijakan pemerintah melaksanakan aksi korporasi terhadap BUMN belum sepenuhnya efektif dan efisien karena menghadapi tantangan baik dari aspek finansial, dukungan kelembagaan maupun regulasi. Untuk itu, perlu diatur dalam revisi UU BUMN.

**Ketiga**, holdingisasi. Pelaksanaan *holding* BUMN belum berjalan secara efektif dan efisien, karena belum ada persepsi yang dari para stake holder dan muncul berbagai kecurigaan bahwa akan ada apa-apanya yang menjurus kepada keuntungan bagi kelompok atau individu tertentu. Namun demikian, program menyiapkan BUMN menjadi perusahaan yang andal melalui pembentukan Holding ini, merupakan cara yang terbaik untuk menyelamatkan BUMN sekaligus perekonomian bangsa. Faktor yang sangat penting dalam holdingisasi BUMN adalah regulasi. Selama ini, pengelolaan BUMN diatur dalam beberapa regulasi yang terkait antara lain Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Sektoral, Undang-Undang Keuangan, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Keberadaan regulasi tersebut belum sinergis karena saling bertentangan dan tumpang tindih. Akibatnya holdingisasi berjalan lamban dan tidak bisa memenuhi target yang telah ditetapkan.

**Keempat**, Liberalisasi dan privatisasi BUMN untuk menyehatkan BUMN dan menjaga stabilitas arus modal di dalam negeri harus dilakukan secara selektif. Perlu ada pengaturan lebih komprehensif masalah privatisasi BUMN. Dalam kaitan ini, perlu diperjelas pemisahan fungsi BUMN sebagai penghasil keuntungan atau pelaksana pelayanan publik.

**Kelima**, UU BUMN yang baru harus menegaskan kedudukan BUMN sebagai badan hukum yang memiliki harta kekayaan sendiri keluar dari kekayaan negara, menegaskan kekayaan BUMN bukan kekayaan negara, kekayaan negara di BUMN hanya berupa saham, status BUMN sebagai badan privat. Untuk itu, perlu diatur sinergi, ketentuan barang dan jasa, penghapusan dan pendayagunaan aset, serta penghapusan piutang.

Akhirnya, BUMN yang kuat merupakan salah satu syarat bagi pembangunan ekonomi. Kebijakan BUMN harus dapat menciptakan *predictability, stability, and fairness*. Tidak adanya kepastian hukum akan menghambat pembangunan ekonomi Indonesia, yang keadaannya saat ini mengkhawatirkan. RUU BUMN harus menciptakan hukum yang adil, dan mendapatkan kepastiannya, demi usaha BUMN sebagai agen pembangunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat

## Daftar Pustaka

- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: PT Gramedia, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Bunnag, Jayath “Law as an Economic Infrastructure”, *Thailand Year Book of International and Comparative Law*, (Bangkok: Faculty of Law Chulolangkorn University, 1986).
- . Bailey, Kenneth D *Methods of Social Research*, (New York dan London: The Pree Press, A Divission of Macmillan Publishing Co., Inc, 1977).
- CST Kansil dan Christine ST. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Garuda Wiko, *Penegakan Hukum, Pembaharuan Hukum dan Rancang Bangun Hukum Progresif*, Fakultas Hukum Univeristas Tanjungpura, 2009.
- Grossfeld, Benhard *The Strength and Weakness of Comparative Law* (Oxford: Clarendon Press, 1990).
- Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006.
- Otto Eckstein, *Keuangan Negara*, terjemahan dari “*Public Finance*”, Jakarta: PT Bina Aksara, 1981.
- Nurdjaman dkk, *Keuangan Negara*, Jakarta: Intermedia, 1992.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- \_\_\_\_\_, “Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan”, Universitas Indonesia , Jakarta, 1998.

- Khan, Rahmatulla dan Sushil Kumar, *Introduction to the Study Comparative Law*, (Bombay: Tripathi, 1974).
- Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Mustamin Dg. Matutu, "Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern, "Pidato Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin Ujung Pandang, 1972.
- W. Friedmann., *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, London: Steven & Son, 1971.
- Leonard J.Theberge, "Law and Economic Development,"*Journal of International Law and Policy*, Vol.9, (1980).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Radjawali, 1985).
- Matthem B. Milles and Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis*, (London: Sage Publication Inc, 1974 ).
- William J.Filstead, *Qualitative Methode: A Needed Perspective in Evaluation Research*, dikutip dalam Thomas D Cook dan Charles S. Reichard (ed), *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, (London: Sage Publications, 1978).
- Zweigert Konrad dan Hein Kotz, *Introduction To Comparative Law*, Vol. 1, (Oxford : Clarendon Press, 1987).
- W.E.Butler and V.N. Kudriatsev (ed), *Comparative Law and Legal System, Historical and Socio-Legal Perspectives*, (New York : Oceana Publications, Inc.,1985),h.69. Lihat juga Konrad Zweigert, *Introduction to Comparative Law* (Oxford : Clarendon Press, 1987).

Suparji  
Ketua Program Pascasarja Hukum  
Universitas Al Azhar Indonesia