

351.0092
PRI
h e.1



RESTRUKTURISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

SUGENG PRIYONO B.S

Pembimbing :

Prof. Dr. SRI REDJEKI HARTONO, S.H

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2001

RESTRUKTURISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA

Disusun Oleh :

SUGENG PRIYONO B.S

NIM. B4A.098.086

Dipertahankan di depan Dewan Penguji


Pada Tanggal *15 Februari 2001*

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

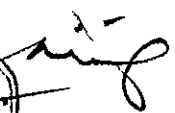
Mengetahui Ketua Program

Magister Ilmu Hukum


Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H

NIP. 130 368 053




Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H

NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan anugerah kepada penulis, sehingga tesis yang berjudul “Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara” dapat diselesaikan oleh penulis tanpa mengalami hambatan yang berarti dalam penyusunannya.

Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dalam menyelesaikan pendidikan pasca sarjananya.

Penulisan tesis ini mendapat bimbingan secara intensif dari Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H. Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki, S.H, yang telah mengorbankan waktunya untuk memberikan bimbingan dan petunjuk yang berharga dan bermanfaat bagi penulis dan semoga Allah Yang Maha Pengasih selalu melimpahkan kekuatan dan kesehatan kepada Beliau.

Dalam kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

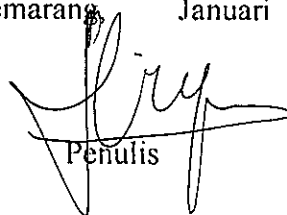
1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
2. Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, S.H, yang telah memberikan ilmu dan bimbingan metodologi penulisan tesis ini kepada penulis;

3. Bapak dan Ibu Dosen pada Program Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan bimbingan dan bekal ilmu pengetahuan selama penulis mengikuti perkuliahan;
4. Kepala Biro Hukum Departemen Keuangan RI beserta staf, yang telah memberikan informasi dan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini;
5. Kepala Bagian Hukum pada Kementrian Penanaman Modal dan Pdayagunaan BUMN beserta staf, yang telah banyak memberikan data dan informasi yang diperlukan dalam penulisan tesis ini;
6. Direksi PT. Pos Indonesia (Persero) yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang;
7. Seluruh civitas akademika Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
8. Sahabatku Wisik Restu W.S, S.H, dan rekan-rekan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Angkatan XVII, yang telah banyak memberikan dorongan kepada penulis.
9. Semua pihak yang telah memberikan bantuan baik materi maupun moril untuk penyelesaian tesis ini.

Secara khusus, tesis ini penulis persembahkan kepada yang tercinta Bapak dan Ibuku, Istriku dan Rio, Shara, Randy anakku, terima kasih atas segala dukungan dan pengertiannya.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna,
namun penulis berharap tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Semarang, Januari 2001



Penulis

ABSTRAK

Langkah yang dilakukan oleh BUMN untuk memulihkan ekonomi adalah dengan melakukan reformasi BUMN. Reformasi ini dilakukan dengan melalui tiga tahap yaitu : restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Restrukturisasi adalah tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham. Secara prinsip, sasaran restrukturisasi BUMN adalah untuk meningkatkan kinerja BUMN atau setidaknya mendekatkan kinerja BUMN kepada perusahaan swasta sejenis.

Perangkat hukum yang mengatur tentang restrukturisasi BUMN ini belum terpadu secara koordinatif, dan masih terpisah-pisah. Ketentuan tersebut misalnya terdapat dalam UU No.9/1969, UU No.1/1995, UU No.8/1995, PP No.3/1983, PP No.12/1998, PP No.13/1998, PP No.27/1998, PP No.6/2000, Inpres No.5/1988, Kep.Menkeu. No.740/KMK.01/1989, dan sebagainya. Meskipun demikian pelaksanaan dari restrukturisasi BUMN ini tidak boleh dilepaskan dari esensialia Pasal 33 UUD 1945, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Metode yang digunakan dalam restrukturisasi BUMN ini adalah : perubahan status hukum, kerjasama operasi atau kontrak manajemen, konolidasi atau merger, pemecahan badan usaha, penjualan saham melalui pasar modal, penjualan saham secara langsung, dan pembentukan perusahaan patungan.

Alasan perlunya restrukturisasi dan sasaran yang ingin dicapai adalah : restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reormasi struktural BUMN; merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan perbaikan BUMN; merupakan upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan kebijakan. BUMN yang perlu direstrukturisasi adalah yang mempunyai karakteristik : BUMN yang mendapat proteksi di masa lalu berdasarkan regulasi atau terdapat monopoli alamiah; BUMN yang berkinerja kurang baik; BUMN yang beroperasi di sektor-sektor kompetitif. Pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN dalam rangka melindungi kepentingan pihak ketiga adalah : pengawasan melalui prinsip transparansi dan pengawasan melalui kerangka regulasi.

UPT-POSTAK-UNDIP

ABSTRACT

The action that can be done to make economy recovery is by SOE reform. The reform is done in three phases, those are restructuring, profitability and privatization. Restructuring is an action to increase efficiency and productivity of enterprise throughout legal form alteration, organization and capital ownership. In principle, restructuring goal of the SOE is to increase SOE performance at least the SOE performance will be equal to those of comparable private firms.

The rules of law that arrange SOE restructuring are not comprehensive on coordination, and are still separated. They are as attached on UU No.9/1969, UU No.1/1995, UU No.8/1995, PP No.3/1983, PP No.12/1998, PP No.13/1998, PP No.27/1998, PP No.6/2000, Inpres No.5/1988, Kep.Menkeu. No.740/KMK.01/1989, etc. Nevertheless those applicable of SOE restructuring shouldn't kept apart from ecensialy of chapter 33 UUD 1945, that it's to reach welfare for Indonesian people. The methods be used in SOE restructuring are legal form alteration, joint operation or management contract, consolidation or merger, corporate separation, initial public offering, direct placement, and joint venture.

The restructuring reasons and the objectives that will be reached are : SOE restructuring is the part of SOE reform structure; it's government obligation to make SOE's recovery; and it's government effort to reform the regulation and draw up a policy. SOE that need be restructured are have characteristic : SOE that got protection by regulation or they have natural monopoly; SOE had less performance; and SOE that operate in competitive sector. Controlling that been done for SOE restructuring action in case of give warranty to the third party are : controlling by principle of transparency, and controlling by frame of regulation.

UPT-POSTAK-UNDIP

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kontribusi Penelitian	5
E. Metode Penelitian	6
1. Metode Pendekatan	7
2. Spesifikasi Penelitian	7
3. Jenis dan Sumber Data	8
4. Teknik Penentuan Sampel	10
5. Teknik Pengumpulan Data	11
6. Analisis Data	13
F. Kerangka Pemikiran	14
G. Sistematika Penulisan	23
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI	
RESTRUKTURISASI BUMN	24
A. Tinjauan Umum Mengenai BUMN dan Kinerja BUMN...	
1. Pengertian dan Konsep Perusahaan	24
a. Pengertian Perusahaan	24

b. Landasan Hukum Tentang Perusahaan	25
2. Konsep Dasar BUMN di Indonesia	27
a. Latar Belakang Berdirinya BUMN Di Indonesia	28
b. Pengertian BUMN	37
c. Landasan Hukum Keberadaan BUMN	38
d. Maksud dan Tujuan didirikannya BUMN.....	46
3. Eksistensi BUMN Dalam Perekonomian Di Indonesia	48
a. Kerjasama yang Dilakukan oleh BUMN Dengan Pelaku Ekonomi yang lain	49
b. Pemberdayaan BUMN Dalam Rangka Peningkatan Kinerja BUMN	51
4. Kinerja BUMN di Indonesia	52
a. Bentuk-Bentuk BUMN yang ada Selama ini.....	52
b. Pengelompokan Aset dan Kinerja BUMN	57
B. Kebijakan Restrukturisasi BUMN di Indonesia	62
1. Pengertian dan Konsep Restrukturisasi	62
a. Pengertian Restrukturisasi dan Restrukturisasi BUMN	62
b. Tujuan Dilaksanakannya Restrukturisasi BUMN ...	64
2. Aspek Hukum Restrukturisasi BUMN	66
a. Restrukturisasi dari Aspek Hukum Ekonomi	66
b. Ruang Lingkup Restrukturisasi BUMN	68
3. Prinsip Dasar Restrukturisasi BUMN	72
a. Penetapan Sasaran yang Ingin Dicapai	73
b. Proses dan Tahap yang Harus Dilalui	75
C. Konsistensitas Dalam Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN..	77
1. Keterkaitan antara Birokrasi dan BUMN di Indonesia	77
a. Struktur Pengawasan yang Dilakukan oleh	

Pemerintah	77
b. Eksistensinya dari Aspek Hukum Ekonomi	79
c. Keberadaan dan Peranan Birokrasi Dalam BUMN	81
d. Mekanisme Pengawasan	83
2. Tindakan Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN	85
a. Aspek Regulasi Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN	85
b. Pihak Ketiga yang Terkait Didalamnya	86
c. Prinsip Transparansi	90
3. Model Pembenahan BUMN di Indonesia	91
a. Restrukturisasi BUMN yang sudah dilaksanakan oleh negara lain	91
b. Model untuk BUMN di Indonesia	95
 BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA	99
A. Hasil Penelitian	99
1. Perlunya Restrukturisasi BUMN dan Sasaran Yang Ingin Dicapai	99
a. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN	
b. Kewajiban pemerintah untuk melakukan perbaikan BUMN	103
c. Upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan kebijakan	108
2. Karakteristik BUMN yang Perlu Direstrukturisasi	111
a. BUMN yang mendapat proteksi dimasa lalu Berdasarkan regulasi dari pemerintah atau terdapat monopoli alamiah	111
b. BUMN yang berkinerja kurang baik dan sedang melakukan usaha untuk memperbaiki tingkat	

perolehan labanya	119
c. BUMN yang beroperasi di sektor - sektor kompetitif dimana perusahaan swasta beroperasi juga	121
3. Pengawasan yang Dilakukan Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN Dalam Rangka Melindungi Pihak Ketiga	130
a. Pengawasan melalui prinsip transparansi	130
b. Pengawasan melalui kerangka regulasi.....	137
B. Analisa Hasil Penelitian	140
1. Perlunya Restrukturisasi BUMN dan Sasaran Yang Ingin Dicapai	140
a. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN	140
b. Kewajiban pemerintah untuk melakukan perbaikan BUMN	144
c. Upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi Dan menetapkan kebijakan	147
2. Karakteristik BUMN yang Perlu Direstrukturisasi.....	150
a. BUMN yang mendapat proteksi dimasa lalu berdasarkan regulasi dari pemerintah atau terdapat monopoli alamiah	150
b. BUMN yang berkinerja kurang baik dan sedang melakukan usaha untuk memperbaiki tingkat perolehan labanya	156
c. BUMN yang beroperasi di sektor-sektor kompetitif dimana perusahaan swasta beroperasi juga	169
3. Pengawasan yang Dilakukan Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN Dalam Rangka	

Melindungi Pihak Ketiga	172
a. Pengawasan melalui prinsip transparansi	172
b. Pengawasan melalui kerangka regulasi.....	185
BAB IV : PENUTUP	196
A. Kesimpulan	196
B. Rekomendasi	199

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Pengelompokan Aset BUMN Kedalam 10 Sektor Industri
- Tabel 2 : Pembidangan Sektor BUMN
- Tabel 3 : Kinerja Keuangan BUMN
- Tabel 4 : Tingkat Kesehatan BUMN
- Tabel 5 : Tindakan Atas Kontrak yang Berindikasi KKN
- Tabel 6 : Kelompok Struktur Korporasi

DAFTAR SINGKATAN

APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bapepam	: Badan Pelaksana Pasar modal
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BW	: Burgerlijk Wetboek
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
IBW	: Indonesische Bedrijven Wet
ICW	: Indonesische Comptabilites Wet
IPP	: Independent Power Producer
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
KKP	: Komite Kebijakan Publik
KM	: Kontrak Manajemen
KSO	: Kerjasama Operasi
KUHD	: Kitab Undang-undang Hukum Dagang
KUHPerd	: Kitab Undang-undang Hukum Perdata
Perjan	: Perusahaan Jawatan
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perum	: Perusahaan Umum
PN	: Perusahaan Negara
PP	: Peraturan Pemerintah
PSO's	: Public Service Obligations
PT	: Perseroan Terbatas
RKAP	: Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan

RoE	: Return on Equity
RoI	: Return on Investmen
RUPS	: Rapat Umum Pemegang Saham
SOE's	: State Owned Enterprises
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
WDP	: Wajib Daftar Perusahaan
YDP	: Yayasan Dana Pensiun

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan negara dalam sektor kepentingan umum, hampir selalu melibatkan negara, yang dalam hal ini dikuasakan kepada BUMN. Pemerintah tetap memegang tarif untuk mengontrol pemegang lisensi monopoli utilities. Hal ini disebabkan karena sektor *public utilities*, seperti misalnya air, listrik, gas, dan telekomunikasi merupakan monopoli alamiah, artinya tuntutan efisiensi dan sarana mengharuskan adanya lisensi monopoli untuk operasi prasarana kepentingan publik tersebut. Tetapi itu bukan berarti BUMN tidak punya kelemahan. Banyak pengamat yang menyatakan bahwa BUMN tidak ubahnya organisasi bisnis besar dan gemuk, tetapi terlalu manja dan lamban. Kelambanan memang merupakan problema serius. Di era globalisasi sekarang ini BUMN memerlukan ritme bisnis yang cepat dan lincah untuk memenangkan persaingan. Akar kelambanan tentu saja beragam wujud dan sifatnya, tetapi konsekuensinya sama; semakin tertinggal. Hambatan struktural tampaknya menjadi penyebab pokok kelambanan BUMN tersebut.¹⁾

BUMN adalah pelaku ekonomi yang peranannya sangat signifikan dalam aktivitas perekonomian nasional. Hal ini disebabkan antara lain karena BUMN memiliki pangsa pasar yang paling besar, khususnya dari segi akses dan penguasaan

¹⁾ Tanri Abeng, *Dari Meja Tanri Abeng, Gagasan, Wawasan, Terapan dan Renungan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hal.104.

pasar. Jumlah aset dan sumber daya manusianya melebihi sebagian besar perusahaan swasta nasional yang ada.

Kondisi BUMN yang ada sekarang ini juga sejalan dengan kondisi ekonomi Indonesia yang saat ini semakin merosot dan belum ada tanda-tanda yang membaik seperti keadaan semula. Sebagai salah satu upaya untuk memulihkan ekonomi, Indonesia memerlukan adanya modal yang sangat besar, yang salah satunya diupayakan dengan melakukan optimalisasi sumber-sumber pendapatan dalam negeri. Langkah yang dilakukan oleh BUMN adalah dengan melakukan reformasi BUMN. Reformasi ini dilakukan dengan melalui tiga tahap, yaitu : restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi ²⁾. Dengan demikian proses restrukturisasi BUMN ini merupakan langkah awal dari reformasi BUMN. Dalam pembahasan ini restrukturisasi diambil sebagai pokok bahasan karena restrukturisasi merupakan suatu pondasi yang harus dibangun untuk dapat menentukan berhasil tidaknya proses selanjutnya. Dengan mengetahui lebih jauh tentang restrukturisasi ini diharapkan akan dapat memberikan gambaran dan analisa tentang langkah apa yang sebaiknya dilakukan sehubungan dengan proses reformasi BUMN.

Peningkatan kinerja BUMN di Indonesia melalui restrukturisasi adalah suatu usaha yang tidak mudah, tetapi usaha ini memerlukan pengkajian mendalam terhadap kronologis dan sistematis problema yang terjadi dalam tubuh BUMN dan dalam kaitannya terhadap perekonomian nasional. Dengan mengacu pada proses dan sejarah keberadaan BUMN, tampaknya permasalahan yang ada tidak cukup diselesaikan

²⁾ Kantor Meneg. BUMN, *Masterplan Reformasi BUMN*, Jakarta, 1999, hal.3.

hanya dari segi kepentingan ekonomi, tetapi masalah dari aspek yang lain juga perlu untuk mendapatkan perhatian. Oleh karena itu upaya peningkatan kinerja BUMN ini memerlukan pendekatan secara multidisiplin, misalnya tinjauan ekonomi, politik, budaya, hukum, dan sebagainya. Dengan demikian terapi pembenahan BUMN dapat dilaksanakan secara komprehensif, dan bukan tambal sulam. Dalam hal ini tentu saja pembahasan berikutnya akan banyak meninjau dari aspek hukum.

Mengingat pentingnya restrukturisasi perusahaan (BUMN) bagi kelangsungan hidup suatu perusahaan, agar kegiatan perusahaan dapat berjalan sebagaimana mestinya dan menjamin tersedianya kebutuhan masyarakat, maka perangkat hukum mengatur tentang beberapa hal yang harus dipenuhi. Beberapa ketentuan hukum yang tersedia, secara mendasar mempunyai tujuan dan sasaran tertentu, yaitu untuk menjaga tetap terjaminnya keseimbangan kepentingan di dalam masyarakat. Sebagaimana nilai filosofi hukum pada umumnya dan adagium yang diakui, bahwa hukum (dalam hal ini norma/nilai yang tertuang secara tertulis) selalu mempunyai tujuan untuk melindungi pihak ketiga. Pihak ketiga itu siapapun jangan sampai dirugikan oleh perbuatan hukum dari pihak atau pihak-pihak lain, yaitu dalam hal ini adalah yang melakukan perbuatan hukum menuju pada restrukturisasi perusahaan³⁾.

Peraturan perundang-undangan yang ada sebenarnya sudah menyiapkan perangkat hukum yang mengatur mengenai kemungkinan menuju pada restrukturisasi BUMN ini, yaitu :

³⁾ Sri Redjeki Hartono, "Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan" Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal.4.

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambil-alihan Perseroan Terbatas.
3. Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara.

Namun demikian bentuk restrukturisasi, apakah itu merger, konsolidasi ataupun akuisisi, yang akan menjadi alternatif pilihan BUMN, tentunya akan disesuaikan dengan situasi dan kondisi internal, eksternal maupun tujuan dari BUMN itu sendiri.

B. PERUMUSAN MASALAH

Kinerja BUMN di Indonesia selama ini masih dianggap belum optimal. Hal ini seringkali lepas dari perhatian karena adanya pertumbuhan ekonomi secara nasional yang cukup tinggi. Pada saat resesi yang telah terjadi baru-baru ini, terlihat bahwa penggunaan modal BUMN secara tidak efisien juga harus dilihat sebagai salah satu faktor penyebab, sehingga tidak mungkin lagi untuk menunda restrukturisasi.

Dari gambaran yang telah disebutkan di atas timbul permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Mengapa BUMN itu perlu direstrukturisasi dan sasaran apa yang ingin dicapai dengan adanya restrukturisasi dalam rangka pemberdayaan BUMN ini ?
2. BUMN dengan karakteristik yang bagaimanakah yang perlu direstrukturisasi ?
3. Bagaimanakah pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN ini dalam rangka melindungi kepentingan pihak ketiga ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Bertitik tolak dari pokok permasalahan seperti telah dikemukakan di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang sebab-sebab, latar belakang dilaksanakannya restrukturisasi BUMN dan sasaran yang ingin dicapainya.
2. Untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang bagaimana melaksanakan restrukturisasi dan karakteristik suatu BUMN yang perlu melaksanakan restrukturisasi.
3. Untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN dalam rangka melindungi kepentingan pihak ketiga.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan akan menambah informasi tentang latar belakang dan sasaran dilaksanakannya restrukturisasi BUMN dalam rangka

pemberdayaan BUMN, karakteristik maupun pengawasan yang dilakukan terhadap BUMN yang perlu melaksanakan restrukturisasi, sehingga dapat dipergunakan sebagai bagian dari pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum perusahaan. Dalam penelitian ini juga tercakup aspek yuridis dari institusi dan pelaksanaan restrukturisasi BUMN. Dengan demikian penelitian yang dilakukan ini mengarah pada penelitian pada pengembangan ilmu pengetahuan, yang dikategorikan sebagai penelitian I.

Sedangkan manfaat praktis yang dapat diperoleh, yaitu bahwa penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai berbagai karakteristik dan pelaksanaan program restrukturisasi BUMN, sehingga dapat mendukung setiap kebijakan yang dimaksudkan untuk lebih memantapkan pemberdayaan dan kelangsungan usaha BUMN di masa-masa yang akan datang.

Disamping itu penelitian ini juga dapat dijadikan gambaran oleh pihak ketiga (masyarakat, investor, dan yang lainnya) yang berminat untuk ikut serta dalam usaha BUMN, apabila hal tersebut dimungkinkan. Juga agar pihak ketiga dapat memahami aspek perlindungan melalui pengawasan yang dilakukannya.

E. METODE PENELITIAN

Penulisan tesis yang berjudul "Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara" ini membutuhkan data yang akurat yang dititik beratkan pada data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan data primer dari penelitian lapangan yang mendukung pengkajian data sekunder. Dengan cara ini permasalahan pokok yang

diteliti dapat dijawab secara tuntas. Agar data yang dimaksud dapat diperoleh dan dibahas, digunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis-normatif yang lebih menekankan kepada segi abstraksi dan pendekatan empiris yang lebih menekankan kepada segi observasi ⁴⁾. Hal ini dikarenakan permasalahan yang diteliti erat kaitannya dengan faktor yuridis dan non yuridis mengenai restrukturisasi BUMN. Pendekatan yuridis normatif mencakup asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum dari institusi BUMN ⁵⁾, sedangkan pendekatan sosiologis dilakukan dengan mengamati aspek-aspek yang berkaitan dengan perkembangan institusi melalui pelaksanaan restrukturisasi.

Sebagai penelitian yang dititik beratkan kepada penelitian data sekunder, fokus yang diteliti adalah sistematika dari perangkat kaidah hukum yang terhimpun di dalam kodifikasi atau peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan restrukturisasi BUMN dalam konteks pengembangan usaha BUMN.

⁴⁾ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, (tanpa nama penerbit), Yogyakarta, 1989, hal.7.

⁵⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1995, hal.14.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dan analitis karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai berbagai sudut pandang dari institusi BUMN, yaitu aspek hukumnya, karakteristiknya, dan pengamanan melalui pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN. Dengan demikian dari analisis dapat diperoleh suatu kesimpulan umum mengenai eksistensi dan pelaksanaan restrukturisasi BUMN di Indonesia.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang diperlukan meliputi data sekunder sebagai titik berat dan data primer sebagai penunjang.

Data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :⁶⁾

- 1) Data sekunder yang bersifat publik, yaitu berupa data resmi yang berkaitan dengan restrukturisasi BUMN yang dikeluarkan oleh Kantor Menteri Negara Investasi dan BUMN, misalnya data kinerja BUMN, laporan, pengumuman, buku-buku, dan dokumen publik lain yang berkaitan dengan restrukturisasi BUMN.
- 2) Bahan hukum primer, yaitu materi-materi hukum yang bersifat mengikat terhadap institusi dan program restrukturisasi BUMN, yang terdiri dari :

⁶⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal.10.

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas,
 - b) Undang-Undang yang berkaitan dengan pembentukan maupun operasional BUMN,
 - c) Peraturan Pemerintah,
 - d) Keputusan Menteri.
- 3) Bahan hukum sekunder, berupa hasil penelitian, karya ilmiah, disertasi, literatur yang berhubungan erat dengan institusi BUMN, program restrukturisasi serta unit-unit pelaksanaannya.
 - 4) Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, kamus ekonomi umum, kamus manajemen, ensiklopedia ekonomi-keuangan, kamus besar bahasa Indonesia, dan berbagai surat kabar dan majalah.

Sedangkan data primer atau data yang diperoleh langsung dari nara sumber yang dimaksudkan sebagai pendukung dalam mengkaji data sekunder diperoleh melalui penelitian lapangan. Data primer diharapkan diperoleh dari nara sumber dan responden yang diarahkan kepada pendapat atau pandangan para pelaku dan praktisi di dalam program restrukturisasi BUMN, khususnya yang berada di wilayah Jakarta.

b. Sumber Data

Guna memperoleh data tersebut di atas, penentuan sumber data adalah sebagai berikut :

- 1) Kantor Menteri Negara Investasi dan BUMN sebagai pemegang saham dan pengelola.

- 2) Departemen Keuangan sebagai pengelola kegiatan penata usahaan setiap penyertaan modal negara.
- 3) PT. Telkom Tbk.
- 4) PT. Garuda Indonesia
- 5) PT. Perusahaan Listrik Negara
- 6) PT. Perkebunan Nusantara.
- 7) Badan Pengkajian Hukum Nasional sebagai sumber peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan restrukturisasi BUMN.
- 8) Media Internet

Dengan demikian lokasi penelitian yang akan dilakukan berada di Bandung dan Jakarta.

4. Teknik Penentuan Sampel

Berdasarkan pertimbangan bahwa jumlah BUMN yang ada sekarang ini berjumlah 144 (data dari Kantor Meneg Investasi dan BUMN, 1999), maka untuk memperoleh data primer tidak didasarkan pada pertimbangan besarnya populasi, melainkan hanya merupakan data penunjang untuk melengkapi informasi data sekunder, sehingga sampel dipilih secara purposive ⁷⁾. Oleh karena itu, telah ditetapkan sebanyak 7 institusi selaku responden yang dapat diklasifikasikan berdasarkan kewenangan dan pelaksana operasional BUMN, yaitu pertama, institusi yang mempunyai kewenangan untuk menentukan arah kebijakan

⁷⁾ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1998, hal.76.

restrukturisasi, dan kedua, institusi pelaksana operasional yang melaksanakan program restrukturisasi. Pengklasifikasian tersebut dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai adanya kekhasan otoritas dari masing-masing institusi yang bertalian.

Untuk melengkapi data yang diperoleh dari responden tersebut, diambil juga pendapat atau informasi yang berasal dari informan di dalam institusi atau badan yang terkait erat dengan program restrukturisasi BUMN, yaitu :

- a. Biro-biro terkait di Kantor Menteri negara Investasi dan BUMN,
- b. Biro-biro terkait di Departemen Keuangan,
- c. Bagian-bagian terkait di institusi BUMN.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan guna menjawab permasalahan seperti yang telah disebutkan sebelumnya, disamping mempelajari berbagai literatur yang ada hubungannya dengan obyek penelitian, maka dilakukan pula penelitian lapangan untuk memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder.

Oleh karena itu, alat pengumpulan data yang dipergunakan adalah :

- a. Dokumen dari bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Mengingat masih sedikitnya kajian hukum terhadap restrukturisasi BUMN, maka untuk memperoleh kejelasan atas dokumen-dokumen yang berhasil dikumpulkan, diperlukan juga pendapat para ahli atau pakar guna melengkapi kajian terhadap bahan-bahan hukum tersebut, seperti telaah terhadap substansi

peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan restrukturisasi BUMN.

- b. Wawancara, khususnya dilakukan terhadap nara sumber atau responden atau institusi BUMN dan institusi pemerintah. Wawancara dilakukan dengan mempersiapkan pedoman wawancara yang terstruktur maupun wawancara bebas dan mendalam dengan informan terpilih untuk mempermudah dalam memperoleh data yang diteliti. Wawancara terstruktur dengan pemegang otoritas kebijakan restrukturisasi dan pelaksana operasional, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan restrukturisasi, dimaksudkan untuk memperoleh data mengenai faktor-faktor yang mendukung dan menghambat program pelaksanaan restrukturisasi BUMN, karakteristik institusi, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan restrukturisasi BUMN. Wawancara mendalam, melalui informan kunci di kantor Menteri Negara Investasi dan BUMN ditujukan untuk memperoleh data mengenai aspek pengawasan pemerintah dalam rangka melindungi kepentingan pihak ketiga, yaitu masyarakat maupun investor. Untuk mendukung pelaksanaan wawancara, digunakan tape recorder dan catatan harian lapangan.
- c. Kuisisioner atau daftar pertanyaan yang dalam banyak hal ini dibuat dalam bentuk kombinasi antara terbuka dan tertutup. Kuisisioner tersebut ditujukan kepada institusi BUMN yang telah melaksanakan restrukturisasi maupun yang belum melaksanakan restrukturisasi, baik secara kelembagaan maupun secara perseorangan.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini berupa data dari hasil studi pustaka dan studi dokumen terhadap dokumen publik, bahan hukum primer, sekunder dan tersier, maupun data dari hasil penelitian lapangan. Data yang diperoleh dari studi pustaka yang didukung oleh data primer dianalisis secara kualitatif. Hal ini sesuai dengan metode pendekatan penelitian hukum yang normatif yang menekankan pada langkah-langkah spekulatif-teoritis dan analisis normatif-kualitatif⁸⁾.

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan, setelah dilakukan kategorisasi masalah atau temuan, selanjutnya ditelaah dan dibahas dengan menggunakan pola pikir kontekstual sesuai dengan urutan yang telah ditentukan. Data yang berwujud angka, seperti misalnya kondisi BUMN berdasarkan jumlah modal, jumlah aset per sektor, dan lain sebagainya, akan diedit, diberi kode dan dikategorikan terlebih dahulu, untuk kemudian disajikan dalam bentuk tabel sebagai pendukung data sekunder. Terhadap data tersebut akan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif.

Dari hasil analisis diharapkan diperoleh gambaran dan pemahaman yang akurat mengenai aspek-aspek yang berhubungan dengan restrukturisasi BUMN di Indonesia.

⁸⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hal.35.

F. KERANGKA PEMIKIRAN

Undang-Undang Dasar 1945 telah meletakkan landasan pokok bagi perekonomian Indonesia dalam Pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 yang dikutip berikut ini :

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

Ayat (1) memberi norma dasar bagi penanganan perekonomian negara, dan ayat (2) dan (3) adalah konsekuensi dari ayat (1). Eksistensi sistem ekonomi pasar bagi Indonesia dilandasi makna Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam penjelasan UUD 1945 mengenai Pasal 33 disebutkan : “Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua orang, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang”.⁹⁾

Konsep ekonomi yang dianut oleh Indonesia seperti diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945, juga diamanatkan oleh Pasal 38 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang isinya persis sama dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam

⁹⁾ Suatu pandangan resmi pemerintah mengenai perekonomian Indonesia disampaikan oleh Mohammad Hatta selaku Wakil Presiden RI pada Konperensi Ekonomi di Yogyakarta pada 3 Februari 1946. Di dalam pidato yang berjudul “*Ekonomi Indonesia di Masa Datang*”, Mohammad Hatta antara lain menyatakan bahwa “menurut arahnya, dasar perekonomian di masa datang akan semakin jauh dari pada dasar individualisme, dan semakin dekat kepada kolektivisme, yaitu sama sejahtera.” Kolektivisme itu sendiri oleh M. Hatta disebut juga “tolong-menolong (gotong rorong)”

memberikan pemahaman atas Pasal 38 UUDS 1950, Widjojo Nitisastro (1955) mengemukakan bahwa sistem ekonomi didasarkan kepada usaha bersama seluruh masyarakat dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat (peningkatan pendapatan per kapita) dan pembagian yang merata daripada yang diperoleh dari usaha bersama itu (pembagian pendapatan yang merata), dengan negara memainkan peranan aktif dalam memimpin dan melaksanakan pembangunan ekonomi.¹⁰⁾ Dari penafsiran tersebut, ada dua hal yang dapat dikemukakan yaitu, pertama, tujuan peningkatan taraf hidup masyarakat, dan kedua, pembagian yang merata.

Dalam menelaah Pasal 33 UUD 1945 ini, tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar yang melandasinya, yaitu :¹¹⁾

1. Susunan perekonomian tidak dapat dipisahkan dengan keadilan sosial. Keadilan sosial tidak dapat dipisahkan dari prinsip kesejahteraan sosial. Dengan demikian, memberikan legalitas kepada keikutsertaan pemerintah dalam kegiatan sosial-ekonomi. Pemerintah menguasai, mengawasi, mengatur alat-alat produksi, dan kegiatan sosial demi keadilan sosial.
2. Susunan perekonomian harus dilandasi oleh demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dalam wujud usaha bersama berdasarkan kekeluargaan. Prinsip demokrasi politik dan demokrasi ekonomi inilah yang paling tepat untuk menjamin terwujudnya keadilan sosial.

¹⁰⁾ Normin S. Pakpahan, "*Hukum Persaingan : Suatu Tinjauan Konseptual*", Jurnal Hukum Bisnis Vol.1, YPHB, Jakarta, 1997, hal.68.

¹¹⁾ Ibrahim, *BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.65. Dilihat dari pemikiran secara historis, latar belakang lahirnya Pasal 33 UUD 1945 tersebut adalah

3. Dasar kesejahteraan sosial, demokrasi politik dan ekonomi, diikuti oleh prinsip-prinsip sosialisme. Prinsip sosialisme akan memberikan dasar penguasaan cabang-cabang produksi tertentu oleh pemerintah, membenarkan pemerintah untuk ikut serta melakukan bidang usaha perekonomian.

Tugas untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 ini dalam penyelenggaraannya oleh negara, diserahkan kepada perusahaan-perusahaan dimana unsur kepemilikannya ada pada negara. UUD 1945 menjamin eksistensi BUMN.¹²⁾ Bidang-bidang yang sangat terkait dengan kepentingan umum, seperti perminyakan, gas bumi, air minum, kelistrikan, merupakan segmen bisnis untuk BUMN. Ini sebagai konsekuensi logis dari eksistensi Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yakni sebagai penjabaran dari kata "dikuasai" oleh negara yang terdapat dalam Pasal tersebut. Selanjutnya Pasal 33 ayat (2) tersebut mengisyaratkan penguasaan negara secara langsung terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) memberi kekuasaan kepada negara untuk secara langsung menguasai kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pengolahan/pengelolaan sumber daya bumi/alam, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Karena itu seyogyanya pihak selain BUMN tidak dibenarkan beroperasi di bidang-

dasar demokrasi ekonomi sebagai dasar susunan perekonomian Indonesia, dan sebagai konsekuensi dari demokrasi ekonomi.

¹²⁾ UUD 1945 menjamin eksistensi BUMN dan koperasi, dan sesungguhnya bahkan kurang memberi tempat kepada sektor swasta. Secara praktis dalam praktek sekarang ini, terjadi differensiasi yang relatif longgar terhadap bidang bisnis yang boleh dimasuki oleh masing-masing sokoguru ekonomi tersebut, yaitu BUMN, koperasi dan swasta.

bidang seperti ini. Atau jikapun mereka beroperasi, haruslah dilakukan dengan *deal-deal* dengan pemerintah sebagai pihak yang berwenang menguasai. Dengan *deal-deal* tersebut, negara tidak melepaskan kepemilikan (tetap menguasai), baik secara yuridis, maupun secara konseptual.¹³⁾

Dalam bahasa asingnya BUMN atau perusahaan negara adalah *public/state owned enterprise*, yang dengan demikian BUMN berisikan dua elemen esensial yaitu unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). Keistimewaan karakteristik BUMN yang tidak dimiliki badan usaha lain, dirumuskan sebagai "*a corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprises*", yang berarti badan usaha yang berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta.¹⁴⁾

Untuk lebih dapat mengefektifkan dalam melakukan pengelolaan BUMN, dilakukan pemisahan bentuk BUMN menjadi :

1. Perusahaan Jawatan, yang diutamakan untuk kegiatan di bidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat, termasuk pelayanan bagi masyarakat.
2. Perusahaan Umum, yang lebih diutamakan untuk berusaha di bidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum disamping mendapat keuntungan.

¹³⁾ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek (Buku Ke-empat)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.36.

¹⁴⁾ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi : Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Jakarta, hal.2.

3. Perusahaan Perseroan, yang lebih diarahkan untuk memupuk keuntungan dan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan/atau koperasi, di luar bidang perjan dan perum.

Pemisahan bentuk BUMN ini tidak dilihat semata-mata secara faktual yuridis, tetapi lebih dilihat secara fungsionalnya. Apabila pembagian BUMN kepada perjan, perum dan persero tersebut ditempatkan dalam kerangka acuan Pasal 33 UUD 1945, maka perjan dan perum termasuk ke dalam wadah "dikuasai negara" seperti dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2), yakni kekuasaan negara yang secara langsung atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sedangkan eksistensi persero hanya mungkin dibenarkan sejauh bidang usahanya tersebut menyangkut :

- Cabang-cabang produksi penting (Pasal 33 ayat 2 UUD 1945), dan/atau
- Termasuk ke dalam proses pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945).

Kinerja yang dicapai antara bentuk BUMN yang satu dengan yang lain tentunya akan berbeda. Tetapi secara umum dapat dilihat bahwa kinerja BUMN adalah sangat rendah. Kinerja BUMN yang di bawah standar telah menjadi sangat jelas pada tahun 1980-an dan mendasari terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988 yang dijabarkan lebih lanjut dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740 dan 741 tahun 1989. Kesemuanya menekankan tentang perlunya kinerja BUMN yang lebih baik dan memberikan wewenang dalam penggunaan berbagai alat reformasi seperti restrukturisasi, penggabungan usaha (merger), pelaksanaan kerjasama operasi

(*joint operation*) dan bentuk-bentuk lainnya dari partisipasi swasta termasuk penawaran saham kepada masyarakat dan penempatan langsung (*direct placement*) atau *trade sales*. Penekanan diberikan kepada pertanggungjawaban terhadap kinerja yang cukup serta kepada upaya memperkuat perangkat pemantauan.¹⁵⁾

Persaingan, efisiensi dan keandalan manajemen suatu perusahaan tidak ditentukan oleh status kepemilikan (*ownership*), apakah berada di tangan swasta atau pemerintah, tetapi lebih dipengaruhi oleh lingkungan usaha dan kewirausahaan.¹⁶⁾ Tantangannya terletak pada pertanyaan : apakah manajemen BUMN mampu berperilaku sebagai wirausaha (*entrepreneur*), dan apakah pemerintah mampu memperlakukan BUMN sebagaimana layaknya suatu perusahaan (*corporate*). Kemampuan berperilaku wirausaha bagi manajemen dan memperlakukan BUMN sebagai lembaga bisnis oleh pemerintah akan membantu menumbuhkan kreativitas, inovasi dan tanggung jawab manajemen, yang lebih lanjut akan memacu tercapainya efisiensi optimal.

Mengikutsertakan pihak swasta untuk ikut serta melakukan pengelolaan BUMN bukan berarti menjual BUMN kepada swasta. Hal ini dapat disebut juga dengan privatisasi BUMN. Privatisasi tidak disebutkan sebagai alat utama reformasi, meskipun demikian Menteri Keuangan pada tahun 1989 menerbitkan suatu program reformasi yang mencakup lebih dari separuh dari 180 BUMN yang ada pada saat itu.

¹⁵⁾ Kantor Meneg. Pendeayagunaan BUMN, *Materplan Reformasi BUMN*, 1998, hal.2.

¹⁶⁾ Studi kasus tentang pemilikan ini dapat dilihat dalam Mardjana, "*Ownership or Management Problem? : A case studi of Three Indonesian State Enterprises*" *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol.31, 1995.

Program tersebut tidak dilaksanakan. Namun beberapa tindakan telah dilaksanakan, seperti perubahan status hukum dari beberapa BUMN (misalnya dari Perum menjadi Persero) dan beberapa penggabungan usaha.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMN di Indonesia masih bersifat partial dan terpisah-pisah antara satu dengan yang lain. Belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN secara komprehensif dan terpadu sehingga memudahkan dalam melakukan koordinasi pengelolaannya. Dengan demikian ketentuan yang mengatur tentang restrukturisasi BUMN tersebut tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti antara lain yang tercantum dalam :

1. Undang-Undang No 19 Prp Tahun 1960 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara
2. Undang-Undang No.9 Tahun 1969 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang
3. Undang-Undang No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas
4. Undang-Undang No.8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
5. Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN
6. Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan
7. Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum
8. Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas

9. Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum
10. Instruksi Presiden No.5 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan BUMN
11. Kep. Menkeu No.740/KMK.01/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN
12. Kep. Menkeu No.196/KMK.016/1998 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran BUMN
13. Kep. Menkeu No.197/KMK.016/1998 tentang Penyusunan Rencana Jangka Panjang BUMN
14. Kep. Menkeu No.198/KMK.016/1998 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan BUMN.

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMN bukan berarti bahwa segala sesuatu hal yang berhubungan dengan BUMN sudah terakomodasi dan terkoordinasi. Yang tidak kalah penting dari aspek normatif tersebut adalah tentang prinsip transparansi dalam melakukan pengelolaan BUMN. Dengan adanya penerapan prinsip transparansi dalam pengelolaan BUMN ini diharapkan ada suatu jaminan untuk menjaga kepentingan publik dan kepentingan nasional. Transparansi dalam pengelolaan BUMN merupakan prakondisi yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja ekonomi BUMN dan merupakan kunci keberhasilan dalam menciptakan lingkungan bisnis yang tepat bagi program

restrukturisasi BUMN.¹⁷⁾ Prinsip transparansi sendiri adalah suatu prinsip keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material dan relevan (*disclosure*) mengenai perusahaan.¹⁸⁾ Dengan transparansi, pihak-pihak yang terkait akan dapat melihat dan memahami bagaimana dan atas dasar apa keputusan tertentu dibuat serta bagaimana suatu BUMN itu dikelola. Dengan transparansi, pengungkapan informasi-informasi (*disclosure*) akan menjamin bahwa BUMN memberikan informasi yang akurat dan aktual mengenai kinerja perusahaan, khususnya kepada pemegang saham, dan umumnya kepada masyarakat. Dengan demikian walaupun kepentingan pemegang saham menjadi pertimbangan dalam melakukan pengelolaan BUMN, tetapi kepentingan masyarakat sebagai pihak yang paling berhak atas esensialia dari keberadaan BUMN, menjadi pertimbangan yang paling dasar.

G. SISTIMATIKA

Untuk mempermudah pembahasan tesis ini berikut ini akan diuraikan secara garis besar sistematika penulisan tesis yang terdiri dari 5 bab. Pada bagian pertama (Bab I) dikemukakan mengenai latar belakang permasalahan dan

¹⁷⁾ Pemerintah sebenarnya telah membuat komitmen dalam penerapan praktek-praktek *good corporate governance* untuk BUMN dengan menerbitkan Surat Edaran No. S-106/M-PM.PBUMN/2000 pada tanggal 17-4-2000 yang menyerukan agar BUMN melaksanakan praktek-praktek *good corporate governance*.

¹⁸⁾ Tujuan lain dari prinsip transparansi adalah untuk meningkatkan kinerja dan efisiensi dari BUMN, pada tingkat perumusan kebijakan. Dengan transparansi diharapkan *vested interested* dalam BUMN akan dihindari, dan menghindari konflik kepentingan personal dengan kepentingan profesional. Yang harus ditekankan adalah bahwa BUMN adalah entitas bisnis dan layanan publik, dan jangan sampai dijadikan sebagai instrumen politik.

permasalahannya, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, metode penelitian, dan kerangka pemikiran. Bagian berikutnya, yaitu Bab II diketengahkan mengenai tinjauan pustaka mengenai restrukturisasi BUMN.

Setelah tinjauan pustaka, pada Bab III dituangkan hasil penelitian dan analisis hasil penelitian. Kemudian ditutup dengan kesimpulan dan saran, yang dituangkan dalam Bab IV.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA RESTRUKTURISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA

A. TINJAUAN UMUM MENGENAI BUMN DAN KINERJA BUMN

1. Pengertian dan Konsep Perusahaan

a. Pengertian Perusahaan

Istilah perusahaan adalah istilah ekonomi yang dipakai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) dan perundang-undangan di luar KUHD. Meskipun demikian dalam KUHD sendiri tidak dijelaskan pengertian resmi istilah perusahaan itu¹⁹⁾.

Menurut Molengraaff, yang dimaksud dengan perusahaan adalah: "keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar, untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memperdagangkan atau menyerahkan barang, atau mengadakan perjanjian perdagangan". Dia memandang pengertian perusahaan dari sudut ekonomi karena tujuan memperoleh penghasilan dilakukan dengan cara memperdagangkan barang, menyerahkan barang, dan perjanjian perdagangan.

Perbuatan ekonomi tersebut merupakan mata pencaharian, artinya dilakukan secara terus menerus, tidak insidental, bertindak keluar

¹⁹⁾ Abdulkadir Muhammad, *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal.7. Pihak pembentuk undang-undang agaknya berkehendak menyerahkan perumusan "perusahaan" kepada pandangan masing-masing ilmuwan, dan ini terakomodir sesuai dengan pesatnya perkembangan dunia bisnis sekarang ini. Lihat juga Kansil dalam *Hukum Perusahaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.1.

menghadapi pihak lain (pihak ketiga). Di sini muncul aspek hukum dari perusahaan, yaitu perjanjian dengan pihak lain yang menjadi dasar kewajiban dan hak masing-masing pihak. Tetapi perlu dikemukakan di sini bahwa dalam rumusan Molengraaff tidak dipersoalkan tentang perusahaan sebagai badan usaha. Yang dikemukakan justru perusahaan sebagai perbuatan, jadi ada kesan hanya meliputi kegiatan usaha.

Sedangkan menurut Polak yang memandang dari sudut komersial, disebut perusahaan apabila “ diperlukan perhitungan laba rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan”. Di sini Polak menambahkan unsur “pembukuan laba rugi” pada unsur-unsur lain seperti yang telah dikemukakan oleh Molengraaff.

Polak mengakui ada unsur-unsur lain itu terbukti dari penjelasannya bahwa apakah suatu perusahaan dijalankan menurut cara-cara yang lazim atau tidak, dapat diketahui dari keteraturan menjalankan perusahaan itu dan bukan dijalankan secara gelap. Jika unsur-unsur ini tidak ada, hilanglah sifat perusahaan dari aspek hukum perusahaan.²⁰⁾

b. Landasan Hukum tentang Perusahaan

Rumusan pengertian perusahaan ini terdapat juga di dalam Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang No.3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (WDP), yang menyatakan sebagai berikut :

²⁰⁾ *Ibid*, hal.9. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penekanan yang diberikan oleh Polak adalah dalam segi yuridis.

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja, serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba”.

Dalam Pasal 1 huruf (d) UU WDP dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan usaha adalah setiap tindakan, perbuatan atau kegiatan apapun dalam bidang perekonomian, yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba. Sedangkan yang dimaksud dengan “pengusaha” adalah setiap orang perseorangan atau persekutuan atau badan hukum yang menjalankan sesuatu jenis perusahaan [Pasal 1 huruf (c)].

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut dapat diperoleh kenyataan bahwa dalam pengertian perusahaan tersimpul dua hal, yaitu :

- 1) Bentuk usaha yang berupa organisasi atau badan usaha (dalam bahasa Inggris disebut *company*);
- 2) Jenis usaha yang berupa kegiatan dalam bidang perekonomian yang dilakukan secara terus menerus oleh pengusaha untuk memperoleh keuntungan dan atau laba (dalam bahasa Inggris disebut *business*).

Apabila rumusan ini dibandingkan dengan rumusan Molengraaff dan Polak, ternyata rumusan ini lebih sempurna. Dengan terpenuhinya unsur “bentuk usaha” (badan usaha) dan “jenis usaha” (kegiatan bidang perekonomian), maka unsur-unsur lain terpenuhi juga. Berdasarkan undang-undang yang berlaku sekarang, walaupun kegiatan ekonomi tersebut

dilakukan secara terus menerus, terang-terangan, terhadap pihak lain (pihak ketiga), dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba, jika tidak dijalankan oleh badan usaha, itu bukan perusahaan, melainkan hanya pekerjaan. Setiap perusahaan mempunyai bentuk hukum yang diakui oleh undang-undang. Bentuk hukum ini menunjukkan legalitas perusahaan tersebut sebagai badan usaha yang menjalankan kegiatan ekonomi. Bentuk hukum ini secara formal termuat dalam akta pendirian, atau surat ijin usaha.

2. Konsep Dasar BUMN di Indonesia

Hampir di semua negara, dikenal adanya perusahaan dengan modal milik negara yang ditanamkan di dalamnya dan ini sudah merupakan suatu gejala yang universal. Umumnya perusahaan demikian ini dinamakan "Perusahaan Negara" yang sekarang dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara atau yang dalam kepustakaan dinamakan pula sebagai "*government enterprise*" atau "*public enterprise*"²¹⁾.

Bentuk perusahaan yang disebut dengan Perusahaan Negara tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang Indonesia melainkan diatur dalam berbagai peraturan khusus.²²⁾

²¹⁾ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.88. Istilah BUMN dalam pemerintahan sekarang adalah *State Owned Enterprises*, sebagaimana dipakai oleh Kantor Menteri Negara Investasi dan Pendayagunaan BUMN.

²²⁾ C.S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Bisnis) Bagian I*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal. 88.

a. Latar Belakang Berdirinya BUMN di Indonesia

Berdasarkan dasar hukum bagi berlakunya Perusahaan Negara di Indonesia, maka Perusahaan Negara dapat dibagi dalam :

1) Perusahaan Negara sebelum tahun 1960.

Sebelum tahun 1960 Perusahaan-perusahaan Negara di Indonesia diatur oleh peraturan-peraturan yang berbeda-beda. Keanekaragaman tersebut menyebabkan pula adanya bentuk Perusahaan Negara yang berlainan, yaitu :

- a) Perusahaan-perusahaan IBW (*Indonesische Bedrijven Wet* = Undang-Undang Perusahaan Indonesia). Perusahaan-perusahaan ini diatur oleh Undang-Undang Perusahaan Indonesia atau IBW, atau Perusahaan-perusahaan yang berstatus IBW dan karena itu disebut Perusahaan-perusahaan IBW. Perusahaan IBW ini permodalannya berupa pinjaman dari anggaran belanja negara, dan untuk Perusahaan tersebut harus membayar bunga kepada negara, dan harus membuat pembukuan yang lengkap berikut neraca rugi-laba. Perusahaan IBW ini berada dalam wewenang dan kekuasaan departemen yang bersangkutan, sehingga dalam hubungan hukum, Perusahaan IBW berada di dalam wilayah hukum publik, walaupun bila berhubungan dengan pihak ketiga Perusahaan ini harus

bertindak dalam lapangan hukum perdata. Jadi sebenarnya Perusahaan IBW ini sama dengan *departemental government enterprise*.²³⁾

Beberapa contoh dari Perusahaan IBW ini antara lain :

- Perusahaan Garam dan Soda
- Percetakan Negara
- Jawatan Pos, Telegram dan Telepon
- Pelabuhan Surabaya
- Tambang Timah Bangka.

b) Perusahaan-perusahaan ICW. (*Indonesische Comptabilites Wet* = Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia). Perusahaan-perusahaan ini dijalankan dalam rangka Undang-Undang perbendaharaan Indonesia atau ICW (diundangkan dalam Stb. 1925 No. 448) dan karena itu disebut Perusahaan-perusahaan ICW.

Perusahaan ICW ini juga merupakan badan hukum publik yang merupakan bagian integral dari departemen pemerintahan. Dengan demikian perusahaan ini juga merupakan *departemental government enterprise*.

Baik perusahaan ICW (maupun IBW) mempunyai fungsi sebagai suatu lembaga pemerintahan yang berada di bawah departemen

²³⁾ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hal.66. Bandingkan juga dengan C.S.T. Kansil dalam *Hukum Perusahaan Indonesia Bagian I* hal.89-91.

yang bersangkutan, maka bisa dibuktikan bahwa mereka tidak mencari keuntungan. Hal ini akan menjadi jelas apabila dilihat bahwa Perusahaan Negara ini didirikan untuk pelayanan sosial dari pemerintah.

Beberapa contoh dari Perusahaan ICW ini antara lain :

- Perusahaan Piringan Hitam (Departemen Penerangan)
- Penerbitan Balai Pustaka (Departemen P & K)
- Pabrik Alat Peralatan (Departemen Pertahanan)
- Perusahaan Air Minum Negara (Departemen PUTL)
- DAMRI (Departemen Perhubungan Darat)

c) Perusahaan-perusahaan berdasarkan undang-undang tertentu. Perusahaan-perusahaan ini dijalankan oleh suatu Badan yang ditunjuk oleh Pemerintah berdasarkan suatu undang-undang tersendiri.

Perusahaan berdasarkan Undang-Undang tertentu meliputi :

- Perusahaan-perusahaan yang didirikan oleh Bank Industri Negara (BIN)
- Perusahaan-perusahaan asing yang diambil alih pemerintah Republik Indonesia (nasionalisasi)

d) Perusahaan-perusahaan Negara berdasarkan hukum Perdata khususnya Hukum Dagang. Perusahaan-perusahaan ini berada di lapangan Hukum Dagang Indonesia, dan sebagian besar berbentuk

Perseroan terbatas, yang saham-sahamnya (modal) dimiliki oleh Departemen-Departemen (Pemerintah) yang menguasai Perusahaan Negara yang bersangkutan

- e) Usaha-usaha dengan modal Pemerintah dalam bentuk Yayasan. Usaha-usaha ini modalnya berasal dari Pemerintah dan dijalankan dalam bentuk suatu Yayasan.

Penyelenggaraan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan Yayasan diatur dalam akta penentuan Yayasan dan Anggaran Dasarnya. Yayasan dengan modal pemerintah ini dibentuk dengan Keputusan Menteri yang bersangkutan.

- 2) Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960

Lahirnya UU No.19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (PN), pada mulanya berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dapatlah dianggap sebagai suatu tonggak bersejarah (*milestone*) dalam perkembangan PN-PN di Indonesia. Undang-Undang inilah yang mempertegas dan mensahkan keterlibatan negara melalui PN-PN dalam aktivitas ekonomi.

Sebagai dasar konstitusional tetap dipergunakan Pasal 33 UUD 1945 (yang sama isinya dengan Pasal.38 UUDSRI) karena sejak tanggal 5 Juli 1959 Presiden telah memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Akan tetapi pertimbangan lain yang agakny beralasan adalah perlunya diadakan suatu sinkronisasi dalam

segala kegiatan ekonomi, baik negara maupun swasta, dalam kerangka ekonomi terpimpin.²⁴⁾

Dalam Pasal 1 UU No.19 Prp. Tahun 1960 ini dirumuskan bahwa “perusahaan negara adalah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia kecuali jika ditentukan lain dengan berdasarkan undang-undang”. Dan PN yang didirikan dengan suatu peraturan pemerintah dan memperoleh status sebagai badan hukum.

Lebih tegas dijelaskan bahwa “tujuan PN adalah untuk turut membangun ekonomi nasional dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual”. Dari sini jelas terlihat bahwa PN ini merupakan organ ekonomi negara yang bersifat *public service*, walaupun juga harus memupuk keuntungan dari pendapatan. Hanya saja pendapatan ini harus sepenuhnya dipergunakan untuk kepentingan rakyat banyak. Sehubungan dengan hal ini amatlah menarik isi Pasal 18 UU ini yang mengatur pembagian keuntungan bersih sebesar 55 % bagi dana pembangunan semesta, dan selebihnya ditujukan bagi kemajuan perusahaan dan kesejahteraan para pegawai.

²⁴⁾ *ibid*, hal 68.

Secara yuridis tampak bahwa PN yang dibentuk berdasarkan UU ini amat menguntungkan rakyat banyak, dan ada kesan bahwa segala tujuan dikerahkan kepada usaha memakmurkan rakyat. Dalam kerangka ini pula pengawasan serta kontrol terhadap PN-PN ini diatur cukup ketat. PN tidak saja diawasi oleh Menteri yang bersangkutan dan Badan Pimpinan Umum, tetapi juga oleh Badan Pemeriksaan Keuangan dan Jawatan Akuntan Negara.²⁵⁾

Selama perjalanan PN yang didirikan berdasarkan UU no.19 Prp tahun 1960 ini sampai dengan dikeluarkannya Perpu No.9 tahun 1960, memang tidak terlihat adanya pembatasan atas kegiatan PN. PN dapat saja menanamkan modalnya dalam segala lapangan dengan dalih untuk kepentingan rakyat banyak. Tidak ada *negative list*, sehingga sebetulnya secara operasional tidak ada perbedaan antara PN dengan perusahaan yang bukan PN. Dan hal ini dapat dibuktikan dengan semua peraturan-peraturan pemerintah tentang pendirian PN yang memberikan kemungkinan yang amat luas untuk beroperasi.

Dalam kenyataan seperti ini perbedaan antara PN dengan yang bukan PN hanyalah pada permodalan dan fasilitas yang diperoleh PN dari negara, sedangkan perusahaan yang bukan PN tidak memiliki fasilitas tersebut. Dan bila hal ini ditelaah lebih lanjut maka

²⁵⁾ Pasal 25 Undang-Undang No.19 Prp. Tahun 1960. Bahkan karena ketatnya, Prof. Soekardono dalam bukunya *Hukum Dagang Indonesia (jilid 1 bagian kedua)* menyatakan bahwa kontrol yang diberikan ini adalah terlalu keras.

kekawatiran terhadap persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*) bukanlah tidak beralasan. Cepat atau lambat persaingan yang tidak sehat ini akan muncul ke permukaan.

3) Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969.

Pada mulanya UU No.9 tahun 1969 ini adalah suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No.1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Dan Perpu ini merupakan kebijakan baru pemerintah tentang PN di Indonesia, karena PN yang berdasarkan UU No.19 Prp. Tahun 1960 dirasakan tidak efisien, sehingga dipandang perlu untuk menertibkannya kembali. Pertimbangan ini tidak saja merupakan pertimbangan yang praktis, tetapi justru merupakan pertimbangan ideologis.²⁶⁾

Secara umum pemerintah ingin menciptakan suatu iklim yang lebih bebas dan lebih menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi. Dengan demikian diharapkan pemerintah tidak akan terlalu turut campur tangan dalam kegiatan ekonomi, sehingga ada rangsangan bagi modal asing untuk menanamkan modalnya di sini. Kebijakan untuk memberikan kebebasan bagi masuknya modal asing dan bagi

²⁶⁾ T. Mulya Lubis, *op.cit*, hal.74; Secara jelas Tap. NoXXIII/MPRS/1966 menggambarkan sikap ideologis ini melalui Pasal 40 yang berbunyi "Dalam menjalankan peranan di bidang ekonomi maka pemerintah harus lebih menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Dalam rangka ini sangat perlu diselenggarakan de-birokratisasi dari sistem pengawasan dan de-konsentrasi dalam manajemen perusahaan-perusahaan negara".

bertumbuhnya suatu kompetisi telah pula diteruskan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui Tap. No.IV/MPR/1973, dan diuraikan pula secara panjang lebar dalam Repelita II Bab 5 tentang Pengembangan Dunia Usaha.

Sejalan dengan pengembangan dunia usaha inilah sebetulnya yang mendasari pemerintah melalui Perpu No.1 Tahun 1969 membuat kebijaksanaan baru tentang PN di Indonesia atas 3 bentuk untuk terciptanya suatu suasana yang lebih bebas dari campur tangan langsung pihak pemerintah, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan perseroan (Persero).

Sebetulnya *policy* baru ini telah disesuaikan jauh sebelumnya ketika keluar Instruksi Presiden No.17 tahun 1967 yang pada pokoknya meminta diadakan persiapan-persiapan untuk pengalihan bentuk PN menjadi salah satu dari ketiga bentuk di atas. Instruksi itu agaknya ditujukan tidak saja kepada PN semata, tetapi juga ditujukan kepada Lembaga, Yayasan dan Perusahaan Daerah.

Dengan kebijaksanaan baru pemerintah berdasarkan UU No.9 Tahun 1969 itu maka secara yuridis tidak ada perubahan apa-apa, IBW masih tetap diberlakukan, juga UU No.19 Tahun 1960 yang mengatur mengenai PN secara lebih detail. Malahan kesan yang tumbuh adalah semakin kerasnya kemauan pemerintah untuk lebih terlibat dalam kehidupan perekonomian. Diadakannya bentuk Persero yang lebih

fleksibel dalam bergerak, dilain pihak justru membuat kabur batas antara PN dengan perusahaan yang bukan PN. Apalagi karena Persero dimungkinkan mengadakan *joint venture* dengan pihak swasta, apakah itu domestik maupun asing.

Melalui bentuk Persero ini negara ini melakukan campur tangannya didalam kehidupan ekonomi. Dan kiranya ini bisa dibuktikan melalui jumlah Persero sekarang, maupun melalui anggaran dasarnya yang hampir tidak ada batasan ruang gerak. Ini ditambah lagi karena memang tidak ada *negative list*, jadi Persero dapat bergerak di bidang apa saja. Dan kecenderungan ini mulai terasa tidak saja pada tingkat pusat tetapi juga pada tingkat daerah. Lambat laun PN-PN ini berubah menjadi menjadi perusahaan besar yang menguasai kehidupan ekonomi, dan secara perlahan membunuh kompetisi. Akan terjadi suatu *unfair competition* di sini, dan karena PN memiliki banyak fasilitas dan kekuasaan maka usaha-usaha swasta terpaksa mati.

Sebagaimana yang terlihat, PN-PN memang begitu luas kekuasaannya, karena mekanisme kontrol tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan. Adalah bukan merupakan sesuatu yang sulit untuk membuktikan adanya fasilitas khusus bagi PN, terutama karena orang-orang yang duduk dalam PN-PN juga orang-orang yang berasal dari satu jawatan. Secara kultur para personal ini sukar untuk dipisahkan apakah dia pejabat atau pegawai PN. Sulit untuk membuat dikotomi,

apalagi dalam masyarakat seperti Indonesia dimana hubungan sosial begitu berpengaruh.

b. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Perusahaan Negara sekarang ini lebih dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri menurut Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara, adalah: “ badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara atau 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 Usaha Patungan dengan Swasta Nasional/Asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51 %”.

BUMN yang juga berarti perusahaan negara adalah juga perusahaan yang cara kerjanya harus tunduk pada prinsip-prinsip perusahaan. Sebagai perusahaan, pertumbuhan merupakan suatu unsur yang penting bagi perjalanan suatu perusahaan. Perkembangan dan pertumbuhan perusahaan

negara dalam mencapai target tetap dengan pengawasan seperlunya oleh pemerintah agar perusahaan negara tersebut tidak menyimpang dari fungsi utamanya. Oleh karena itu perusahaan negara juga memerlukan kebebasan dalam melakukan kegiatan usaha. Perlunya kebebasan dalam penyelenggaraan perusahaan negara harus dilihat dalam kerangka perusahaan negara sebagai perusahaan yang dikuasai untuk menggunakan alat-alat produksi negara, agar dapat menggunakan alat-alat produksi tersebut secara rasional, sehingga dapat dihindari atau dicegah adanya pemborosan-pemborosan.

Pengawasan secara efektif harus tetap dilakukan secara kontinyu oleh pemerintah, tetapi harus disadari bahwa adanya campur tangan yang berlebihan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan perusahaan negara ini hanya menjadikan perusahaan tersebut sebagai dinas yang birokratis dan statis. Campur tangan pemerintah hendaknya dibatasi dalam hal penetapan target yang harus dicapai oleh perusahaan negara dan pemerintah tetap pada fungsi utamanya sebagai regulator.

c. Landasan Hukum Keberadaan BUMN

BUMN harus mempunyai tempat yang wajar dalam perekonomian di Indonesia, tampaknya tidak menjadi masalah lagi. Alasannya bukan saja karena BUMN disinggung dalam Pasal 33 UUD 1945, melainkan juga karena sebagai negara berkembang maka Indonesia harus memainkan peranan yang aktif di dalam perekonomian. Di samping alasan

konstitusional, jelas eksistensi BUMN mempunyai alasan ekonomis yang sangat kuat. Untuk membenahi landasan hukum BUMN dan melancarkan usaha pengawasan serta pengaturannya dari Pelita satu ke Pelita yang lainnya, pemerintah telah mengeluarkan undang-undang, peraturan pemerintah dan produk-produk hukum lainnya menurut keperluan keadaan. Setelah Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara dikeluarkan, diharapkan bahwa pembinaan BUMN dapat lebih terkoordinasi. Meskipun demikian dalam kenyataannya koordinasi yang diharapkan tidak dapat dilaksanakan²⁷⁾.

Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 17 tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara Kedalam Tiga Bentuk Badan Usaha dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara (sebelumnya berbentuk Perpu No.1 tahun 1969), status hukum BUMN ditata dalam tiga bentuk, yaitu :

1) Perusahaan Jawatan (Perjan)

Perjan ini sebetulnya adalah kepanjangan dari suatu departemen pemerintah, dan merupakan organ dari departemen yang bersangkutan.

Kepada Perjan ini diberlakukan IBW (sebagaimana telah diubah dan ditambah), dan ini berarti Perjan tergantung kepada anggaran belanja

²⁷⁾ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.17. Dari segi yuridis sebenarnya perangkat hukum yang tersedia sudah cukup untuk dapat melaksanakan koordinasi yang baik antar departemen. Pelaksanaan yang tidak dapat berjalan dengan mulus ini lebih disebabkan karena belum adanya birokrasi yang profesional dan diabaikannya prinsip *clean governance*.

negara. Ruang lingkungannya adalah pekerjaan-pekerjaan *public service*, dan karena Perjan ini merupakan bagian dari departemen pemerintah, maka Perjan ini mempunyai hubungan hukum publik. Karena Perjan ini merupakan suatu bagian dari departemen, maka Perjan ini pada prakteknya memperoleh pula fasilitas-fasilitas departemen.²⁸⁾

2) Perusahaan Umum (Perum)

Perum ini sebetulnya juga hampir sama dengan Perjan, tetapi lebih otonom. Juga bergerak di bidang pelayanan sosial (*public utilities*), tetapi hubungannya dengan suatu departemen tidak terlalu *sub-ordinated*. Ini terutama karena Perum tetap tunduk kepada UU No.19 Prp. Tahun 1960, yang memungkinkan adanya suatu ruang gerak yang cukup luas, malah dapat pula mengadakan *joint venture* dengan swasta, baik domestik maupun asing. Di sini jelas terlihat suatu pola hubungan yang meskipun cukup bersifat pelayanan sosial tetapi juga bersifat *business like*, dan bahkan dapat pula menjadi *profit making*.

3) Perusahaan Perseroan (Persero).

Persero adalah suatu Perusahaan yang betul-betul memupuk keuntungan seperti perusahaan-perusahaan swasta yang lain. Malah dalam Persero ini dimungkinkan pula ada modal swasta, disamping juga

²⁸⁾ T. Mulya Lubis, *op.cit*, hal.76. Kemudahan yang didapatkan oleh Perjan berupa perolehan fasilitas dari departemen ini dapat dianggap juga sebagai suatu kerugian, karena dari pemberian fasilitas inilah akhirnya terjadi suatu permintaan *balas jasa* atas fasilitas yang telah diberikan tersebut yang bukan untuk kepentingan negara.

ada Persero yang sepenuhnya dimiliki oleh negara. Terhadap Persero diberlakukan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).

Secara yuridis tidak ada perbedaan antara Persero dengan Perseroan Terbatas biasa. Keduanya sama-sama berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) seperti diatur dalam KUHD. Persero dengan demikian dapat saja bergerak di segala lapangan dengan ketentuan hukum yang sama. Kalaupun ada suatu keterbatasan maka ini hanya terhadap benda-benda yang strategis. Konsekuensi yuridis dari dikeluarkannya UU No,9 tahun 1969 maka BUMN yang sudah ada sebelumnya, yaitu Perusahaan Negara (PN) dan Perseroan Terbatas Milik Negara (PT lama) harus dialihkan dan disesuaikan bentuknya.

Beberapa hal yang membuat rumitnya pengembangan BUMN antara lain juga karena aspek-aspek hukum BUMN yang ditemui dalam pengelolaan BUMN tersebut. Hal ini secara singkat dapat dilihat dari setiap konsideran peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk mengatur dan menertibkan atau menyempurnakan perusahaan negara, baik itu pada penerbitan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967, dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983. Dari Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tersebut bahkan tampak bahwa pembinaan dan pengawasan

Perjan, Perum, dan Persero pengaturannya sangat elementer, seolah-olah materi yang diaturnya tidak atau kurang dipahami sebelumnya. Beberapa butir penunjang pengelolaan perusahaan negara sebagaimana diatur dalam IBW, ICW, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 secara terpisah diatur beberapa ketentuan yang kurang saling menunjang seperti antara lain dalam pasal anggaran perusahaan, pembubaran perusahaan, laporan perusahaan. Sementara itu terdapat pula pengaturan yang sifatnya khusus seperti dalam pasal penetapan penggunaan laba, pemberian jasa produksi, pemberian fasilitas perpajakan, dan sebagainya.²⁹⁾

Kepegawaian dalam perusahaan negara diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1990 yang pelaksanaannya diterbitkan dalam peraturan pemerintah. Peraturan tersebut sampai sekarang belum terbit. Konsep semula yang menganggap bahwa perusahaan negara adalah milik negara, maka pengaturan menurut ketentuan organisasi pemerintah diatur pula tentang sarana pegawai perusahaan yang banyak berasal dari pegawai negeri atau dari ABRI. Dalam perkembangannya, proses pengaturan kepegawaian ini oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, juga Peraturan Pemerintah

²⁹⁾ Sumantoro, *Laporan Akhir Penelitian Aspek-Aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1987/1988, hal.150.

Nomor 3 Tahun 1983 tidak diatur. Satu-satunya pedoman adalah ketentuan yang menyatakan bahwa pegawai Perjan adalah pegawai negeri, Pegawai Perum adalah pegawai perusahaan, sedangkan pegawai Persero adalah pegawai swasta. Ketentuan tersebut belum terjawab oleh Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1990. Mengingat fungsi pegawai/karyawan itu merupakan faktor produksi yang dapat menentukan maju mundurnya perusahaan, maka perlu ditingkatkan pengaturan yang bersifat memberikan perlindungan karyawan, seperti pengaturan tentang upah/gaji, dan pengaturan tentang jaminan sosial. Dengan demikian diharapkan efektifitas maupun produktivitas pada perusahaan BUMN menimbulkan beberapa konsekuensi serta permasalahan tersendiri, antara lain permasalahan koordinasi antara aparat pengawas pemeriksa, kemudian mengenai tatacara pengawasan/pemeriksaan, sehingga tidak dirasakan sebagai penghambat pelaksanaan perusahaan, melainkan justru mendorongnya.

Ditemukan juga perbedaan jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian Perjan, yaitu diatur oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Pasal 2 IBW Stbl. Tahun 1927 Nomor 419. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, Perjan didirikan dengan Peraturan Pemerintah, tetapi menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Stbl. Tahun 1927 Nomor 419, ditunjuk dengan Undang-

Undang. Perbedaan ini perlu dikaji untuk disinkronkan., sehingga dapat diciptakan suatu kepastian hukum mengenai jenis pendirian Perjan. Apalagi dengan terbitnya peraturan tentang perubahan status hukum Perjan ke Perum, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan Kereta Api menjadi Perusahaan Umum Kereta Api, juga melalui Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1990 tentang Perjan Pegadaian berubah statusnya menjadi Perum, Pegadaian, maka menjadi pertanyaan bagaimana perubahan status hukum di masa yang akan datang. Peraturan perubahan status hukum merupakan salah satu bentuk upaya pembenahan BUMN yang dasar hukumnya adalah Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988 yang dijabarkan melalui SK. Menteri Keuangan Nomor 740 dan 741. Oleh karena itu dengan mengingat rancunya peraturan di atas serta diterbitkannya peraturan baru untuk kebutuhan hukum yang berkembang, perlu dipikirkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi.

Dengan timbulnya berbagai angin pemikiran baru seperti deregulasi dan debirokratisasi serta privatisasi, masing-masing membawa konsekuensi bagi pelaksanaan misi pembangunan BUMN. Terbitnya berbagai paket deregulasi di Indonesia cukup deras seperti Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984, Inpres Nomor 4 Tahun 1985, Paket 6 Mei 1985, Paket 25 Oktober 1986, Paket 15 Januari 1987,

Paket 10 Juni 1987, Paket 24 Desember 1987, deregulasi 30 Maret 1988, Paktri 1991, serta Pakjun 1991 dan lain-lain, kesemuanya mempengaruhi terhadap gerak langkah BUMN, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Kebijakan deregulasi memang mempunyai dasar kuat, mengingat sebelumnya birokrasi mencampuri kehidupan dunia usaha terlalu jauh. Campur tangan tersebut dalam banyak hal tidak perlu dan tidak berdasar, akibatnya hanya menimbulkan biaya tinggi. Deregulasi dibutuhkan agar perekonomian kita dapat lebih efisien, yang bertujuan untuk mendapatkan kemudahan. Sebenarnya dengan terbitnya kebijakan baru tentang deregulasi diharapkan dapat lebih memberikan ruang gerak dan peran serta kepada swasta sehingga dapat dikatakan turut campurnya pemerintah telah berkurang. Atau dapat dikatakan telah terjadi pergeseran ke pihak swasta. Oleh karena itu apabila dilakukan dengan kurang hati-hati, dikhawatirkan dapat menjerumuskan perekonomian nasional ke arah ekonomi liberal yang merugikan negara, termasuk BUMN, dan tentunya akan merugikan masyarakat banyak. Dengan demikian deregulasi wajar saja dilakukan, khususnya yang relevan dengan restrukturisasi maupun privatisasi BUMN, namun tidak menjauh dari cita-cita sistem perekonomian Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Bagaimanapun amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan pada BUMN, koperasi dan perusahaan swasta yang merupakan para

pelaku ekonomi dalam mencapai kesejahteraan rakyat harus mengupayakan hubungan yang harmonis, jalin menjalin satu sama lain dengan memperhatikan tugas sektoral dan pembedangan yang merupakan bagian masing-masing, dengan berpedoman pada asas kekeluargaan.

d. Maksud dan Tujuan Didirikannya BUMN

Dalam operasionalnya agar usaha BUMN lebih terfokus maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN, maka usaha penertiban dan penyempurnaan, penguasaan, pengurusan serta pengendalian BUMN telah lebih ditingkatkan. Maksud dan tujuan BUMN sebagaimana diatur dalam PP tersebut adalah:

- 1) Memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- 2) Memupuk keuntungan atau pendapatan.
- 3) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- 4) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- 5) Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan

masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu.

- 6) Turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya kepada golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
- 7) Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pencapaian maksud dan tujuan didirikannya BUMN ini adalah adanya suatu pertumbuhan BUMN. Pertumbuhan merupakan unsur yang penting dalam perjalanan hidup suatu perusahaan, apabila tetap ingin survive. Untuk memungkinkan perusahaan negara dapat tumbuh diperlukan adanya tambahan dana, baik yang berasal dari sumber intern maupun yang dari sumber ekstern. Sumber dana intern yang terutama digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja dalam rangka pertumbuhan perusahaan, adalah berasal dari pendapatan bersih yang dihasilkan dalam operasi perusahaan tersebut. Sumber dana ekstern yang juga diperlukan untuk membiayai pertumbuhan perusahaan negara, terutama adalah hutang, baik dari dalam negeri maupun yang berasal dari luar negeri.

Baik pemenuhan kebutuhan dana dengan sumber intern maupun sumber ekstern, BUMN harus bekerja dengan efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan sehingga memungkinkan BUMN dapat memperoleh pendapatan bersih yang nantinya dapat digunakan untuk

membayar hutangnya. Prinsip ekonomi perusahaan dilaksanakan dengan kerja penuh dan dengan pemakaian modal secara efisien. Dengan demikian perlu diusahakan agar semua tenaga pimpinan dan pelaksana dalam BUMN memiliki kesadaran biaya dan disiplin anggaran yang tinggi

Kemampuan untuk dapat menghasilkan pendapatan bersih merupakan salah satu faktor utama bagi pengembangan BUMN. Pendapatan bersih yang harus dicapai oleh masing-masing BUMN tidak sama, mengingat bahwa tingkat dan luasnya kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang dihasilkan oleh setiap BUMN adalah berbeda. Bahkan dalam hal-hal tertentu berdasarkan kebijakan pemerintah, suatu BUMN dapat bekerja dengan merugi demi untuk kepentingan rakyat banyak, dan kerugian tersebut ditutup dengan subsidi pemerintah. Tetapi kemudian pemerintah harus mengusahakan agar BUMN tersebut dapat bekerja dengan tidak merugi lagi, sehingga tidak akan memberatkan beban anggaran negara, meskipun hal tersebut harus dilakukan tahap demi tahap. Tetapi yang harus diingat adalah bahwa tujuan didirikannya BUMN adalah untuk kepentingan masyarakat banyak.

3. Eksistensi BUMN dalam perekonomian di Indonesia

BUMN diharapkan dapat berperan baik sebagai perusahaan biasa yang dituntut menghasilkan laba yang sebesar-besarnya seperti perusahaan swasta, maupun sebagai bagian aparatur negara yang dibebani tugas oleh pemerintah. Dengan demikian peran BUMN sebagai wahana pembangunan (*agent of*

development) lebih menonjol daripada peranan sebagai perusahaan (*business entity*). Ada beberapa sebab mengapa BUMN lebih banyak berperan sebagai wahana pembangunan daripada sebagai perusahaan, yaitu :³⁰⁾

- 1) BUMN adalah alat yang vital yang efektif untuk melaksanakan pembangunan nasional;
- 2) Pemerintah selaku pemilik BUMN mempunyai wewenang untuk memberikan penugasan apapun juga kepada BUMN;
- 3) Dalam melaksanakan pembangunan seringkali dirasakan perlu untuk melaksanakan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan yang ditetapkan semula. pelaksanaan proyek itu kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada suatu BUMN yang sudah ada atau kepada suatu BUMN yang khusus didirikan untuk pelaksanaan proyek tersebut.

a. Kerjasama BUMN Dengan Pelaku Ekonomi yang Lain

Eksistensi BUMN dalam tata perekonomian Indonesia seringkali masih diwarnai keraguan dalam penilaian mengenai peranan dan kontribusinya. Disatu pihak diletakkan harapan yang cukup besar mengenai apa yang dapat dilakukan oleh BUMN, dengan memberikan pelopor dan pembina

³⁰⁾ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.6. Perkembangan yang terjadi sekarang ini justru yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu BUMN lebih banyak berperan sebagai *business entity* yang seringkali bahkan melupakan kepentingan masyarakat banyak. Misalnya dengan terjadinya kenaikan tarif dasar listrik, kenaikan harga bahan bakar minyak (ditunda), kenaikan tarif telekomunikasi, dan sebagainya, yang penetapannya secara sepihak dan melupakan kepentingan masyarakat banyak.

pengusaha swasta, maupun sebagai pelaksana kebijaksanaan dalam pembangunan ekonomi. Di lain pihak masih sering didengar penilaian yang bernada minor bahwa BUMN tidak efisien, kurang memuaskan dan sebagainya.

Di Indonesia eksistensi BUMN dalam melakukan peranannya kini tidak lagi sebatas pada pengelolaan sumber daya dan produksi barang-barang yang melingkupi hajat hidup orang banyak tetapi juga dalam berbagai kegiatan produksi dan pelayanan yang dilakukan oleh swasta. Untuk menjaga stabilitas ekonomi, maka hak monopoli atas sumber daya dan kegiatan ekonomi tertentu berada di tangan negara. Di dalam UUD 1945, secara normatif hak pengelolaan secara monopoli dipegang pemerintah untuk kemanfaatan rakyat banyak. Tetapi dalam kenyataan secara teoritis positif pengelolaan tersebut seringkali tidak menghasilkan kemanfaatan yang optimal bagi masyarakat karena banyak BUMN yang bekerja tidak efisien sehingga barang-barang yang dihasilkan lebih mahal dan kurang memadai. Disinilah persoalan paling utama secara teoritis (positif dan normatif) muncul ke permukaan dalam bentuk *ambivalen*. Negara melakukan peranannya secara normatif tetapi kurang berhasil memainkan peranan secara positif sehingga tujuan normatif pun gagal untuk dicapai.

UPT-PUSTAK-UNDIP

b. Pemberdayaan BUMN Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja BUMN

Kecenderungan yang ada sekarang adalah bahwa sektor pemerintah semacam BUMN yang dahulu begitu dominan dan selama puluhan tahun nyaris tidak tergoyahkan kedudukannya di puncak piramida struktur ekonomi nasional, sekarang tampaknya harus membagi dan berjalan berdampingan dengan pelaku ekonomi yang lain sebagai partner. Fenomena perkembangan sektor swasta ini agaknya dapat dirumuskan dalam suatu paradigma, bahwa peran sektor pemerintah secara *de jure* mulai berkurang sementara peran swasta makin menguat.

Sedangkan peranan BUMN diharapkan memberikan kontribusi dalam bidang-bidang :³¹⁾

- 1) Sebagai sumber penerimaan negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada negara selaku pemilik;
- 2) Untuk memproduksi berbagai barang dan jasa kebutuhan masyarakat sesuai dengan rencana-rencana yang tertuang dalam Pelita;
- 3) Sebagai sumber pendapatan devisa bagi negara;
- 4) Pembukaan lapangan kerja;
- 5) Usaha-usaha untuk membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi;
- 6) Pengembangan wilayah di luar Jawa dengan berbagai proyek di bidang perkebunan dan industri;
- 7) Hal-hal lain, misalnya alih teknologi.

³¹⁾ *Ibid*, hal.5.

4. Kinerja BUMN di Indonesia

a. Bentuk-Bentuk BUMN yang Ada Selama Ini

Dari aspek historis, lebih lanjut akan diuraikan secara singkat perkembangan BUMN, periode, ciri dan peranan dalam sejarah perekonomian di Indonesia, yaitu sebagai berikut :³²⁾

1) Generasi Pertama BUMN tahun 1945 sampai dengan 1958

Pada periode sebelum kemerdekaan, pemerintah Hindia Belanda melakukan usaha untuk kepentingan pemerintah Belanda, diatur dalam IBW, ICW, dan berbagai peraturan lainnya. Setelah kemerdekaan pengelolaannya beralih kepada Negara Republik Indonesia. Diawali pembentukan PN dengan modal seadanya, merupakan rangkaian kelanjutan *public utilities*, seperti PJKA, PTT, Damri. Setelah pengakuan kedaulatan, didirikan BNI, 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 Cina.

Pada periode ini, PN dipakai untuk mengembangkan usaha *public utilities* yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan industri vital strategis. Dengan ciri-ciri bersifat strategis dan modal pemerintah.

³²⁾ Ibrahim, *BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.110. Bandingkan juga dengan Kansil dalam *Hukum Perusahaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal 88-97.

Penguasaan oleh negara dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan negara dan kesejahteraan masyarakat, dengan melakukan usaha-usaha ekonomi dalam bidang-bidang hajat hidup orang banyak.

2) Generasi Kedua BUMN tahun 1959 sampai dengan 1974

Pemerintah mengambil alih semua perusahaan Belanda berdasarkan Undang-Undang No.85 tahun 1958. Dengan pengambilalihan semua perusahaan Belanda, peranan negara sangat dominan atau disebut sebagai periode *etatisme*. Sejak pemerintahan orde baru, perekonomian masih didominasi oleh BUMN yang berjumlah 644 buah³³⁾.

Sistem ekonomi *etatisme* mulai mengarah ke arah pasar bebas dengan Undang-Undang No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No.6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Melalui kedua undang-undang tersebut, para investor asing dan nasional diundang berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi. Seperti beberapa sektor industri yang semula milik Belanda, yang dinasionalisasi diproses kembali dan memberikan kesempatan kepada Belanda untuk menanam modal di Indonesia. Mulai saat ini peranan BUMN mulai tersaingi oleh swasta.

³³⁾ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hal.99.

3) Generasi Ketiga BUMN tahun 1974 sampai dengan 1982

Naiknya harga minyak tahun 1973 membuat pemerintah melakukan ekspansi besar-besaran dengan mendirikan BUMN. Kondisi ini hanya berjalan satu dasawarsa seiring dengan merosotnya harga minyak pada tahun 1983. Dalam kondisi yang demikian, pemerintah terpaksa melakukan pengetatan anggaran negara dan menggunakan istilah kencangkan ikat pinggang. Langkah berikutnya pemerintah melakukan kebijakan-kebijakan, yang salah satunya adalah *tax reform* (UU No.6 tahun 1983, UU No.7 tahun 1983, UU No.8 tahun 1983, dan UU No.12 tahun 1985)

Pada dekade tahun 1980-an, sisa-sisa sektor *public utilities* yang dicanangkan untuk BUMN pun mengalami transformasi menuju swastanisasi. Prinsipnya adalah, bila efisiensi terjamin oleh swasta, mengapa harus ditangani oleh BUMN. Jika BUMN tidak terkontrol, bisa terjadi korupsi, kolusi, dan inefisiensi yang sulit dikoreksi, mengingat posisi BUMN sebagai bagian terkait dengan birokrat, teknokrat, dan politisi. Sektor *public utilities* hendaknya tidak diperlakukan sebagai sektor penghasilan negara, melainkan harus merupakan wahana pemerataan prasarana sosial. Apabila pemerintah ingin menjalankan maksimalisasi profit di sektor *public utilities*, hal ini akan dapat merupakan suatu kesalahan besar yang menyebabkan keresahan

masyarakat. Mereka tidak menikmati hasil pembangunan dan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

4) Generasi Keempat BUMN tahun 1982 sampai dengan 1990

Gelombang globalisasi, deregulasi-debirokratisasi, dan swastanisasi melahirkan BUMN generasi keempat, yang sebenarnya status hukumnya masih kabur, misalnya Bank Duta status murni swasta atau *quasi* BUMN. Keterkaitan yang tidak jelas dengan pejabat dan status pribadi swasta. Perusahaan yang didirikan oleh YDP (Yayasan Dana Pensiun) yang bernaung di bawah BUMN, secara formal berstatus swasta, tetapi bisnisnya terkait dengan *captive market* BUMN yang menjadi induk YDP, yaitu karyawan BUMN yang bersangkutan. Hampir seluruh BUMN yang potensial dan mempunyai dana surplus, mendirikan YDP dan anak perusahaan terkait, sehingga merupakan konglomerat sektor tersendiri.

Problem lain yang muncul adalah tentang kepentingan umum. Sebagai contoh adalah masalah telekomunikasi yang termasuk kriteria kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak. Hal ini berlaku konsensus secara universal di seluruh dunia tanpa mengenal batas ideologi dan sistem politik, artinya negara liberal pun mengakui bahwa air minum, listrik, gas, kereta api, transport dalam kota, dan telepon adalah *natural monopoly*, yang harus diatur dan dikelola secara cermat demi kepentingan umum. Namun dalam perkembangannya, masalah

kepentingan umum makin tidak jelas wujud dan bentuknya dalam era ekonomi global. Sebagai contoh tiga BUMN yang sudah go public, yaitu PT. Telkom, PT. Tambang Timah, dan PT. Indosat, dana yang dihasilkan malahan untuk membayar hutang luar negeri.

- 5) Generasi kelima BUMN tahun 1990 sampai dengan sekarang (tahun 2000)

Generasi BUMN yang kelima ini ditandai dengan dimunculkannya program pemberdayaan BUMN yang diawali dengan langkah awal berupa restrukturisasi. Restrukturisasi ini merupakan langkah awal kepada tahap-tahap berikutnya yang semakin mengantarkan BUMN ini menjauh dari sektor *public utilities*. Artinya bahwa tampaknya pertimbangan sektor kepentingan umum dan *public service* bukan menjadi pertimbangan yang utama. Sejalan dengan arus reformasi yang terjadi baru-baru ini, BUMN pun ikut serta dalam melaksanakan program reformasi BUMN berupa restrukturisasi, profitisasi, dan privatisasi.

Dalam perjalanannya, BUMN-BUMN yang dikuasai pemerintah, baik yang melalui proses nasionalisasi maupun yang bukan, ada yang menunjukkan kinerja yang baik dan ada yang tidak baik. Karena kinerja dalam hal ini sering diidentikkan dengan posisi keuangannya, sehingga sering terjadi bias pengertian terhadap kinerja BUMN bila dilihat dari fungsi awalnya. Dengan pengertian di atas penilaian bahwa BUMN yang

kinerjanya jelek adalah gagal dalam menjalankan misinya, ini perlu dikoreksi lagi, karena didalamnya terdapat misi pemerintah yang menjadikan BUMN sebagai agen pembangunan. Namun hal ini tidak berarti sebaliknya bahwa setiap terjadi kinerja yang jelek disebabkan oleh adanya misi agen pembangunan, karena pada dasarnya berbagai studi dapat saja dilakukan penilaian apakah terjadi ketidak-efisienan dalam melakukan usaha atau tidak.³⁴⁾

b. Pengelompokan Aset dan Kinerja BUMN

Di Indonesia, penilaian kinerja BUMN ditetapkan berdasarkan penilaian terhadap beberapa aspek yaitu aspek keuangan, aspek operasional, aspek administrasi [Keputusan Menteri Keuangan No.198/KMK.016/1998 tanggal 24 Maret 1998 tentang penilaian Tingkat Kesehatan Badan Usaha Milik Negara, Pasal 3 ayat (2)].³⁵⁾ Dalam Pasal 3 ayat (1) bahkan telah mencantumkan sistem penilaian tingkat kesehatan BUMN yang digolongkan menjadi :

1) Sehat, yang terdiri dari :

AAA apabila total skor (TS) lebih besar dari 95

³⁴⁾ Pandji Anoraga, *op.cit*, hal.77. Tulisan mengenai generasi kelima BUMN ini merupakan tambahan dari generasi sebagaimana telah ditulis oleh Ibrahim, *op.cit*, hal.110. Dengan demikian pendapat Pandji. Anoraga yang dikutip tersebut masih ada korelasinya dengan kondisi BUMN yang ada sekarang ini.

³⁵⁾ Penilaian tingkat kesehatan BUMN sesuai keputusan ini hanya diterapkan bagi BUMN apabila hasil pemeriksaan akuntan terhadap perhitungan keuangan tahunan perusahaan yang bersangkutan dinyatakan dengan kualifikasi "Wajar Tanpa Pengecualian" atau "Wajar Dengan Pengecualian" dari akuntan publik atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

AA apabila $80 < TS \leq 95$

A apabila $65 < TS \leq 80$

2) Kurang Sehat, yang terdiri dari :

BBB apabila $50 < TS \leq 65$

BB apabila $40 < TS \leq 50$

B apabila $30 < TS \leq 40$

3) Tidak Sehat, yang terdiri dari :

CCC apabila $20 < TS \leq 30$

CC apabila $10 < TS \leq 20$

C apabila $TS \leq 10$

Dengan dasar penilaian kesehatan tersebut BUMN dinilai kinerjanya, dan pemerintah kemudian memutuskan tindakan untuk melakukan efisiensi yang dianggap tepat ataupun lebih luas lagi melakukan restrukturisasi.

Dilihat dari segi pendekatan sektor, BUMN disinergikan dalam 10 sektor industri, yaitu jasa keuangan, agroindustri dan konsumen, energi, pariwisata, telekomunikasi dan media, industri strategis, logistik, pertambangan, konstruksi dan bahan bangunan, dan industri kayu dan kertas. Pengelompokan tersebut dan nilai assetnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.³⁶

³⁶) Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan pembina BUMN, *Reformasi BUMN yang Berorientasi Pada penciptaan Nilai melalui Pendekatan Kesisteman*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hal.70.

Tabel 1

Pengelompokan Asset BUMN ke Dalam 10 Sektor Industri

No	Sektor BUMN	Penjualan 1998	Asset 1998	Jum.BUMN
1	Jasa Keuangan	61,1	271,5	19
2	Agroindustri & Konsumer	20,2	26,3	33
3	Energi	14,3	70,0	3
4	Pariwisata	13,9	13,0	10
5	Telekom dan media	8,8	28,8	4
6	Industri Startegis	8,4	14,7	13
7	Logistik	8,1	20,3	32
8	Pertambangan	3,9	5,8	4
9	Konstruksi & Bahan Bangunan	3,4	13,0	18
10	Kehutanan, Kertas & Kayu	1,9	3	8
	Jumlah	144,0	466,6	144

Catatan :

- Sekitar 60 % asset merupakan *non-performing asset* sebagai akibat dari krisis ekonomi.
- Jumlah BUMN tidak termasuk *holding* minoritas, seperti Freeport, dan lain-lain.

Berbagai usaha yang telah dilakukan dalam rangka peningkatan pendapatan dan penekanan biaya serta pembenahan manajemen, telah memberikan hasil peningkatan kinerja BUMN tahun 1998 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal yang sama juga terjadi pada semester pertama tahun 1999.³⁷⁾ Usaha efisiensi tampaknya cukup membawa hasil yang diharapkan.

Keinginan untuk mengefisienkan pada hakikatnya didasari oleh yang lebih baik dan lebih efisien. Mengefisienkan bukanlah hal yang tidak mungkin. Untuk itu dibutuhkan prakondisi yang kondusif dan mendorong upaya perbaikan serta penyempurnaan operasional di tingkat perusahaan.

³⁷⁾ *ibid*, hal.28.

Sebuah BUMN merupakan bagian atau sub-sistem yang lebih besar. Jelas di sini bahwa sukses suatu BUMN tertentu, tidak hanya ditentukan oleh aktivitas mikro di perusahaan tersebut, tetapi juga oleh kondisi di lingkungannya. Keberhasilan suatu BUMN tergantung dari interaksinya dengan sub-sistem lainnya serta pada kekuatan-kekuatan yang berada di luar pengaruh dari pengelolaan BUMN tersebut. Lingkungan perusahaan juga harus diperhatikan demi untuk menunjang kegiatan perusahaan. Dari interaksi yang terjadi antara perusahaan dengan lingkungan perusahaan tersebut, ada suatu dampak yang secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi keberhasilan dari pencapaian tujuan perusahaan tersebut. Efisiensi tidak harus selalu mengorbankan lingkungan perusahaan.

Perusahaan negara yang merugi harus bekerja keras untuk meningkatkan potensinya sambil melakukan efisiensi. Kalau memang kekurangan modal, diharapkan supaya menarik modal dari BUMN lain, swasta yang telah berkembang, atau malah dari sektor koperasi maju. Walaupun hal yang terakhir ini tampaknya sangat sulit diwujudkan pada saat ini. Pengalaman di negara lain menunjukkan bahwa BUMN menjadi makin baik, sejalan dengan pergeseran dari ketergantungan kepada instansi pemerintah ke arah pengelolaan yang lebih profesional dibarengi dengan pemberian otonomi yang lebih besar kepada dewan pengawas atau Dewan Komisaris. Dengan demikian dapat diterapkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan dalam memberikan pengarahan dan pengendalian.

Bantuan penyertaan modal pemerintah untuk menyetatkan BUMN yang merugi (pada umumnya terjadi pada sektor pelayanan publik) seringkali disebabkan investasi yang terlalu besar, akibatnya untuk membayar pinjaman investasi tersebut jumlahnya cukup besar dan tidak seimbang dengan keuntungan yang diperoleh. Upaya mengefisienkan BUMN sebenarnya dapat ditempuh pada beberapa tingkatan yaitu mulai dari penyederhanaan dalam interaksi yang terkait, perbaikan/penyempurnaan intern di masing-masing BUMN, dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang mengelola dan bekerja di BUMN.³⁸⁾

Sebenarnya dari segi tujuan awal yang telah ditentukan, BUMN telah mencapai kinerja yang cukup signifikan. Namun ternyata tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang sangat tinggi. Dalam satu dasawarsa atau lebih, laba dari modal yang ditanamkan di BUMN adalah sangat rendah dibandingkan dengan laba dari modal yang ditanamkan di perusahaan swasta sejenis. BUMN telah menghasilkan barang dan jasa dengan biaya yang relatif tinggi dan beban tersebut pada akhirnya harus dipikul oleh konsumen atau oleh pembayar pajak, yang tidak lain adalah masyarakat Indonesia.³⁹⁾

³⁸⁾ Pandji Anoraga, BUMN, *Swasta dan Koperasi : Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.56. Penciptaan mengenai peranan masing-masing pihak dalam interaksi tersebut diharapkan memberikan kesempatan bagi para pengelola BUMN untuk dapat mengotimalkan egiatannya. Hal ini sejalan dengan jiwa Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988.

³⁹⁾ Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN, *Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara*, Jakarta, 1998, hal.2. Dengan demikian sebenarnya manfaat dari keberadaan BUMN itu sendiri belum tercapai karena ternyata keberadaan BUMN bukannya memberikan

B. KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI BUMN DI INDONESIA

1. Pengertian dan Konsep Restrukturisasi

a. Pengertian Restrukturisasi dan Restrukturisasi BUMN

Pengertian restrukturisasi perusahaan menurut Pasal 1 butir 13 Kepmen. Keuangan No.740/KMK.00/1989 adalah *tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham*. Restrukturisasi pada dasarnya netral, sama sekali tidak berkonotasi negatif. Perusahaan yang sedang melaksanakan restrukturisasi tidak selalu berarti perusahaan itu sedang menghadapi kesulitan keuangan yang berat. Restrukturisasi itu sendiri sebenarnya adalah proses untuk secara terencana mengubah pola perusahaan dalam melaksanakan kegiatannya, agar dapat mencapai tujuannya dengan baik⁴⁰⁾. Perubahan dipandang perlu dilakukan karena lingkungan telah berubah, sementara kondisi internal perusahaan belum disesuaikan. Perubahan yang akan dilaksanakan dapat meliputi manajemen umum usaha, organisasi perusahaan termasuk sumber daya manusia, maupun sumber daya keuangan dan teknologi. Yang jelas perubahan ini juga akan membawa juga perubahan sosial dari para pelaku BUMN.

manfaat yang banyak kepada masyarakat, tetapi justru malah memberikan beban dan memberatkan kehidupan masyarakat. Paradigma seperti ini harus segera dihapuskan.

⁴⁰⁾ Placidus Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan". Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal. 1.

Pakar manajemen, I Ketut Mardjana mendefinisikan restrukturisasi sebagai upaya pembenahan kembali BUMN, diprogramkan untuk menjadikan BUMN lebih antisipatif terhadap perubahan lingkungan bisnis⁴¹⁾

Sedangkan menurut *The Contemporary English – Indonesia Dictionary*, *restructure/restructuring* berarti mengatur kembali / menyusun kembali⁴²⁾.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), restrukturisasi berarti penataan kembali (supaya stuktur atau tatanannya baik, dan sebagainya) atau peragaan kembali⁴³⁾.

Sedangkan Syakhrona dan Felix Jebarus menyatakan bahwa restrukturisasi merupakan pembenahan secara mendasar atas seluruh mata rantai bisnis untuk mencapai daya saing⁴⁴⁾.

Sebagaimana nilai filosofi hukum pada umumnya dan adagium yang diakui, bahwa hukum (dalam hal ini norma/nilai yang tertuang secara tertulis) selalu mempunyai tujuan untuk melindungi pihak ketiga. Pihak ketiga (siapa pun) jangan sampai dirugikan oleh perbuatan hukum dari pihak

⁴¹⁾ I Ketut Mardjana, "*Peran Strategis BUMN sebagai Lokomotif Dalam Membuka Kesempatan Usaha dan Menunjang Pembangunan Ekonomi Nasional*", Makalah dalam Seminar Bulan Mutu Nasional dan Reformasi Industri serta Peluang Industri, Jakarta, 1998, hal.5.

⁴²⁾ Peter Salim, *The Contemporary English – Indonesia Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1996, hal.1646.

⁴³⁾ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hal.838.

⁴⁴⁾ Suwito, "*Restrukturisasi Perusahaan*", Makalah Dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal.2.

atau pihak-pihak lain, yaitu dalam hal ini adalah yang melakukan perbuatan hukum menuju pada restrukturisasi perusahaan ⁴⁵⁾.

b. Tujuan Dilaksanakannya Restrukturisasi BUMN

Secara umum tujuan restrukturisasi ini adalah tercapainya tingkat efisiensi dan efektifitas optimal dari segi mutu pelayanan, peraih laba, perluasan usaha, kesejahteraan pegawai dan tanggung jawab sosial, sehingga perusahaan berada pada posisi unggul dalam menghadapi persaingan dan menarik bagi penarikan sumber daya eksternal.

Sedangkan sasaran utama program restrukturisasi BUMN ini, yaitu menjamin terjadinya perbaikan yang berkesinambungan dalam pertumbuhan, efisiensi dan keuntungan BUMN untuk menunjang pemulihan keadaan ekonomi, kesejahteraan dan untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada konsumen ⁴⁶⁾.

Setelah hal tersebut tercapai maka sasaran berikutnya adalah :

1. Memperbaiki keuangan negara melalui peningkatan pendapatan dan mengurangi atau menghilangkan transfer dana kepada BUMN;
2. Memperluas kepemilikan perusahaan dan memperkuat pasar modal;
3. Mendistribusikan kekayaan.

⁴⁵⁾ Sri Redjeki Hartono, "Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan", Makalah dalam seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1998, hal.4. Dalam istilah manajemen pihak-pihak yang terkait di dalam perusahaan disebut sebagai *stake holders*, yaitu bukan hanya pemerintah sebagai pemegang saham tetapi juga masyarakat atau pihak lain yang ikut serta memiliki perusahaan tersebut.

⁴⁶⁾ Kantor Meneg BUMN, *op.cit*, hal.7.

Perusahaan didalam menjalankan usahanya selalu mengalami dinamika, baik itu berupa hambatan-hambatan yang harus diatasi maupun kelebihan-kelebihan yang dapat dijadikan sebagai kunci untuk dapat mencapai tujuan perusahaan. Perjalanan kehidupan suatu perusahaan atau badan usaha dengan bentuk apapun, termasuk BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) selalu mengalami pasang naik dan surut. Perjalanan perusahaan yang sedang mengalami pasang naik tidak jarang melakukan beberapa tindakan untuk dapat melakukan pengembangan lebih lanjut. Sebaliknya suatu perusahaan yang berada dalam keadaan sulit juga mengadakan tindakan untuk menyelamatkan dirinya. Restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan serta untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial⁴⁷⁾.

Pada dasarnya alasan dan latar belakang, termasuk untuk mengadakan restrukturisasi perusahaan adalah alasan dan pemikiran yang bersifat ekonomis dan manajerial. Berdasarkan alasan ekonomis dan alasan lain yang sifatnya non-yuridis, maka cara restrukturisasi apakah yang akan dipilih, hukum akan menjadi pertimbangan akhir sebagai pengaman, apakah tindakan-tindakan menuju restrukturisasi perusahaan yang dipilih cukup

⁴⁷⁾ Sri Redjeki Hartono, *op.cit*, hal.3. Tujuan restrukturisasi BUMN yang dilakukan sekarang ini cenderung kepada usaha untuk menyelamatkan BUMN dari kondisi kehancuran akibat krisis moneter. Selain itu restrukturisasi juga dilakukan sebagai usaha untuk mengembangkan usaha melalui pemberantasan *penyakit* Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang ada di dalam tubuh sebagian besar BUMN di Indonesia.

aman atau tidak dari sisi hukum. Aman dalam pengertian sah, tidak melanggar ketentuan undang-undang dan tidak juga melanggar hak dan kepentingan-kepentingan pihak-pihak lain.

Restrukturisasi perusahaan pada dasarnya dapat dilaksanakan dalam situasi positif maupun situasi negatif, yaitu dalam rangka pengembangan perusahaan atau dalam rangka mengatasi kesulitan perusahaan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa restrukturisasi perusahaan merupakan suatu tindakan yang penting dan merupakan kebutuhan dalam dunia usaha, dalam rangka menuju sistem kehidupan perekonomian dan dunia usaha yang sehat.

2. Aspek Hukum Restrukturisasi BUMN

a. Restrukturisasi Dari Aspek Hukum Ekonomi

Mengingat luasnya akibat yang timbul dengan dilaksanakannya perbuatan hukum menuju restrukturisasi BUMN, maka perlu diantisipasi berbagai hal. Antisipasi pokok yang dapat dilakukan adalah dari aspek hukum, karena akibat yang timbul dari restrukturisasi perusahaan pada dasarnya dapat bersifat internal maupun eksternal. Perangkat hukum sudah memberikan rambu-rambu awal sampai memberikan solusi sebagai akibat hukum yang timbul. Untuk itu harus dipenuhi berbagai persyaratan baik materil maupun formalitas yang harus dipenuhi.

Disamping itu pelaksanaan restrukturisasi masih membutuhkan beberapa kegiatan lain yang tidak bersumber dari aspek hukum perdata dan hukum dagang saja, tetapi juga memperhatikan aspek hukum administrasi,

yaitu tentang perijinan-perijinan yang dibutuhkan pada masing-masing kegiatan. Dengan demikian mengenai restrukturisasi perusahaan ini, aspek hukum ekonomi relatif sangat dominan karena dalam masalah restrukturisasi perusahaan (BUMN), hukum bukanlah semata-mata merupakan masalah hukum mikro tetapi merupakan masalah hukum yang sifatnya makro⁴⁸⁾.

Berangkat dari hal tersebut, perangkat hukum yang mengatur mengenai kemungkinan menuju pada restrukturisasi perusahaan ada di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu antara lain :

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambil-alihan Perseroan Terbatas.
- 3) Kep. Menkeu. No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktifitas Badan Usaha Milik Negara.

Kedua peraturan tersebut memberi dan membuka peluang bagi perusahaan untuk melakukan restrukturisasi dalam rangka tetap menjamin eksistensi perusahaan yang bersangkutan, karena eksistensi suatu perusahaan di dalam masyarakat selalu mempunyai sumbangan bagi masyarakat lingkungannya. Perangkat hukum yang tersedia dengan

⁴⁸⁾ *Ibid*, hal.17. Harus diakui bahwa pemikiran pertama yang muncul ketika berbicara tentang masalah restrukturisasi adalah aspek ekonomi, khususnya manajemen. Peran hukum di sini adalah lebih banyak memberikan rambu-rambu dan langkah-langkah yuridis yang perlu dilakukan agar restrukturisasi yang dilaksanakan memenuhi asas legalitas sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

demikian harus mengandung rambu-rambu tertentu agar tidak mementingkan kepentingan-kepentingan pihak lain dalam rangka menuju restrukturisasi BUMN.

b. Ruang Lingkup Restrukturisasi BUMN

BUMN mempunyai fungsi bisnis sebagai unit ekonomi, alat kebijaksanaan pemerintah atau agen pembangunan. Sebagai unit ekonomi, dituntut untuk mencari keuntungan sebagaimana perusahaan swasta umumnya. Sebagai agen pembangunan, dituntut untuk menjalankan misi pemerintah dengan sebaik-baiknya. Berarti setiap BUMN harus menjalankan fungsi tersebut sekaligus, meskipun dengan bobot yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Sifat manapun yang ditekankan, pada setiap BUMN harus selalu berusaha untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas agar dapat menjalankan fungsi secara efektif, lebih-lebih dalam menghadapi persaingan yang semakin tajam dalam era ekonomi global. Disitulah letak dilema dari kekaburannya dalam praktek, bahkan mustahil bisa melaksanakan dua misi secara bersamaan.

Untuk menjalankan dua misi tersebut di atas, BUMN yang ada perlu untuk ditingkatkan kesehatannya. Oleh karena itu pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988, memberikan suatu cara untuk dapat menyehatkan BUMN, yaitu :

1. Efisiensi, adalah kemampuan memperoleh hasil tertentu dengan menggunakan masukan (*input*) serendah-rendahnya.

2. Produktivitas, adalah kemampuan untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya dengan masukan (*input*) tertentu.
3. Konsolidasi, adalah penggabungan dua atau lebih badan usaha menjadi satu badan usaha baru dengan melikuidasi badan usaha lama.
4. Merger, adalah penggabungan dari dua atau lebih badan usaha, dimana salah satu badan usaha tetap dipertahankan, sedangkan badan usaha lainnya dilikuidasi.
5. Kerja sama operasi, adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk bersama-sama melakukan suatu kegiatan usaha guna mencapai tujuan tertentu.
6. Kontrak manajemen, adalah perjanjian antara dua pihak dimana salah satu pihak menyerahkan pengelolaan perusahaannya kepada pihak lain.
7. Pemecahan perusahaan, adalah suatu tindakan mebagi satu perusahaan menjadi dua atau lebih perusahaan, sehingga masing-masing perusahaan menjadi badan hukum baru.
8. Perusahaan patungan, adalah perusahaan yang dibentuk oleh dua perusahaan atau lebih.
9. Go public, adalah menjual saham melalui pasar modal.
10. Penyertaan langsung, adalah penjualan saham yang tidak melalui pasar modal.
11. Likuidasi, adalah pembubaran perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

12. Restrukturisasi modal, adalah penyusunan kembali perimbangan antara modal sendiri dengan utang.

BUMN sebagai pelaku ekonomi dipihak lain, merupakan salah satu mitra bisnis sekaligus sebagai pesaing yang tangguh. Swastanisasi merupakan kata kunci bagi BUMN nasional dan internasional, sehingga yang menjadi trend sekarang adalah bagaimana melakukan swastanisasi yang baik, menguntungkan negara dan transparan.⁴⁹⁾ Hal ini diawali dengan langkah dua tokoh utama dalam konteks global yaitu Mikhail Gorbachev dan Margaret Thetcher. Margaret Thetcher membongkar peranan negara kesejahteraan, sehubungan dengan kesejahteraan, sehubungan dengan pekerjaan, perawatan medis, jaminan sosial, dan sebagainya, yang dianggap sebagai tanggungjawab pemerintah. Sedangkan Mikhail Gorbachev membongkar ekonomi kekuasaan dari negara sosialis. Sekaligus berakhirnya perang dingin, fokus pertentangan ideologi politik telah bergeser kepada ideologi ekonomi. Diikuti kemudian dengan kematian sosialisme klasik, karena ekonomi global, teknologi, kegagalan sentralisasi,

⁴⁹⁾ Keterlibatan swasta nasional/swasta asing, menjadi tidak ada batasan lagi, dengan keluarnya PP No.20 Tahun 1994. Semua bidang usaha yang tertutup bagi perusahaan swasta asing dan tergolong penting menguasai hajat hidup orang banyak, seperti dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 menjadi terbuka, kecuali Pasal 6 ayat (2). Dengan demikian BUMN tidak lagi dapat mencerminkan misinya sebagaimana yang dikehendaki Inpres No. 17 Tahun 1967 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 jo Undang-Undang No. 19/Prp/1960.

biaya tinggi negara kesejahteraan sosialis, perubahan angkatan kerja, dan kepentingan baru individu.⁵⁰⁾

Usaha ekonomi negara, dalam bentuk badan usaha harus melaksanakan kebijaksanaan pemerintah di bidang sosial-ekonomi, karena pemerintah sebagai pemegang kebijaksanaan dalam kehidupan ekonomi makro. BUMN sebagai badan usaha milik pemerintah, merupakan faktor yang menentukan hubungan antara usaha negara, koperasi dan swasta. Artinya BUMN harus memegang pimpinan dalam kehidupan perusahaan dan mampu untuk mengarahkan ke mana pengembangan kehidupan perusahaan harus bergerak sesuai dengan tujuan yang digariskan. Walaupun swasta diberikan tempat yang luas, tetapi kegiatan-kegiatan ekonomi tidak boleh diserahkan kepada inisiatif swasta. Untuk itu kedudukan dan peranan usaha negara harus tangguh, baik secara ekonomi, politis, dan ideologis.

Dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah itulah maka perlu untuk dilaksanakan restrukturisasi BUMN. Dalam pelaksanaannya, BUMN juga mempunyai kerangka acuan teknis yang mendasari program restrukturisasi ini yaitu Keputusan Menteri keuangan No.740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara. Di sini dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa restrukturisasi perusahaan meliputi :

⁵⁰⁾ Ibrahim R, *BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.138.

- 1) Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan;
- 2) Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga;
- 3) Konsolidasi atau Merger;
- 4) Pemecahan badan usaha;
- 5) Penjualan saham melalui pasar modal;
- 6) Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);
- 7) Pembentukan Perusahaan Patungan

Dengan demikian pengaturan lebih lanjut mengenai restrukturisasi sebagaimana diatur dalam UU No.1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan PP No.27 tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, telah diantisipasi dengan pengaturan di dalam Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989. Dalam aplikasi dan penerapannya nanti tentunya akan ditentukan tentang alternatif terbaik yang akan diambil sebagai pilihan terbaik dalam restrukturisasi BUMN dengan disesuaikan dengan tujuan restrukturisasi itu sendiri.

3. Prinsip Dasar Restrukturisasi BUMN

Bila diingat kembali pada proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing dan berdirinya perusahaan-perusahaan negara untuk menunjang tugas-tugas departemental, telah mengakibatkan maraknya struktur perekonomian nasional dengan berdirinya BUMN (dan BUMD di tingkat daerah). Hal ini bertujuan untuk melakukan pelayanan publik dan merealisasikan pembelanjaan negara di

bidang pelayanan publik tadi yang dilaksanakan oleh badan-badan usaha milik negara, baik di pusat maupun di daerah. Bila diimplementasikan secara sederhana, prinsip dasar restrukturisasi BUMN di dalam mengisi *mekanisme kerja* perekonomian yang diatur oleh negara, yaitu :⁵¹⁾

- 1) Keberadaan BUMN di dalam kerangka ikut memasukkan keuangan pada pendapatan nasional.
- 2) Keberadaan BUMN di dalam kerangka melaksanakan pelayanan-pelayanan publik dan implementasi pembangunan infra struktur fisik, perintisan-perintisan usaha, baik yang bersifat profit center maupun yang bersifat social center.
- 3) Sudah barang tentu dampak dari keberadaan BUMN secara makro ekonomi adalah berkaitan dengan pembukaan lapangan kerja, serta penyerapan tenaga kerja nasional.

a. Penetapan Sasaran yang Ingin Dicapai

Dari tinjauan kebijaksanaan negara keberadaan BUMN di dalam bentuk pembangunan ekonomi mencakup tugas-tugas sebagai berikut :

- 1) Usahanya bersifat tugas-tugas perintisan dan pembangunan-pembangunan prasarana tertentu.

⁵¹⁾ Soedradjat Tisnasasmita, *Modul Diklat Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN*, Pusbina Diklat Teknis Fungsional LAN, Jakarta, 1998, hal.2. Mekanisme ini tentunya ada kecenderungan untuk berubah seiring dengan mulai dilaksanakannya undang-undang tentang otonomi daerah yang bagi sebagian besar daerah merupakan sumber pendapatan yang potensial.

- 2) Menghasilkan barang-barang yang karena pertimbangan keamanan dan kerahasiaan harus dikuasai oleh negara.
- 3) Didirikan atas kebijaksanaan untuk melaksanakan tugas-tugas yang bersifat khusus (misalnya bersifat strategis).
- 4) Didirikan dengan didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku harus dilaksanakan oleh negara.
- 5) Didirikan dengan tujuan untuk melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyat.
- 6) Usahanya bersifat komersial murni dan dapat bersaing bebas dengan swasta.

Dengan demikian secara realistis, memandang keberadaan BUMN di Indonesia tidak bisa hanya dititik beratkan pada titik pandang ekonomi yang harus ditanggulangi dalam dimensi pemikiran manajemen mikro, tetapi perlu dikaitkan dengan dimensi pembahasan politik, ekonomi maupun hukum, dimana BUMN merupakan bagian strategis dari struktur pelaku ekonomi di Indonesia, disamping swasta, koperasi dan potensi ekonomi masyarakat luas. BUMN tidaklah murni pemerintah 100 persen dan tidak juga murni bisnis 100 persen. Berapa besar persentase masing-masing elemen itu di suatu BUMN tergantung pada jenis atau tipe BUMN-nya. Dalam hal Perum boleh dikatakan seimbang antara unsur pemerintah dan bisnis. Sedangkan untuk Persero unsur bisnisnya lebih dominan dari unsur pemerintah. Bentuk BUMN di Indonesia ini memang tergolong unik apabila

dibandingkan dengan pelaku ekonomi lainnya, seperti perusahaan swasta dan koperasi. Untuk meningkatkan daya saing terhadap perusahaan-perusahaan di luar BUMN tersebut maka BUMN perlu melakukan restrukturisasi.

b. Proses dan Tahap yang Harus Dilalui

Sasaran-sasaran restrukturisasi adalah untuk meningkatkan kinerja BUMN atau setidaknya mendekati kinerja BUMN kepada kinerja perusahaan swasta sejenis. Hal ini berarti memperbaiki kinerja dan efisiensi perseroan yang mengakibatkan meningkatnya pada kemampuan untuk bersaing. Kemampuan ini akan meningkatkan laba dan nilai perusahaan serta meningkatkan kontribusi BUMN terhadap anggaran pemerintah. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa laba atas modal yang ditanamkan melebihi biaya modal dan karena itu dapat membalikkan situasi yang sekarang ini terjadi. Metode restrukturisasi melalui aspek perbaikan kinerja usaha dan pengurangan risiko, dibagi atas tiga kategori, yaitu :⁵²⁾

1) Memperbaiki iklim usaha.

Suatu persaingan dalam bisnis dapat menampilkan kekuatan dan kelemahan sebuah perusahaan serta mendorong timbulnya tindakan dari pemerintah. Maksudnya adalah untuk menghilangkan preferensi dan perlindungan yang diberikan kepada BUMN, menghilangkan kontrol harga (bila dapat dilakukan), serta memperbolehkan pendatang baru

⁵²⁾ Kantor Meneg BUMN, *op. cit*, hal.21.

untuk menghilangkan monopoli. Karena itu BUMN akan dapat beroperasi di lingkungan yang kompetitif seperti halnya perusahaan swasta.

2) Memperbaiki hubungan antara pemerintah dengan perseroan.

Pemerintah akan melanjutkan beberapa ukuran yang ditujukan untuk memungkinkan pimpinan BUMN mengejar sasaran-sasaran bisnis yang jelas. Sebagai contoh adalah pemberian otonomi manajerial yang akan memungkinkan untuk membuat pilihan-pilihannya sendiri terhadap seleksi dan jumlah pegawai, tingkat gaji, manfaat, insentif, membuang aktifitas yang merugikan, dan lain sebagainya.

3) Langkah-langkah restrukturisasi khas perseroan.

Langkah-langkah restrukturisasi BUMN ini tentunya akan merupakan langkah khas perseroan. Strategi terbaik untuk setiap perseroan yang dipilih akan muncul dari proses restrukturisasi sesuai dengan karakteristik BUMN masing-masing. Dalam jangka waktu dekat ini, tidak akan tersedia dana suntikan modal yang baru dari pemerintah, oleh karena itu restrukturisasi harus memasukkan hal ini sebagai pertimbangan. Dengan mempertimbangkan keterbatasan dana inilah maka pemerintah mengambil kebijakannya dengan menerapkan ukuran-ukuran restrukturisasi dengan biaya yang rendah dengan hasil yang tinggi yang akan memperbaiki kinerja. Perubahan-perubahan utama

dalam strategi sebaiknya diserahkan kepada pemilik baru untuk diputuskan dan dilaksanakan.

C. KONSISTENSITAS DALAM PELAKSANAAN RESTRUKTURISASI BUMN

1. Keterkaitan antara Birokrasi dan BUMN di Indonesia

a. Struktur Pengawasan yang Dilakukan Pemerintah

Kontrol merupakan salah satu fungsi manajemen, dimana tingkat kontrol yang tepat dan fleksibel akan membantu manajemen dalam mencapai tujuan perusahaan. Tetapi sebaliknya kontrol yang terlalu berlebihan dapat mengganggu proses manajerial dalam perusahaan. Tinjauan terhadap ketentuan-ketentuan yang melandasi BUMN di Indonesia memberikan gambaran betapa kepentingan politik dalam BUMN mengalahkan komitmen bisnis BUMN. Tinjauan ini dapat diarahkan pada tiga struktur kontrol. *Pertama*, dilihat dari struktur pengawasan keuangan BUMN. *Kedua*, keberadaan Peraturan Pemerintah No.3 tahun 1983 tentang Tatacara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). *Ketiga*, struktur pengadaan (*procurement structure*) BUMN.⁵³⁾

⁵³⁾ I Ketut Mardjana, "*Anatomi dan Kinerja BUMN*", Makalah dalam Pendidikan dan Pelatihan Restrukturisasi dan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pusbina Diklat Teknis Fungsional Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta, 1998, hal.19.

Didalam struktur pengawasan pemerintah terdapat sistem pengawasan keuangan negara baik yang bersifat eksternal maupun internal dari pemerintah. Kontrol yang bersifat eksternal datang dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan pengawasan yang bersifat internal pemerintah atau pengawasan fungsional mencakup pengawasan yang datang dari Inspektorat Jenderal dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Struktur pengawasan tersebut telah baku dalam konteks negara. Tetapi perlu dipertanyakan, apakah tepat juga diberlakukan kepada BUMN. Dalam praktek, sistem pengawasan dari lembaga pengawasan yang bersifat internal atau eksternal pemerintah ini, yang lebih mempergunakan pendekatan keuangan negara atau pengawasan atas instansi pemerintah, juga diberlakukan terhadap BUMN (dalam situasi yang sekarang ini sebenarnya pendekatan pengawasan yang perlu dilakukan adalah pengawasan atas lembaga usaha dengan pendekatan bisnis). Dalam hal ini, kepatuhan pengelola BUMN terhadap prosedur dan perangkat hukum yang berlaku bagi instansi pemerintah menjadi tuntutan. Penyimpangan dari prosedur dan ketentuan dimaksud, walaupun secara pendekatan bisnis dibenarkan, maka pengelola BUMN akan dapat dipersalahkan atas tindakannya tersebut.

b. Eksistensinya Dari Aspek Hukum Ekonomi

Filosofi yang dianut dan melandasi secara rasional perlunya aparat pemeriksaaan keuangan negara turut serta dalam pengawasan BUMN adalah bahwa kekayaan yang ditanam dalam BUMN merupakan "uang negara".

Meskipun demikian sebenarnya ada asumsi yang menyatakan bahwa BUMN merupakan lembaga bisnis dan kekayaan negara yang tertanam dalam BUMN merupakan “kekayaan negara yang dipisahkan”. Yang jelas sekarang ini adalah timbulnya dari perlakuan seperti ini telah menjadikan BUMN lebih bersifat suatu instansi pemerintah daripada suatu lembaga bisnis. Dalam studi lapangan ke beberapa BUMN terungkap bahwa manajemen BUMN menjadi serba *pakewuh*, serba salah dan selalu dalam posisi terjepit.⁵⁴⁾ Di satu pihak dituntut untuk efisien, mampu bersaing, memperoleh untung, tidak tertinggal oleh gerak lincah swasta dalam memperoleh pasar, tetapi di lain pihak BUMN diikat dengan berbagai peraturan dan beban, yang tidak saja membawa konsekuensi biaya tetapi juga menyebabkan gerak BUMN menjadi tidak fleksibel.

Kontrol birokrasi akan semakin terlihat melekat apabila perhatian dialihkan secara khusus kepada PP No.3 tahun 1983. Keberadaan peraturan pemerintah ini sangat distortif terhadap upaya pengembangan dan peningkatan efisiensi BUMN. Bahkan mungkin dapat dipergunakan sebagai sarana *struggling for power* di kalangan birokrasi dalam akses terhadap BUMN.

⁵⁴⁾ *ibid*, hal 20. Dapat dimengerti bahwa keberadaan BUMN yang selalu terjepit diantara misi *public service* dan *profit oriented* selalu ada di persimpangan. Artinya bahwa seringkali eksistensi keberadaan tersebut tidak secara tegas ditugaskan secara murni untuk menjalankan salah satu misi tersebut, tetapi ada kecenderungan untuk melaksanakan kedua misi tersebut secara bersamaan dalam BUMN yang bagaimanapun bentuknya.

Pada intinya PP.No.3 tahun 1983 merupakan pengabsahan atas keterlibatan dua departemen (departemen teknis dan departemen keuangan), pengabsahan peran lembaga pengawasan fungsional dan secara eksplisit mengatur fungsi Biro Tata Usaha BUMN (BTU BUMN) dalam pengendalian Perjan, Perum dan Persero, serta mengatur fungsi dan cara pengangkatan Dewan Komisaris/ Pengawas dan Direksi BUMN.⁵⁵⁾ Dalam PP No.3 tahun 1983 ini juga ditegaskan bahwa dalam pembinaan BUMN menteri teknis secara administratif dibantu oleh sekretaris jenderal dan secara operasional dibantu direktur jenderal. BTU BUMN adalah salah satu unit struktural di bawah sekretariat jenderal departemen yang bertanggung jawab secara operasional kepada menteri teknis dan secara administratif kepada sekretariat jenderal. Hal ini tentu telah menjadikan banyak birokrat yang terlibat dan rumitnya struktur pembinaan BUMN.

Secara nyata, keterlibatan departemen teknis dan Departemen Keuangan dalam kebijakan BUMN telah menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi panjang, berbelit-belit dan memakan waktu. Suatu keputusan yang dipandang strategis⁵⁶⁾ pengajuannya dimulai

⁵⁵⁾ Walaupun PP No.3 tahun 1983 ditujukan untuk mengatur Perjan, Perum dan Persero, tetapi peraturan pemerintah ini juga berlaku bagi BUMN lainnya yang tidak atau belum termasuk dalam ketiga kategori tersebut, seperti PN (Perusahaan Negara peninggalan orde lama) dan perseroan terbatas milik pemerintah yang status hukumnya belum dikonversikan ke dalam tiga bentuk usaha dimaksud, serta penyertaan modal pemerintah pada suatu perusahaan dalam mana saham pemerintah lebih dari 50 persen

⁵⁶⁾ Keputusan yang dapat digolongkan bersifat strategis antara lain menyangkut persetujuan RKAP, penghapusan dan penjualan aset, perubahan modal saham, penyertaan pada perusahaan lain, pembentukan anak perusahaan, memperoleh pinjaman jangka

dari BUMN kepada menteri teknis dan menteri teknis mengkonsultasikan kepada Menteri Keuangan (melalui proses surat menyurat). Persetujuan atau penolakan disampaikan oleh Menteri Keuangan kepada menteri teknis dan menteri teknis meneruskannya kepada BUMN yang bersangkutan. Dengan demikian dapat dibayangkan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk melakukan hal tersebut. Dengan demikian yang perlu dilakukan sekarang adalah melakukan suatu kajian ulang tentang formulasi yang dibutuhkan untuk melakukan hal-hal yang bersifat teknis.

c. Keberadaan dan Peranan Birokrasi Dalam BUMN

Landasan politik baru bagi BUMN yang mutlak untuk ditegakkan adalah formulasi ulang eksistensi BUMN sebagai representasi dari tepatnya posisi pemerintah dalam dinamika perekonomian pasar. Sejak era orde baru, berbagai pemikiran tentang perbaikan internal BUMN sebenarnya sudah lebih dari cukup untuk dijadikan acuan, mengingat lingkup pembahasannya yang sudah mencakup banyak segi. Masalahnya ialah perbaikan internal itu penting namun tidak memadai jika sebelumnya tidak tersedia landasan politik yang kuat. Konsep-konsep perubahan internal BUMN bisa dengan mudah dirancang melalui jasa konsultan. Hanya saja penyusunan konsep itu bisa berubah menjadi sesuatu yang sia-sia jika lingkungan eksternal, yang

menengah/panjang, likuidasi atau konsolidasi dengan BUMN lain, perubahan anggaran dasar, manajemen kontrak, alokasi laba perusahaan.

didominasi kekuatan pemerintah, belum memungkinkan terjadinya transformasi manajerial dan kepemimpinan BUMN.

Demi menjamin eksistensi dan kelanjutan hidup BUMN di masa depan pemerintah yang berkuasa sekarang harus membuat semacam “kontrak sosial” dengan seluruh BUMN.⁵⁷⁾ Melalui suatu cara yang dapat dikalkulasikan dengan jelas, pemerintah harus membuat jarak tertentu dengan BUMN. Substansi pokok dalam “kontrak sosial” itu ialah campur tangan pemerintah terhadap BUMN dilakukan sebatas untuk peningkatan daya saing BUMN serta memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya bagi tampilnya jajaran pimpinan yang profesional di BUMN. Fungsi pemerintah hanya berdiri di garda paling depan, memberikan alternatif-alternatif pemikiran tentang reformasi BUMN. Fungsi ini berarti mengubah secara total posisi pemerintah yang selama ini selalu sebagai *eksekutor* terhadap BUMN menjadi *provider* terhadap BUMN itu. Dengan demikian pemerintah tidak boleh berharap apapun dari BUMN selain deviden dan keuntungan usaha. Dalam konteks ini berarti saling keterkaitan antara pemerintah dan BUMN merupakan relasi atau hubungan kekuasaan dalam pengertiannya yang sehat dan bukan relasi kekuasaan untuk men-subordinasi BUMN. Melalui cara ini praktis BUMN tidak lagi menjadi ajang berkecamuknya

⁵⁷⁾ Anwari, “Landasan Baru Politik Pemberdayaan BUMN”, tulisan utama dalam Majalah Manajemen Usahawan Indonesia, No.02/TH.XXIX Februari 2000, hal.9.

money politics seperti yang terjadi dalam pemerintahan-pemerintahan sebelumnya.

Program restrukturisasi BUMN dilaksanakan dalam situasi transisi politik dari orde baru ke orde reformasi. Keadaan transisi politik ini menyulitkan BUMN untuk mengadosikan suatu konsensus nasional, baik antar elite politik, ataupun pemerintah dengan masyarakat. Bahkan tidak jarang terdapat perbedaan kebijakan diantara sesama unsur pemerintah yang mengelola krisis ekonomi terhadap penerapan restrukturisasi. Apa yang kemudian muncul ke permukaan adalah gambaran tarik menarik kepentingan antara pihak yang mempertahankan status quo dengan yang menginginkan pembaharuan, baik dalam pemerintah maupun di tengah masyarakat, khususnya mengenai pengelolaan BUMN. Walaupun banyak kendala yang menerpa BUMN, program restrukturisasi BUMN harus tetap dilaksanakan sebagaimana dilakukan oleh pelaku-pelaku bisnis lainnya.

d. Mekanisme Pengawasan

Seperti halnya dengan entitas bisnis pada umumnya, pemerintah harus dengan serius melihat BUMN sebagai *public official* yang mandiri dengan peran sosio-ekonomi dan sosio-kultural yang dapat dikalkulasikan dengan jelas dan terbuka, tanpa campur tangan berlebihan dari pemerintah. Pengawasan terhadap BUMN juga bertitik tolak dari pelaksanaan tanggung

jawab publik setiap BUMN. Secara demikian lalu ada beberapa hal yang harus dilakukan, yaitu :⁵⁸⁾

- 1) Perlunya dibuatkan suatu *rule of conduct* yang tidak memperbolehkan pemerintah mencampuri urusan-urusan manajerial BUMN serta masalah-masalah teknis lainnya. Pemerintah hanya boleh mengajukan saran dan tidak diperkenankan memberikan perintah pada BUMN. Kepentingan pemerintah terhadap BUMN harus ditorehkan secara hitam di atas putih pada klausul-klausul legal-formal BUMN, seperti misalnya pada akte pendirian BUMN. Di satu pihak, ini merupakan minimalisasi peran pemerintah terhadap BUMN. Di lain pihak, pemerintah memperoleh jaminan dari BUMN untuk selalu mendapatkan keuntungan dari usaha-usaha BUMN.
- 2) Penentuan personal pengelola BUMN di tingkat teknis maupun pada tingkat politik murni harus berada di tangan tenaga-tenaga profesional yang dapat dikuantifisir kapabilitasnya. Baik menteri yang mengurus BUMN maupun jajaran direksi BUMN, mutlak bukan berasal dari golongan politik partisan, seperti halnya aktivis partai politik, tetapi murni dari tenaga profesional yang siap mengelola BUMN.

⁵⁸⁾ *ibid*, hal.9. Diyakini bahwa dengan campur tangan pemerintah perjalanan BUMN tidak akan pernah mulus tetapi akan sarat dengan pesan-pesan birokrasi yang justru akan membebani BUMN itu sendiri. Dengan adanya tanggung jawab publik ini diharapkan peran birokrasi yang berlebihan akan dapat dikurangi secara proporsional dan disesuaikan dengan fungsinya sebagai regulator.

Dengan demikian akan didapatkan suatu perusahaan yang dalam pergerakannya tidak terlalu kaku dan mempunyai pertanggungjawaban kepada publik yang lebih terbuka

2. Tindakan Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN

a. Aspek Regulasi Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN

Sasaran-sasaran pemerintah untuk sektor korporasi BUMN tetap tidak berubah. Tujuannya adalah agar supaya BUMN di Indonesia memberikan sumbangan yang terbaik bagi kesejahteraan bangsa dan bagi masyarakat sebagai konsumen. Berdasarkan pengalaman di Indonesia dan di seluruh dunia, yang berubah dalam perekonomian yang semakin meningkat kekompleksitasan dan kecanggihannya, adalah perangkat piranti yang dipergunakan. Pemerintah akan membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan regulasi dan sasaran-sasaran promosi serta lembaga-lembaga.

Kerangka regulasi yang sebagian sudah ada, meliputi perangkat ketentuan yang mengatur dan berkaitan dengan aspek-aspek mengenai :⁵⁹⁾

- 1) Kebijakan persaingan untuk menjamin perusahaan-perusahaan dan produk-produk baru agar bebas masuk ke pasar, hilangnya kartel dan bentuk lain dari monopoli atau perilaku monopoli;
- 2) Regulasi atas perusahaan yang bergerak dalam industri *utilitas* dan prasarana untuk menjamin pemberian jasa yang lebih baik kepada

⁵⁹⁾ Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN, *op.cit*, hal.5.

konsumen dan sekaligus mengimbangi kepentingan pemodal. Pada awalnya, sebagian besar regulasi akan dibuat melalui kontrak, tetapi pertimbangan akan diberikan kepada lembaga-lembaga regulasi yang akan berada di luar pemerintah;

- 3) Regulasi untuk sektor perbankan dan lembaga jasa keuangan lainnya untuk menjamin efisiensi dan keandalannya;
- 4) Peningkatan masuknya pengusaha-pengusaha dan usaha-usaha baru, dengan manajemen dan kepemilikan yang beragam;
- 5) Pemberian bantuan dengan cara memberikan pelatihan, penelitian, pengembangan pasar, bantuan manajemen serta jasa lainnya, sejalan dengan konsultasi terpadu antara pemerintah dan sektor BUMN untuk memastikan bahwa BUMN (maupun perusahaan swasta yang lain) di Indonesia akan dapat sepenuhnya kompetitif di dalam maupun di luar negeri;
- 6) Langkah-langkah untuk memastikan bahwa kegiatan BUMN yang dibebani tugas untuk mencapai sasaran jasa pelayanan masyarakat secara nasional, misalnya distribusi benih atau pupuk atau pengadaan jasa transportasi di daerah terpencil, tetap akan berlanjut.

b. Pihak Ketiga Yang Terkait Didalamnya

Pihak-pihak yang terlibat di dalam restrukturisasi bukan hanya pemerintah sebagai *regulator* dan BUMN sebagai *operator* saja, tetapi juga melibatkan kepentingan masyarakat. Pemerintah akan mengambil langkah-

langkah untuk menjamin bahwa negara dapat memaksimalkan manfaat dan meminimalkan risiko pada pelaksanaan program restrukturisasi. Langkah-langkah ini dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu kerangka regulasi, dan pemakaian dari proses-proses yang transparan.⁶⁰⁾

Kerangka regulasi ini terdiri dari tujuh kategori untuk membimbing dan untuk campur tangan terhadap perilaku perusahaan-perusahaan, yaitu :

- 1) Standar harga dan jasa. Pokok permasalahan ini adalah penting khususnya dalam restrukturisasi perusahaan-perusahaan *utilitas* dan prasarana seperti telekomunikasi, pelabuhan, jalan tol, bus, kereta api, dan lain sebagainya. Regulasi di masa lalu dilakukan dengan kontrak atau departemen-departemen teknis yang kadang-kadang mengontrol standar harga dan jasa dengan cara yang tidak menguntungkan baik bagi konsumen maupun pemilik. Maksud pemerintah adalah untuk mempertimbangkan pembentukan rencana regulasi baru oleh badan di luar pemerintah, yang akan menyeimbangkan kepentingan sah para konsumen dan pemodal. Badan regulasi ini akan menentukan tingkat harga, standar jasa dan lain sebagainya sesudah berkonsultasi dengan pihak-pihak yang terkait dan bertindak dengan cara membuat agar

⁶⁰⁾ *ibid*, hal.17. Sekarang ini aspek transparansi sedang menjadi syarat penting dalam menjalankan agenda reformasi di segala bidang. Dengan adanya transparansi ini akan dapat dilaksanakan *open manajemen* yang jelas dan dapat dihindarkan unsur KKN dari pihak-pihak tidak bertanggung jawab. Dalam restrukturisasi BUMN ini jelas bahwa aspek transparansi menjadi syarat yang sangat mutlak karena bagaimanapun juga masyarakat berhak untuk mengetahui pelaksanaan manajerial dari suatu BUMN yang *notabene* adalah milik masyarakat juga.

lingkungan usaha di masa depan dapat diramalkan dan karena itu risiko bagi pemodal menjadi berkurang. Pembuat regulasi akan diberdayakan untuk melaksanakan peraturannya, dan apabila sebuah usaha tidak berprestasi maka lisensi operasi usaha tersebut dapat ditarik. Tanggung jawab perencanaan pengaturan tersebut berada pada departemen teknis.

- 2) Pengawasan atas praktek-praktek bisnis yang tidak adil (*unfair competition*) yang seringkali diasosiasikan dengan monopoli, yaitu langkah-langkah yang meminimalkan persaingan atau menghalangi masuknya pesaing atau produk yang menyaingi dengan memberikan harga tinggi yang tidak dapat diterima, atau gagal untuk menjaga standar jasa.
- 3) Peraturan untuk keselamatan konsumen dan kualitas produk yang berbeda dari produk ke produk dan dirancang untuk memastikan bahwa konsumen dapat mengandalkan kualitas produk yang mereka beli, baik berupa barang elektrik, obat-obatan, kendaraan dan sebagainya. Peraturan ini tentunya akan berlaku baik bagi BUMN maupun perusahaan swasta. Kapasitas pemerintah untuk meregulasi keamanan dan kualitas produk, akan ditinjau kembali dan diperkuat apabila diperlukan.
- 4) Karyawan mendapat manfaat dari Undang-Undang Keselamatan Kerja, seperti juga manfaat dari hak yang ditetapkan pada hukum perburuhan yang meliputi ketetapan mengenai perlindungan terhadap pemutusan

hubungan kerja yang tidak adil. Pemerintah akan menjamin bahwa pengangguran di luar kemauan pekerja yang dapat terjadi akibat restrukturisasi perusahaan, apakah itu BUMN atau perusahaan swasta, akan dibuat seminimal mungkin. Apabila terjadi kelebihan karyawan, mereka berhak untuk mendapat kompensasi seperti tercantum pada regulasi saat ini.

- 5) Kewajiban Pelayanan Masyarakat atau *Public Service Obligation (PSO)* akan ditetapkan oleh pemerintah pada industri yang produk dan harganya tidak seluruhnya ditentukan oleh persaingan. Karena itu pemerintah dapat, sebagai contoh, menentukan bahwa masyarakat yang terpencil berhak untuk mendapatkan pasokan air dengan harga yang sama dengan masyarakat kota. Apabila PSO seperti itu diterapkan maka akan memberi pengaruh yang merugikan terhadap keuangan perusahaan tersebut. Dalam kebijaksanaan pemerintah ditetapkan untuk memberikan subsidi yang eksplisit guna menutupi biaya-biaya tersebut.
- 6) Institusi keuangan akan terus mempunyai pengaruh besar terhadap perusahaan yang mereka layani. Regulasi Bank Indonesia dan Bapepam yang mengatur langkah-langkah dari institusi keuangan akan diperkuat, serta audit dan standar lainnya yang ditetapkan oleh badan-badan profesional akan dikaji ulang.
- 7) Undang-Undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas memberikan perlindungan kepada masyarakat dan kepada pemegang

saham dalam hal penutupan usaha, perubahan tujuan pendirian perusahaan, akuisisi dan lain sebagainya. Apabila Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas dianggap kurang memberikan perlindungan, pemerintah akan mempertimbangkan penggunaan *golden share* untuk menjamin bahwa pemerintah dapat meninjau keputusan-keputusan penting tertentu tentang pemilik-pemilik baru. Penerapan dari undang-undang tersebut telah diperkuat pada tahun 1998 dengan Undang-Undang Kepailitan yang membentuk pengadilan niaga untuk menangani masalah kebangkrutan dan masalah-masalah terkait.

c. Prinsip Transparansi

Proses-proses yang transparan adalah inti dari program restrukturisasi BUMN. Pemerintah berkewajiban untuk membuat peraturan restrukturisasi yang bukan hanya sebaik mungkin tetapi juga berdasarkan kepentingan publik. Persiapan restrukturisasi tersebut akan dipandu oleh prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Jaminan pertama bahwa kepentingan nasional yang akan dicapai berasal dari adanya seleksi yang berhati-hati atas metode restrukturisasi terbaik bagi setiap perseroan.
- 2) Tujuan dilakukannya seleksi terhadap mitra bisnis adalah untuk memilih mitra bisnis yang catatan kinerja dan komitmennya luar biasa. Cara terbaik untuk melakukan ini adalah mempergunakan proses

restrukturisasi yang dipersiapkan secara profesional, transparan dan kompetitif.

3) Proses tersebut umumnya meliputi :

- a) penunjukkan penasehat profesional yang mengetahui industri tersebut;
- b) penilaian akan kebutuhan negara, sektor, perusahaan dan pelanggannya;
- c) konsultasi penuh dengan perusahaan dan pihak lain yang berminat;
- d) memastikan bahwa sistem persaingan rezim dan regulasi adalah jelas dan adil;
- e) publisitas mengenai restrukturisasi tersebut termasuk iklan dalam jurnal profesional dan surat kabar.

3. Alternatif Model Pembinaan BUMN

a. Restrukturisasi BUMN yang Sudah Dilakukan oleh Negara Lain

Dalam konteks secara umum, pendekatan dalam pembinaan yang seringkali dilakukan oleh negara-negara lain adalah dengan pendekatan restrukturisasi dan privatisasi.⁶¹⁾ Kedua metode ini bertujuan sama yaitu memutuskan mata rantai birokrasi yang membawa dampak merusak BUMN

⁶¹⁾ I Ketut Mardjana, *op.cit*, hal.30. Negara-negara yang menjadi contoh untuk dijadikan sampling adalah Malaysia, Singapura dan Australia. Dalam melaksanakan program pembinaan BUMN mereka berfokus pada korporatisasi dan privatisasi. Meskipun demikian Indonesia dapat mengambil beberapa hal dapat dimanfaatkan sebagai bahan perbandingan dalam melaksanakan agenda reformasi.

serta melepaskannya secara natural memasuki persaingan pasar dengan tanpa proteksi negara.

Bagi Indonesia, Instruksi Presiden No.5 tahun 1988 tanggal 26 Oktober 1988 yang ditujukan kepada 16 menteri dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 dan No.741/KMK.00/1989 pada dasarnya merupakan landasan dari restrukturisasi BUMN. Perubahan status hukum dari basis hukum publik mengarah pada basis hukum perusahaan, kontrak manajemen atau kerjasama operasi, konsolidasi atau merger, pemecahan organisasi yang terlalu besar di mana semuanya ini diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989 serta penyederhanaan kontrol BUMN sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.741/KMK.00/1989 adalah merupakan prinsip dasar dari restrukturisasi. Sedangkan kesempatan yang diberikan kepada BUMN untuk melakukan *go public* melalui pasar modal atau *direct placement* bagi yang tidak memenuhi persyaratan pasar modal dan *joint venture*, sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.740/KMK.00/1989, adalah merupakan landasan hukum bagi BUMN dalam melakukan privatisasi.

Melaksanakan prinsip-prinsip restrukturisasi – kejelasan tujuan, otonomi yang lebih luas kepada manajemen, sistem pantauan kinerja yang efektif, sistem insentif dan sanksi yang tepat, dan kompetisi – akan memberikan harapan yang besar dalam upaya meningkatkan efisiensi

BUMN. Hal ini telah dibuktikan oleh Singapura. BUMN Singapura tidak saja *leading* dalam penguasaan pasar dalam negeri, tetapi secara gemilang telah berhasil mempenetrasi pasar global. Suatu studi yang telah dilakukan memberikan petunjuk yang jelas bahwa kemajuan BUMN Singapura tidak dapat dilepaskan dari filosofi yang melandasi pengelolaan BUMN itu sendiri.⁶²⁾ Keterbatasan pasar dalam negeri, karena kondisi Singapura sebagai *city state* yang relatif sangat kecil, telah memaksa negara ini melakukan orientasi ekspor. Orientasi *outward looking* mempengaruhi filosofi keberadaan BUMN Singapura, dimana tujuan komersial dengan basis efisiensi menjadi satu-satunya sasaran BUMN. Apabila hal ini tidak dilakukan, tentu saja perusahaan negara yang dimaksud kalah bersaing di arena perdagangan internasional. Untuk menunjang pencapaian sasaran ini, pemerintah Singapura sadar benar bahwa fleksibilitas manajemen, atau dengan kata lain menjauhkan manajemen dari intervensi birokrasi, merupakan prasarana mutlak. Dalam kaitan ini, seluruh BUMN yang berorientasi komersial ditempatkan di bawah *holding company* dan dengan sistem pengawasan berdasarkan sistem bertingkat, yaitu strata pertama mengawasi strata kedua, dan strata kedua mengawasi strata ketiga, dan seterusnya. Kontrol pemerintah, yang berorientasi *control by result* (pengawasan atas hasil, bukan atas proses) hanya ditujukan kepada *holding*

⁶²⁾ Studi ini telah disajikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh *the Institute of Southeast Asian Studies*, Singapura, 3 April 1995, dengan judul *Singapore's State Enterprise Model : Relevance to Indonesian Policy-Making?*

company. Dengan demikian, otonomi dan tanggung jawab manajemen yang jelas telah memfasilitasi pencapaian kinerja yang memuaskan, atau sebaliknya dibiarkan bangkrut apabila terus merugi.

Namun demikian banyak ahli yang berpendapat bahwa kasus Singapura merupakan suatu pengecualian (*exception*), dan menyangsikan efektifitas restrukturisasi apabila diterapkan di negara-negara yang telah terlanjur mempergunakan BUMN sebagai alat politik. Pemerintah dan juga parlemen, suatu lembaga kepada siapa pemerintah bertanggung jawab, adalah merupakan lembaga politik, sehingga akan cenderung mengutamakan kepentingan politik daripada kepentingan bisnis. Dengan demikian pemilikan saham BUMN secara penuh oleh pemerintah akan memberi keleluasaan kepada pemerintah untuk sewaktu-waktu melakukan kembali birokratisasi dan segala bentuk kebijakan yang tidak transparan. Untuk mengatasi hal ini maka penjualan saham sebagian (*partial sale*) akan memberikan beberapa keuntungan baik dalam arti perbaikan terhadap lingkungan bisnis BUMN, ekonomi secara umum maupun dilihat dari aspek politis.

Ditinjau dari aspek lingkungan bisnis, restrukturisasi, khususnya penjualan saham melalui pasar modal, akan memberi tekanan kepada pemerintah dan BUMN untuk mencapai sasaran tunggal yaitu komersial, memotong jalur birokrasi yang berlebihan, dan membuka *public security*. Disamping itu dengan penjualan saham di pasar modal maka penanam

modal dan lembaga pasar modal akan selalu memonitor kinerja keuangan perusahaan yang bersangkutan, sehingga secara otomatis tercipta sistem pantauan yang efektif.

b. Model yang Ideal Untuk BUMN di Indonesia

Strategi pembenahan BUMN dapat dilaksanakan dengan mengadopsi model yang diciptakan oleh Thynne dalam bukunya *Transformation of Public Enterprises : Changing Patterns of Ownership, Accountability and Control* (1991).⁶³⁾ Model transformasi dari Thynne ini merupakan strategi untuk mentransformasikan manajemen BUMN dari karakter birokrasi secara pelan-pelan menuju karakter perusahaan swasta. Dalam konsep ini ada tiga faktor penting, yaitu komersialisasi, korporatisasi dan divestasi. Langkah pertama adalah mengkomersialisasikan seluruh BUMN dengan tanpa memperhatikan status hukumnya. Tetapi dalam praktek, program komersialisasi tanpa dibarengi dengan perubahan status hukum agak sulit dilaksanakan. Status hukum dalam bentuk Perum berbeda dengan Persero, dan dengan demikian mempunyai implikasi yang berbeda pula terhadap tingkat operasionalnya. Oleh karena itu transformasi orientasi dari *public service* menuju kepada *profit oriented* dipengaruhi oleh status hukumnya.

⁶³⁾ I Ketut Mardjana, *op.cit*, hal.52. Aspek hukum di sini menjadi syarat pokok untuk dapat dilaksanakannya langkah berikutnya. Memang harus diakui bahwa langkah hukum berupa perubahan status bukan merupakan sesuatu hal yang mudah dilakukan, tetapi ini merupakan suatu langkah yang harus diambil.

Apabila hal ini dapat dilaksanakan, maka langkah berikutnya adalah dengan melakukan divestasi, melalui pelepasan sebagian saham BUMN.

Pelepasan sebagian saham sebenarnya hanya merupakan salah satu dari unsur dari restrukturisasi. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa restrukturisasi merupakan pembenahan secara mendasar atas seluruh mata rantai bisnis untuk mencapai daya saing.⁶⁴⁾ Oleh karena itu secara garis besar dapat digambarkan aspek-aspek dari restrukturisasi perusahaan, khususnya BUMN, yaitu :⁶⁵⁾

- 1) Restrukturisasi bisnis ; dalam restrukturisasi ini perusahaan melakukan penataan terhadap seluruh mata rantai perusahaan dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing dan kompetisi.
- 2) Restrukturisasi keuangan ; adalah upaya untuk melakukan penataan kembali terhadap proses, sistem dan elemen dari struktur keuangan perusahaan dalam rangka melakukan penyehatan kinerja keuangan perusahaan.
- 3) Restrukturisasi manajemen ; ini adalah upaya untuk penataan kembali sistem manajemen perusahaan untuk meningkatkan daya saing.

⁶⁴⁾ Akhmad Syakhrona dan Felix Jebarus, "Beberapa Alternatif Restrukturisasi Perusahaan : Tinjauan Secara Konseptual", Majalah Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.09/TH.XXVII September 1998, hal.11.

⁶⁵⁾ *ibid*, hal.14. Pada hakekatnya restrukturisasi merupakan upaya perusahaan untuk menata kembali strukturnya agar lebih antisipatif terhadap perkembangan dan perubahan lingkungan bisnis yang demikian cepat. Perubahan ini menuntut adanya fleksibilitas, inovasi dan daya merespon yang cepat. Oleh karena itu aspek hukum harus dapat merespon dan dapat berjalan seiring dengan perkembangan ekonomi, dan demikian dibutuhkan juga restrukturisasi di bidang hukum.

- 4) Restrukturisasi organisasi ; ini adalah upaya meningkatkan proses pengambilan keputusan (birokrasi) dan upaya untuk menyesuaikan kebutuhan pegawai sesuai dengan kondisi optimal.
- 5) Restrukturisasi di bidang hukum (*legal restructuring*) ; Restrukturisasi ini adalah upaya untuk memperbaiki status hukum badan usaha dan peraturan yang membatasi lingkup kegiatan perusahaan.

Ada beberapa strategi yang ditempuh, yaitu :

- 1) Restrukturisasi bentuk badan hukum, yaitu upaya merubah bentuk hukum badan usaha agar manajemen perusahaan lebih lincah dan tidak birokratis.
- 2) Restrukturisasi kepemilikan perusahaan, yaitu upaya untuk memperbaiki kinerja perusahaan melalui perubahan pemilik perusahaan. Hal ini terjadi karena masih ada pemilik perusahaan yang kurang dapat diterima oleh *stakeholders* perusahaan, sehingga dapat mengancam kelangsungan hidup perusahaan.
- 3) *Strategic Partnering*, yaitu bagaimana perusahaan mencari partner untuk mendukung kelangsungan hidup usahanya.
- 4) Deregulasi legal/hukum yang dilakukan dengan merevisi atau meninjau kembali Undang-Undang, Peraturan Pemerintah ataupun Keputusan Presiden yang telah dikeluarkan. Strategi yang terakhir ini memang sangat bergantung kepada kebijakan ekonomi, politik, hukum yang diterapkan pemerintah.

Dengan tidak mengabaikan pada aspek-aspek yang telah disebutkan di atas, ada beberapa implikasi yang harus dicermati sehubungan dengan intervensi pemerintah dalam pengelolaan BUMN. yaitu :⁶⁷⁾

- a) BUMN akan mengalami kendala penerapan konsep-konsep baru perekonomian. *Good governance* dalam pengelolaan BUMN kemungkinan besar hanya akan menjadi impian. Padahal dalam konsep restrukturisasi, BUMN dapat dikerahkan sebagai salah satu pilar yang sangat penting guna mencetuskan terbentuknya basis kewirausahaan nasional yang tangguh, setelah terbukti perusahaan swasta nasional mengalami kejatuhan yang serius selama berlangsungnya krisis moneter. Untuk menjadi lokomotif perekonomian nasional BUMN harus benar-benar netral dari kepentingan pribadi para birokrat.
- b) Adanya *political will* untuk bersama-sama melaksanakan restrukturisasi BUMN. Aspek ini memang terhitung sebagai aspek makro tetapi meskipun demikian pengaruhnya terhadap terlaksananya program restrukturisasi adalah sangat besar. Gerak langkah BUMN malah seringkali ditentukan oleh eksternalitas yang akan dapat memaksa untuk melakukan sesuatu yang tidak obyektif.

⁶⁷⁾ Anwari, *op.cit*, hal.7. Aspek hukum dalam restrukturisasi BUMN memang merupakan suatu langkah yang penting. Meskipun demikian aspek politik juga harus diperhatikan sebagai landasan baru bagi BUMN. Hal ini berkaitan dengan formulasi ulang atas eksistensi BUMN sebagai representasi dari posisi pemerintah dalam dinamika perekonomian pasar. Dinamika ini juga harus pula memperhatikan kepentingan masyarakat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dari penelitian yang telah dilakukan, maka dapat disajikan data hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut :

A. HASIL PENELITIAN

1. Perlunya Restrukturisasi BUMN dan Sasaran yang Ingin Dicapai

- a. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selama ini telah memberikan sumbangan besar terhadap pembangunan nasional. Lima dasawarsa yang lalu, sektor korporasi di Indonesia masih kecil dan didominasi oleh perseroan-perseroan yang dimiliki oleh pihak asing atau yang kepemilikannya sangat terpusat. Pemerintah pada waktu itu memperoleh beberapa perusahaan melalui nasionalisasi dan juga mendirikan banyak BUMN baru. Diharapkan bahwa BUMN tersebut akan menjadi inti dari sebuah sektor korporasi yang kuat dengan manajemen yang profesional, didukung oleh lembaga-lembaga keuangan dan jasa-jasa lainnya yang efektif.

BUMN telah mencapai sasaran-sasaran awal yang ditetapkan seperti pengembangan infrastruktur yang relatif cukup baik antara lain listrik, pelabuhan, angkutan udara dan laut, tetapi ternyata BUMN tersebut mempunyai kinerja yang masih di bawah standar. Dengan kata lain BUMN

tersebut telah melaksanakan tugas-tugas keperintisan tetapi belum menjadi lembaga bagi pelaku ekonomi yang efisien dan efektif.

Upaya pertama reformasi BUMN dimulai tahun 1988 dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan BUMN yang memberikan kerangka bagi langkah perbaikan kinerja perusahaan. Prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik mulai diperkenalkan seperti pengukuran tingkat kesehatan perusahaan, program privatisasi yang menghasilkan beberapa perusahaan melakukan penawaran saham di bursa, dan beberapa inisiatif lain untuk peningkatan kinerja perusahaan. Langkah-langkah ini memang dirasakan menolong, tetapi kinerja perseroan-perseroan secara umum masih belum menggembirakan.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan adalah merupakan proses yang terus menerus dari peningkatan kualitas, harkat dan martabat manusia Indonesia yang dilakukan melalui pembangunan berbagai bidang meliputi bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan pertahanan keamanan. Pembangunan di bidang ekonomi yang dilaksanakan pemerintah semenjak Pelita I hingga awal Pelita VII diakui telah menunjukkan perkembangan yang menggembirakan, yaitu dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi di atas 5 % pertahun dan laju inflasi yang terkontrol. Namun semenjak pertengahan tahun 1997, pembangunan ekonomi menghadapi tantangan yang berat seiring dengan merebaknya krisis ekonomi di Indonesia. Akibat dari krisis tersebut pertumbuhan ekonomi mengalami kemandegan,

dan bahkan pada tahun 1998 mengalami pertumbuhan negatif yang parah. Keadaan ini selanjutnya telah menimbulkan berbagai permasalahan serius yang tidak hanya di bidang ekonomi saja, tetapi juga di luar bidang ekonomi, termasuk hukum.

Untuk mengatasi krisis ekonomi yang demikian parah memang bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Apalagi krisis tersebut diikuti pula dengan krisis politik yang memicu munculnya kerawanan-kerawanan keamanan, sosial dan hukum. Namun demikian seberapa parah pun krisis tersebut harus dihadapi dengan sabar, bijaksana, dan penuh kearifan karena dengan demikian diharapkan bangsa Indonesia dapat keluar dari krisis tersebut. Untuk itu dibidang ekonomi telah dilakukan perbaikan-perbaikan yang cukup mendasar, antara lain dengan mereformasi salah satu pilar ekonomi nasional yaitu BUMN. Reformasi terhadap BUMN dirasakan mendesak tidak saja agar BUMN dapat sebagai pengimbang dari menurunnya peran swasta dalam kehidupan perekonomian akibat krisis ekonomi tadi, tetapi sekaligus agar BUMN tersebut mampu memelihara daya tahan dan daya saing dalam menghadapi persaingan berusaha yang semakin ketat dan bersifat global.

Dari penelitian yang dilakukan didapatkan bahwa negara tidak sanggup lagi memiliki perusahaan dengan biaya tinggi atau tidak efisien, terutama perusahaan yang posisinya strategis di dalam perekonomian. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN yang diharapkan

dapat menolong bangsa Indonesia keluar dari resesi ekonomi yang terjadi saat ini, untuk selanjutnya menjadi lebih kuat.

Dari alasan tersebut di atas BUMN harus lebih diberdayakan agar mampu memberikan kontribusi yang berarti dalam upaya membantu negara Indonesia keluar dari krisis yang berkepanjangan melalui program Reformasi BUMN. Program ini menggariskan tiga kebijakan pokok yaitu restrukturisasi, profitisasi, dan privatisasi. Restrukturisasi merupakan upaya peningkatan posisi kompetitif perusahaan melalui penajaman fokus bisnis, perbaikan skala usaha, dan penciptaan *core competence*. Profitisasi adalah peningkatan secara agresif efisiensi perusahaan sehingga mencapai profitabilitas dan nilai perusahaan yang optimum. Privatisasi merupakan peningkatan penyebaran kepemilikan kepada masyarakat umum, baik pihak asing maupun domestik guna memperoleh akses pendanaan, pasar, teknologi serta kapabilitas untuk bersaing di tingkat dunia.

- b. Pemerintah sebagai pemilik dari suatu BUMN berkewajiban melakukan perbaikan BUMN secara efektif.

Pemerintah sebagai pemilik dari suatu BUMN berkewajiban melakukan perbaikan BUMN secara efektif mengingat adanya teknologi, keahlian atau jaringan pemasaran yang baru. Pemerintah yang berkuasa sekarang ini dapat dianggap sebagai pemilik baru dari BUMN, dan sebagaimana pengalaman internasional menunjukkan bahwa sebagai pemilik baru BUMN, pembenahan

BUMN inilah yang selalu akan dilakukan. Restrukturisasi biasanya dipusatkan pada pembenahan neraca, penyelesaian masalah legal, pengurangan kelebihan staf (apabila dianggap perlu), dan kejelasan iklim persaingan dan regulasi. Sedangkan untuk perusahaan-perusahaan yang untuk sementara waktu masih dalam kepemilikan pemerintah, sebagaimana diamanatkan oleh rakyat melalui MPR, serangkaian aktivitas akan dilaksanakan untuk meningkatkan efisiensi, transparansi dan profesionalisme pengelolaan.

Dari penelitian yang dilakukan diperoleh kejelasan bahwa belum optimalnya kinerja BUMN selama ini karena permasalahannya tertutup oleh terjadinya pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat. Pada saat resesi seperti sekarang ini, penggunaan modal BUMN secara tidak efisien tidak dapat ditolerir, sehingga tidak mungkin lagi untuk menunda restrukturisasi. Restrukturisasi adalah salah satu kebijaksanaan reformasi dalam rangka memperbaiki kinerja dan efisiensi perseroan yang mengakibatkan meningkatnya kemampuan untuk bersaing. Kemampuan ini akan meningkatkan laba dan nilai perusahaan serta meningkatkan kontribusi BUMN terhadap anggaran pemerintah. Restrukturisasi juga akan membantu pencapaian perbaikan kinerja usaha dan pengurangan risiko. Proses reformasi BUMN ini diharapkan selesai dalam waktu satu dasawarsa.

Secara prinsip sasaran-sasaran restrukturisasi BUMN adalah untuk meningkatkan kinerja BUMN atau setidaknya mendekati kinerja

BUMN kepada kinerja perusahaan swasta sejenis. Hal ini berarti memperbaiki kinerja BUMN dan efisiensi perseroan yang mengakibatkan pada meningkatnya kemampuan untuk bersaing. Kemampuan ini akan meningkatkan laba dan nilai perusahaan serta meningkatkan kontribusi BUMN terhadap anggaran pemerintah.⁶⁸⁾ Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa keuntungan yang akan diperoleh lebih dari keuntungan yang diperoleh sekarang.

Apabila dijabarkan secara luas sasaran program restrukturisasi BUMN adalah :

1) Sasaran Nasional

Sasaran utama program restrukturisasi BUMN adalah untuk :

- a) Menjamin adanya peningkatan pertumbuhan BUMN, peningkatan efisiensi dan keuntungan guna menunjang pemulihan ekonomi nasional serta untuk meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan BUMN kepada masyarakat;
- b) Memperbaiki keuangan negara melalui peningkatan pendapatan dan mengurangi atau menghilangkan adanya penambahan dana kepada BUMN;
- c) Mengurangi peranan pemerintah, terutama dalam sektor-sektor industri yang telah kompetitif;

⁶⁸⁾ Kantor Menteri Negara Penanaman Modal dan P.BUMN, *Masterplan Reformasi Badan Usaha Milik Negara*, Jakarta, 1998, hal.21.

- d) Mengembangkan pasar modal;
- e) Memperluas kepemilikan dan redistribusi kekayaan;
- f) Melaksanakan langkah privatisasi BUMN, terutama yang berada di luar sektor pelayanan publik serta pertahanan dan keamanan.

Sebelum privatisasi dilaksanakan, restrukturisasi sebagian atau menyeluruh terhadap perseroan kadangkala dibutuhkan. Umumnya tujuan restrukturisasi adalah untuk mendorong privatisasi. Sebelum melaksanakan privatisasi perlu dipertimbangkan penentuan waktu yang tepat, situasi dan keadaan pasar. Karenanya apabila situasi dan keadaan pasar mendukung, bukanlah tidak mungkin untuk dilakukannya privatisasi pada beberapa perseroan secara bersamaan.

2) Sasaran Keuangan

Sasaran program restrukturisasi BUMN di bidang keuangan dapat dibagi kedalam 2 komponen yaitu untuk perseroan dan untuk pemerintah:

- a) Sasaran keuangan untuk perseroan adalah untuk meningkatkan daya saing BUMN terhadap perusahaan swasta dan meningkatkan tingkat perolehan laba. Pencapaian sasaran tersebut akan membuat BUMN tersebut sanggup untuk menginvestasikan kembali pendapatan yang ditahan serta dipercaya untuk mengajukan pinjaman dan selanjutnya membiayai sendiri ekspansi perusahaan tanpa bantuan pemerintah.
- b) Adapun sasaran restrukturisasi BUMN bagi pemerintah adalah :

- (1) apabila daya saing BUMN terhadap perusahaan swasta meningkat, maka secara tidak langsung akan meningkatkan pendapatan negara melalui pajak atas penghasilan perusahaan, penghasilan karyawan dan juga melalui pajak tidak langsung serta melalui penerimaan dividen dari kepemilikan saham yang tersisa;
- (2) memberikan kontribusi terhadap APBN melalui penjualan saham BUMN, sebagai contoh, target penerimaan negara sebagaimana ditetapkan dalam APBN 2000. Penjualan saham BUMN akan memberikan pemasukan dana dalam bentuk utang bagi keuangan perusahaan dan pengurangan tekanan pada neraca pembayaran;
- (3) mengurangi subsidi terhadap BUMN, walaupun beberapa jenis subsidi akan dipertahankan untuk sementara waktu, sehingga pemerintah dapat melepaskan salah satu beban anggaran yaitu menanggung BUMN-BUMN yang merugi atau tidak mempunyai prospek pengembangan di masa datang.

3) Sasaran Bagi Manajemen BUMN dan Konsumen

- a) Bagi perseroan, reformasi BUMN berarti memungkinkan perseroan dikelola oleh para manajer dengan menggunakan standar keahlian internasional, yaitu menyeimbangkan kepentingan pemegang saham maupun konsumen. Restrukturisasi BUMN juga berarti berkurangnya intervensi pemerintah dalam mengelola perusahaan. Apabila industri tersebut akan diregulasi, dengan tetap menyeimbangkan

pertanggungjawaban tersebut, pengelola perusahaan harus melaksanakan beberapa sasaran tambahan yang ditetapkan oleh regulator seperti adanya kewajiban layanan publik. Para manajer terbaik biasanya tidak akan berkeberatan dengan risiko pengambilalihan manajemen perusahaan oleh manajer dan investor baru, apabila mereka mengetahui bahwa ada kemungkinan untuk mencapai kinerja yang lebih baik.

b) Manfaat reformasi BUMN bagi konsumen adalah untuk menjamin bahwa konsumen akan mendapatkan barang dan jasa yang berkualitas dengan harga yang bersaing seperti didalam industri yang kompetitif dan industri yang bersaing dengan barang-barang impor. Sementara itu di industri yang perlu diregulasi seperti telekomunikasi, energi atau air bersih, tujuan pemerintah sebagai regulator adalah untuk merangsang persaingan dan menjamin harga produk serendah mungkin. Apabila pemerintah menetapkan harga pada tingkat di bawah harga yang normal, maka pemerintah akan menyediakan subsidi.

c. Upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan kebijakan .

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 meyakinkan pemerintah bahwa kinerja BUMN yang demikian tidak dapat dibiarkan terus berlanjut. Upaya strategis perlu ditempuh untuk meningkatkan kinerja BUMN. Untuk itu pemerintah menempuh kebijakan mengurangi birokrasi

BUMN dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1998 tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan selaku Pemegang Saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) pada Perusahaan Perseroan Kepada Menteri Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara. Kebijakan ini bertujuan :

- 1) Memisahkan fungsi regulasi dengan fungsi operasional dari BUMN.
- 2) Untuk memungkinkan pembinaan operasional BUMN yang terfokus pada sebuah instansi yang setingkat Menteri.

Secara yuridis dan teoritis, pengelolaan yang terfokus adalah sesuatu yang ideal. Dengan terpusatnya pengelolaan BUMN di bawah satu atap maka sinergi antar BUMN dapat ditingkatkan. Demikian juga pemisahan fungsi regulasi dan operasional BUMN menyebabkan benturan kepentingan pihak yang *inheren* dalam kebijakan tersebut dapat dihilangkan. Departemen teknis kembali kepada tugas utamanya sebagai regulator yang mengatur pelaku ekonomi baik swasta, BUMN, dan koperasi, sedangkan BUMN bertindak sebagai pelaku bisnis sebagaimana layaknya pelaku bisnis lainnya.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, kebijaksanaan pemerintah tentang BUMN dilakukan melalui dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 1998 yang melimpahkan pembinaan BUMN Persero kepada satu instansi yaitu Kantor Menteri Negara BUMN. Ternyata dalam perjalanan selanjutnya muncul kebijakan dari pemerintah untuk melakukan restrukturisasi terhadap Kementrian ini melalui :

- Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat umum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat umum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat

mum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara

- Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tahun 2000 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat mum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah Bebarapakali Diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2000 (tanggal 10 Oktober 2000)

Upaya pembenahan BUMN melalui beberapa perubahan institusi yang mengkoordinasi BUMN ini membawa implikasi pada kinerja badan yang bersangkutan. Dengan terlalu sering berubahnya nama dan bentuk dari instansi pemerintah yang diberikan kewenangan untuk mengkoordinasikan BUMN, maka secara otomatis akan membawa pula inkonsistensi pengambilan kebijakan. Memang harus diakui dalam hal kebijakan restrukturisasi BUMN, semua bentuk dari perubahan institusi yang ada, tidak mengubah kebijakan restrukturisasi BUMN seperti yang sejak awal sudah ditetapkan. Tetapi, baik secara langsung maupun tidak

langsung, tetap akan berpengaruh pula terhadap pencapaian kinerja dari BUMN yang bertalian.

2. Karakteristik BUMN yang Perlu Direstrukturasasi

- a BUMN yang mendapat proteksi di masa lalu berdasarkan regulasi dari pemerintah atau terdapat monopoli alamiah.

Restrukturasasi sektor ini dilakukan dengan maksud untuk menciptakan iklim usaha yang sehat sehingga akan terjadi tingkat persaingan usaha/kompetisi yang sehat, efisiensi dan pelayanan optimal yang memberikan manfaat baik bagi konsumen maupun pihak lain. Restrukturasasi tersebut dipusatkan pada pembenahan dan penataan regulasi, terutama sektor industri di bidang infrastruktur. Saat ini sektor industri yang sedang direstrukturasasi termasuk sektor telekomunikasi, listrik, jalan tol, dan pupuk.

Memang harus diakui korporasi pemerintah yang tidak lain adalah BUMN, banyak bergerak dalam bidang usaha yang sifatnya monopoli. Monopoli ini terjadi karena adanya regulasi dari pemerintah ataupun karena monopoli yang sifatnya alamiah. Dalam korporasi yang demikianlah BUMN ini seringkali melakukan usaha dengan mengesampingkan prinsip efisiensi dan produktivitas, sehingga muncul inefisiensi yang berlebihan yang pada akhirnya akan membebani pada negara, yang tidak lain berpulang kepada masyarakat.

BUMN yang berbentuk seperti inilah yang diprioritaskan untuk direstrukturisasi. BUMN tersebut misalnya yang bergerak di bidang pelabuhan, transportasi (kereta api), perkebunan, telekomunikasi, dan sebagainya. Meskipun demikian dengan berpedoman kepada sasaran restrukturisasi BUMN, kemanfaatan yang harus diperoleh masyarakat harus lebih optimal. Dalam mencapai sasaran tersebut di atas, BUMN dibagi dalam sektor-sektor usaha agar dalam mencapai tujuannya tercipta suatu sinergi yang saling menunjang. Pembidangan sektor BUMN adalah seperti terlihat di bawah ini.

Tabel 2
Pembidangan Sektor BUMN

No	Nama BUMN	Bidang Usaha	Keterangan
	Bidang Usaha Sektor keuangan dan Jasa Konstruksi		
	<i>Sektor Keuangan</i>		
1	Bank Bukopin	Perbankan	Patungan Minoritas
	<i>Sektor Jasa Konstruksi</i>		
1	Istaka Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
2	Wijaya Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
3	Brantas Abipraya	Konstruksi	Persero Tunggal
4	Waskita Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
5	Nindya Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
6	Hutama Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
7	Adhi Karya	Konstruksi	Persero Tunggal
8	Pembangunan Perumahan	Konstruksi	Persero Tunggal
9	Jasa Marga	Konstruksi Jalan Tol	Persero Tunggal
10	Industri Kapal Indonesia	Konstr/Dok Perkapalan	Persero Tunggal
11	Dok dan Perkapalan Kodja Bahari	Konstr/Dok Perkapalan	Persero Tunggal
12	Dok dan Perkapalan Surabaya	Konstr/Dok Perkapalan	Persero Tunggal
	<i>Sektor Jasa Konsultan dan Jasa/Industri Pendukung Jasa Konstruksi</i>		
1	Amarta Karya	Alat Berat & Leasing	Persero Tunggal
2	Indah Karya	Konsultan	Persero Tunggal
3	Indra Karya	Konsultan	Persero Tunggal
4	Virama Karya	Konsultan	Persero Tunggal
5	Yodya Karya	Konsultan	Persero Tunggal
6	Bina Karya	Konsultan	Persero Tunggal
7	Semen Gresik Tbk	Semen	Patungan Mayoritas
8	Semen Baturadja	Semen	Persero Tunggal
9	Semen Kupang	Semen	Patungan Minoritas

10	Indocment Tunggal Prakasya	Survey		Patungan Minoritas
11	Surveyor Indocnsia	Survey		Patungan Mayoritas
12	Sucofindo	Survey		Patungan Mayoritas
13	Biro Klasifikasi Indonesia	Survey		Persero Tunggal
14	Survey Usaha Penas	Survey		Persero Tunggal
Bidang Usaha Sektor Logistik dan Pariwisata				
<i>Sektor Logistik</i>				
1	Pelabuhan Indonesia I	Pelabuhan laut		Persero Tunggal
2	Pelabuhan Indonesia II	Pelabuhan laut		Persero Tunggal
3	Pelabuhan Indonesia III	Pelabuhan laut		Persero Tunggal
4	Pelabuhan Indonesia IV	Pelabuhan laut		Persero Tunggal
5	Pelayaran Nasional Indonesia	Pelayaran		Persero Tunggal
6	Djakarta Lloyd	Pelayaran		Persero Tunggal
7	ASDP	Pelayaran		Persero Tunggal
8	Pelayaran Bahtera Adiguna	Pelayaran		Persero Tunggal
9	Bhanda Ghara Reksa	Pergudangan		Persero Tunggal
10	Varuna Tirta Prakasya	Freight Forwarder		Persero Tunggal
11	Pengerukan Indonesia	Pengerukan		Persero Tunggal
12	Dhrma Niaga	Perdagangan		Persero Tunggal
13	Cipta Niaga	Perdagangan		Persero Tunggal
14	Pantja Niaga	Perdagangan		Persero Tunggal
15	Kerta Niaga	Perdagangan		Proses Likuidasi
16	Mega Eltra	Perdagangan		Anak PT. Pusri
17	Sarinah	Perdagangan		Persero Tunggal
18	Indo Farma	Farmasi		Persero Tunggal
19	Kimia Farma	Farmasi		Persero Tunggal
20	Bio Farma	Vaksin		Persero Tunggal
21	PP Berdikari	Perdagangan		Persero Tunggal
22	Pos Indonesia	Pos		Persero Tunggal
23	Kawasan Industri Cilacap	Kawasan		Patungan Mayoritas
24	Kawasan Industri Medan	Kawasan		Patungan Mayoritas
25	Kawasan Industri Makassar	Kawasan		Patungan Mayoritas
26	Jakarta Industrial Estate Plg	Kawasan		Patungan Mayoritas
27	Sby Industrian Estate Rungkut	Kawasan		Patungan Mayoritas
28	Kawasan Berikat Nusantara	Kawasan		Patungan Mayoritas
29	Pengusahaan Daerah Indust Batam	Kawasan		Persero Tunggal
30	Rajawali Nusantara Indonesia	Aneka Industri		Persero Tunggal
<i>Sektor Pariwisata</i>				
1	Garuda Indonesia	Angkutan Udara		Persero Tunggal
2	Merpati Nusantara Airlines	Angkutan Udara		Patungan Mayoritas
3	Angkasa Pura I	Pelabuhan Udara		Persero Tunggal
4	Angkasa Pura II	Pelabuhan Udara		Persero Tunggal
5	Hotel International Indonesia	Perhotelan		Persero Tunggal
6	Natour	Perhotelan		Persero Tunggal
7	Pengembangan Pariwisata Bali	Perhotelan		Patungan Mayoritas
8	Wisma Nusantara Indonesia	Perhotelan		Persero Tunggal
9	TWC Borobudur, Prambanan & RB	Candi		Persero Tunggal
10	Perhotelan & Perkantoran Indonesia	Perkantoran		Persero Tunggal
11	Jakarta International Hotel Develop	Perhotelan		Patungan Minoritas
Bidang Usaha Sektor Pertambangan, Industri Strategis, Energi & Telekomunikasi				
<i>Sektor Pertambangan</i>				
1	Aneka Tambang Tbk	Nikel, Emas, dsb		Persero Tunggal
2	Timah Tbk	Timah		Persero Tunggal

3	Tambang Batubara Bukit Asam	Batubara	Persero Tunggal
4	Sarana Karya	Aspal	Persero Tunggal
5	Freeport Indonesia	Emas	Patungan Minoritas
6	Inalum	Alumunium	Patungan Minoritas
	<i>Sektor Industri Strategis</i>		Persero Tunggal
1	Pakarya Industri	Industri Statgis	Persero Tunggal
2	IPTN	Pesawat Terbang	Anak holding
3	PINDAD	Persenjataan	Anak holding
4	Industri Kereta Api	Kereta Api	Anak holding
5	Dahana	Bahan Peledak	Anak holding
6	Industri Telekomunikasi Indonesia	Telekomunikasi	Anak holding
7	Boma Bisma Indra	Industri Peralatan	Anak holding
8	Krakatau Steel	Industri Baja	Anak holding
9	Perkapalan Indonesia	Industri Perkapalan	Anak holding
10	LEN Industri	Industri Elektronika	Anak holding
11	Barata Indonesia	Industri Peralatan	Anak holding
12	Industri Sandang I	Sandang	Persero Tunggal
13	Industri Sandang II	Sandang	Persero Tunggal
14	Cambrics Primissima	Sandang	Patungan Mayoritas
15	Intirub	Ban	Patungan Minoritas
16	Kancobotamcn Sandang Sinth.Mills	Sandang	Patungan Minoritas
17	Garam	Garam	Persero Tunggal
18	Industri Gelas	Industri Gelas	Persero Tunggal
19	Industri Soda Indonesia	Industri Soda	Persero Tunggal
20	Batan Technology	Nuklir	Persero Tunggal
21	Atmindo	Peralatan Berat	Patungan Minoritas
22	Unindo	Peralatan Listrik	Patungan Minoritas
23	Prasadha Paminah Limbah Industri	Limbah Industri	Patungan Minoritas
	<i>Sektor Energi</i>		
1	Perusahaan Gas Negara	Gas	Persero Tunggal
2	Perusahaan Listrik Negara	Kelistrikan	Persero Tunggal
3	Konservasi Energi Abadi	Konversi Energi	Persero Tunggal
	<i>Sektor Telekomunikasi</i>		
1	Indosat Tbk	Telkom Internasional	Patungan Mayoritas
2	Telekomunikasi Indonesia Tbk	Telkom Domestik	Patungan Mayoritas
	Bidang Usaha Sektor Agro Industri, Kehutanan & Kertas, Percetakan & Penerbitan		
	<i>Sektor Agro Industri</i>		
1	Perkebunan Nusantara I	Perkebunan	Persero Tunggal
2	Perkebunan Nusantara II	Perkebunan	Persero Tunggal
3	Perkebunan Nusantara III	Perkebunan	Persero Tunggal
4	Perkebunan Nusantara IV	Perkebunan	Persero Tunggal
5	Perkebunan Nusantara V	Perkebunan	Persero Tunggal
6	Perkebunan Nusantara VI	Perkebunan	Persero Tunggal
7	Perkebunan Nusantara VII	Perkebunan	Persero Tunggal
8	Perkebunan Nusantara VIII	Perkebunan	Persero Tunggal
9	Perkebunan Nusantara IX	Perkebunan	Persero Tunggal
10	Perkebunan Nusantara X	Perkebunan	Persero Tunggal
11	Perkebunan Nusantara XI	Perkebunan	Persero Tunggal
12	Perkebunan Nusantara XII	Perkebunan	Persero Tunggal
13	Perkebunan Nusantara XIII	Perkebunan	Persero Tunggal
14	Perkebunan Nusantara XIV	Perkebunan	Persero Tunggal
15	Soefindo	Pupuk	Patungan Minoritas
16	Pupuk Sriwijaya	Pupuk	Persero Tunggal
17	Pupuk Kalimantan Timur	Pupuk	Anak holding
18	Pupuk Kujang	Pupuk	Anak holding

19	Pupuk Iskandar Muda	Pupuk	Anak holding
20	Petrokimia Gresik	Pupuk	Anak holding
21	Asean Acch Fertilizer	Pupuk	Patungan Mayoritas
22	Asean Bintulu Fertilizer	Pupuk	Patungan Minoritas
23	Asean Coppers Product	Pupuk	Patungan Minoritas
24	Usaha Mina	Perikanan	Persero Tunggal
25	Perikanan Samodra Besar	Perikanan	Persero Tunggal
26	Tirta Raya Mina	Perikanan	Persero Tunggal
27	Perikani	Perikanan	Persero Tunggal
28	Pertani	Pembibitan	Persero Tunggal
29	Sang Hyang Seri	Pembibitan	Persero Tunggal
30	PG. Madu Baru	Pabrik Gula	Patungan
	<i>Sektor Kehutanan</i>		
1	Inhutani I	HTI dan HPH	Persero Tunggal
2	Inhutani II	HTI dan HPH	Persero Tunggal
3	Inhutani III	HTI dan HPH	Persero Tunggal
4	Inhutani IV	HTI dan HPH	Persero Tunggal
5	Inhutani V	HTI dan HPH	Persero Tunggal
	<i>Sektor Kertas, Percetakan, Penerbitan</i>		
1	Kertas Leccs	Kertas	Persero Tunggal
2	Kertas Padalarang	Kertas	Patungan Mayoritas
3	Kertas Kraft Acch	Kertas	Patungan Mayoritas
4	Kertas Basuki Rahmat	Kertas	Patungan Minoritas
5	Kertas Blabak	Kertas	Patungan Minoritas
6	Pradnya Paramita	Penerbit	Persero Tunggal
7	Balai Pustaka	Penerbit	Persero Tunggal

Sumber :

Diolah dari Keputusan Menteri Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN No. KEP-01/M-PM,PBUMN/2000.

Berbagai kebijaksanaan yang telah diambil oleh pemerintah sehubungan dengan program restrukturisasi BUMN ini yang mengacu kepada mekanisme pasar, termasuk penghapusan subsidi telah memberikan perbaikan tingkat kesehatan dan kinerja keuangan yang menggembirakan. Walaupun kondisi ekonomi Indonesia adalah sangat sulit sejak pertengahan tahun 1997. Program peningkatan pendapatan dan penekanan biaya serta pembenahan manajemen sebagaimana telah disinggung, telah memberikan hasil meningkatkan kinerja BUMN tahun 1998 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal yang sama juga terjadi pada semester pertama tahun 1999, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3
Kinerja Keuangan BUMN (dalam Miliar Rupiah)

No	Uraian	1997	1998	%	1999		%
		A	B	B/A	RKAP	Realisasi	
1	Pendapatan	53.238,1	84.963,7	160	90.245,4	42.574,7	47
2	Laba Usaha	7.810,9	14.780,8	189	15.267,2	8.323,0	55
3	Laba Usaha Sebelum Pajak	9.184,5	17.615,2	192	15.130,3	11.298,6	75
4	Laba Usaha Setelah Pajak	6.879,0	13.538,5	197	11.788,8	10.005,5	85

Catatan :

- RKAP dalam satu tahun.
- Realisasi dalam semester I.

Sumber : Kantor Menteri Penanaman Modal dan BUMN

Sesuai dengan tingkat kesehatan berdasar penilaian aspek keuangan (*rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas*), aspek operasional dan aspek administrasi, maka BUMN Persero tahun 1998 yang sehat/sehat sekali meningkat dari 59,8 % menjadi 69,5 %, sedangkan yang tidak sehat berkurang dari 33,6 % menjadi 18,8 % dibandingkan tahun sebelumnya, dan perlu dijelaskan juga bahwa perusahaan yang kualifikasi tidak sehat telah bermigrasi menjadi kualifikasi yang lebih baik sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4

Tingkat kesehatan BUMN

Klasifikasi	Tahun 1997		Tahun 1998		Tahun 1999	
	Persero	%	Persero	%	Persero	%
Sehat Sekali/sehat	73	59,3	80	70,8	81	71,7
Kurang sehat	5	4,1	21	18,6	16	14,2
Tidak Sehat	45	36,6	12	10,6	16	14,1
<i>Jumlah</i>	123	100	113	100	113	100

Sumber : Kantor Menteri Penanaman Modal dan P.BUMN

1. Jumlah BUMN yang dapat dihitung kesehatannya sebanyak 123 BUMN yaitu terdiri dari 93 Persero Tunggal dan 20 Persero Patungan Mayoritas.

2. Jumlah BUMN tahun 1998 sebanyak 113 perusahaan dari tahun sebelumnya, penurunan Persero tahun 1998 tersebut karena pada tahun 1998, 10 (sepuluh) perusahaan di bawah Industri Strategis digabung menjadi PT. Bahana Pakarya Industri Strategis (PT.BPIS) dan 1 (satu) BUMN lainnya berkurang karena PT. Mega Eltra menjadi anak holding PT. Pusri.

Sedangkan untuk sektor kelistrikan, akibat dari krisis ekonomi, kelebihan pasok tenaga listrik, dan melemahnya nilai mata uang rupiah telah menyebabkan terpuruknya kondisi keuangan Perusahaan Listrik Negara yang memerlukan restrukturisasi secara menyeluruh. Diantara program restrukturisasi kelistrikan ini adalah:

- a. Program pengurangan biaya, program pengurangan kebocoran, meningkatkan penjualan melalui pengambilalihan *captive power*, dan pemasaran selektif;
- b. Renegosiasi kontrak listrik swasta;
- c. Restrukturisasi hutang;
- d. Restrukturisasi korporat, yaitu menjadikan PT. PLN menjadi *non-operating holding company* dalam rangka menuju transformasi sektor kelistrikan menjadi pasar penjual dan pembeli jamak.

Tindakan penyehatan PT. PLN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan yang dikendalikan oleh Tim Restrukturisasi dan Rehabilitasi PT. PLN berdasarkan Keppres No. 139 Tahun 1998. Tim ini bertugas menetapkan dan meninjau kembali kebijakan strategis perusahaan, mengambil penyelesaian masalah yang dihadapi perusahaan, menetapkan langkah penyehatan dan memberikan arahan dan mengendalikan kelompok kerja

perusahaan. Terdapat tiga kelompok kerja yang dibentuk untuk mengimplementasikan program di PT. PLN, terdiri dari kelompok kerja Renegosiasi Kontrak Khusus, Restrukturisasi Perusahaan dan Restrukturisasi Keuangan.

Renegosiasi kontrak khusus dilakukan dengan mempertimbangkan aspek hukum dan keuangan yang dapat diterima oleh pihak terkait yaitu PT. PLN dan IPP Sponsor selambat-lambatnya akhir tahun 1999. Restrukturisasi perusahaan dilakukan dengan melakukan proses *un-blinding* PT. PLN yang mengarah kepada pasar penjual dan pembeli jamak secara bertahap. Pada tahun 2000 diharapkan sudah berdiri PT. PLN Pembangkit dan PT. PLN Distribusi sehingga sejak saat itu benar-benar akan menjadi perusahaan yang sehat. Restrukturisasi keuangan tengah dikembangkan dan akan diajukan kepada Menteri Keuangan dan juga para kreditor. Restrukturisasi keuangan ini diharapkan akan menguatkan posisi *bargaining power* PT. PLN untuk menghadapi IPP (*Independent Power Producer*/Produsen Listrik Swasta) Sponsor dalam melakukan renegosiasi kontrak khusus.

- b BUMN yang berkinerja kurang baik dan sedang melakukan usaha untuk memperbaiki tingkat perolehan labanya.

Pada dasarnya semua BUMN yang ada harus melakukan restrukturisasi, karena pada dasarnya restrukturisasi tersebut adalah tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas. Meskipun demikian dalam

restrukturisasi ini pelaksanaannya diprioritaskan untuk BUMN-BUMN yang mempunyai karakteristik khusus.

Untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah yang memiliki kewajiban pelayanan publik, pada saat ini juga masih dalam proses restrukturisasi dan komersialisasi kewajiban pelayanan publik. Dengan tidak mengabaikan kepentingan publik, perusahaan akan menerapkan prinsip-prinsip usaha untuk lebih meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan. Upaya ini untuk memperjelas berapa tingkat subsidi pemerintah terhadap biaya pelayanan masyarakat tersebut. Saat ini proses restrukturisasi sedang dilaksanakan melalui pengembangan aturan-aturan yang lebih rinci.

Dalam menuju kepada pencapaian sasaran restrukturisasi itu, sesuai dengan karakteristik BUMN yang ada, diperlukan suatu metode atau cara yang dipandang paling tepat sesuai dengan karakteristik BUMN. Metode yang digunakan dalam pelaksanaan restrukturisasi BUMN ini adalah :⁶⁹⁾

- 1) Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan;
- 2) Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga;
- 3) Konsolidasi atau merger;
- 4) Pemecahan badan usaha;

⁶⁹⁾ Baca secara lebih lengkap dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktifitas Badan Usaha Milik Negara dan secara teknis telah diatur juga dengan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

- 5) Penjualan saham melalui pasar modal;
- 6) Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);
- 7) Pembentukan perusahaan patungan.

Tahap-tahap yang harus dilalui dalam suatu restrukturisasi BUMN adalah sebagai berikut :

1. Menyiapkan Peraturan Perundang-undangan yang diperlukan oleh suatu BUMN; menentukan struktur industri yang diprioritaskan untuk direstrukturisasi; dan melakukan pengukuran kinerja BUMN tersebut berdasarkan standar tertentu.
2. Melakukan diskusi dengan jajaran Manajemen BUMN yang akan melakukan restrukturisasi. Hal ini dilakukan untuk dapat mensinkronisasi antara keinginan pemerintah di satu pihak dengan jajaran manajemen BUMN di lain pihak sebagai pelaksana implementasi.
3. Melakukan pengukuran standar pencapaian kinerja dalam restrukturisasi; menentukan struktur usaha dan struktur organisasi yang diinginkan secara lebih fleksibel; serta menentukan langkah dalam rangka menuju kepada pencapaian efisiensi dan produktivitas.
4. Melakukan langkah implementasi restrukturisasi BUMN berupa perubahan status hukum; kerjasama organisasi atau kontrak manajemen; melakukan konsolidasi atau merger; melaksanakan pemecahan badan usaha; melakukan

penjualan saham melalui pasar modal; melakukan penjualan saham secara langsung; atau membentuk perusahaan patungan.

Dari hasil penelitian didapatkan data bahwa dari kurun waktu mulai tahun 1990 sampai dengan tahun 1999, telah terjadi perubahan status hukum perusahaan, dari Perjan menjadi Perum : 2 BUMN, dari status khusus ke Persero : 7 BUMN, dari PN.(Perusahaan Negara) menjadi Persero : 6 BUMN, dari Perum menjadi Persero : 25 BUMN⁷⁰⁾

- c BUMN yang beroperasi di sektor-sektor kompetitif, dimana perusahaan-perusahaan swasta beroperasi juga.

Langkah persiapan yang penting dalam pelaksanaan restrukturisasi BUMN ini adalah menyamakan visi di kalangan pengelola dan publik mengenai pengembangan perseroan. Penyamaan ini sangat diperlukan karena apabila sudah ada keterpaduan arah dan tujuan dalam pengembangan BUMN, diharapkan akan lebih mudah dalam melakukan pemberdayaan BUMN.

Pemberdayaan BUMN melalui restrukturisasi BUMN antara lain juga dilakukan dengan melakukan upaya revitalisasi BUMN melalui restrukturisasi internal atau pun antar BUMN (konsolidasi) yang dapat dilakukan dengan cara penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambil-alihan Perseroan Terbatas. Kementerian BUMN

⁷⁰⁾ data sudah diolah, dan diperoleh dari Pusat Data Bisnis Indonesia dan Departemen Keuangan.

mengimplementasikan mekanisme tersebut pada beberapa BUMN sesuai dengan kondisi masing-masing untuk lebih dapat memberdayakan BUMN tersebut. Apabila memang kondisi BUMN yang bersangkutan tidak memungkinkan lagi untuk diselamatkan dan tidak prospektif lagi, maka BUMN tersebut akan dilikuidasi.

Proses penggabungan telah dilakukan terhadap PT. Industri Sandang I ke dalam PT. Industri Sandang II dan kemudian berganti nama menjadi PT. Industri Sandang Nusantara. Penggabungan tersebut memungkinkan pembentukan BUMN sandang yang lebih sehat dan kompetitif dengan skala usaha yang lebih besar. Hal ini diperkuat dengan usaha-usaha penyehatan antara lain dengan mendayagunakan aktiva non-produktif. Selain itu, PT. Natour pun akan digabungkan dengan PT. Hotel Indonesia Internasional. Hal ini dilakukan untuk lebih memperkuat daya saing BUMN tersebut dalam meningkatkan kinerja seiring dengan peningkatan aktivitas pariwisata Indonesia dan persaingan yang sangat kompetitif di bisnis pariwisata.

Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2000, PT. Industri Soda digabungkan dengan PT. Garam mengingat pangsa pasar kedua BUMN tersebut relatif kecil. PT. Industri Soda mengalami kendala untuk mengembangkan usaha, sedangkan PT. Garam memiliki kinerja keuangan yang baik dan memang telah direncanakan untuk mengembangkan diri ke industri soda. Oleh karena itu penggabungan keduanya memungkinkan adanya sinergi terutama dalam pengembangan industri soda dalam negeri.

Proses pengambilalihan telah dilakukan pada PT. Pantja Niaga yang diambil alih untuk kemudian menjadi anak perusahaan PT. Dharma Niaga. Hal ini dilakukan untuk mencapai skala ekonomi perusahaan yang pada dasarnya memiliki kesamaan bidang usaha, jaringan kerja maupun keahlian karyawan perusahaan. Proses serupa juga telah dilakukan terhadap PT. Mega Eltra yang diambil alih, untuk dijadikan anak perusahaan PT. Pusri. Pengambilalihan ini dilakukan mengingat aktivitas PT. Mega Eltra yang banyak terkait dengan distribusi diharapkan akan dapat mendukung kinerja PT. Pusri dalam proses pendistribusian pupuk.

Kajian yang mendalam menunjukkan bahwa PT. Kerta Niaga memiliki kinerja tidak sehat yang tidak mungkin lagi diperbaiki serta tidak prospektif di masa depan. Hal ini menyebabkan BUMN tersebut dilikuidasi. Proses ini memungkinkan pemerintah untuk tidak menanggung beban kerugian yang berkelanjutan.

Restrukturisasi yang dilakukan ini secara khusus pada awalnya diprioritaskan pada dua sektor yang mengalami beban yang sangat berat sebagai akibat dari dampak krisis ekonomi, yaitu sektor perbankan dan kelistrikan. Pada sektor perbankan, bank BUMN seperti juga bank-bank lainnya mengalami masalah yang mengakibatkan kerugian sangat besar. Restrukturisasi bank BUMN meliputi :

- 1) Pembentukan Bank Mandiri yang merupakan merger dari empat bank BUMN yaitu Bapindo, Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, dan Bank Exim;
- 2) Restrukturisasi Bank BNI, Bank Tabungan Negara, dan Bank Rakyat Indonesia dengan cara melakukan fokus ulang terhadap segmentasi usaha, restrukturisasi aset, pemulihan aset, restrukturisasi operasional dan manajemen risiko;
- 3) Program rekapitalisasi perbankan.

Restrukturisasi bank-bank BUMN merupakan bagian yang kritical dalam keseluruhan restrukturisasi perbankan nasional, mengingat secara keseluruhan total aset bank-bank BUMN mencakup 41 % dan penyaluran kredit bank-bank BUMN mencakup 53 % dari total kredit perbankan nasional pada posisi bulan Februari 1999.

Langkah restrukturisasi telah diawali dengan pembentukan Bank Mandiri, yaitu penggabungan Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Exim, dan Bank Bapindo. Bank Mandiri didirikan pada tanggal 2 Oktober 1998 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 1998 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 448/KMK.01/1998, serta Akta Pendirian No.10 tertanggal 2 Oktober 1998 yang dibuat di hadapan Sutjipto, SH, dan disetujui oleh Menteri Kehakiman dengan Surat Keputusan No. C2-65561.HT.01.01.TH.98 tanggal 2 Oktober 1998. Pendirian Bank Mandiri dilakukan dengan inbreng atas seluruh saham-saham pemerintah RI (kecuali

satu saham) dalam masing-masing bergabung serta penyetoran sejumlah uang tunai sebagai pembayaran atas modal pendirian Bank Mandiri. Sesuai dengan anggaran dasarnya, Bank Mandiri merupakan bank umum yang bertujuan untuk dapat melakukan kegiatan perbankan sesuai dengan rincian yang tercantum dalam undang-undang perbankan.

Langkah restrukturisasi perbankan juga dilakukan dengan pembenahan operasional, manajemen, dan restrukturisasi biaya. Perumusan strategi bisnis bank-bank BUMN diarahkan sehingga pada masing-masing bank terdapat kejelasan mengenai fokus kegiatan usaha yang tepat sesuai dengan kompetensi utama bank tersebut. Bank Mandiri dan BNI, misalnya, diarahkan untuk mendukung penyaluran kredit korporasi, BRI untuk mendukung pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi. Sedangkan BTN diarahkan untuk mendukung sektor perumahan. Efisiensi operasional dan restrukturisasi biaya ditempuh sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan menekan biaya operasi. Langkah ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas di masing-masing bank.

Untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi dilakukan penyesuaian struktur organisasi serta jaringan pelayanan yang mencakup penyesuaian terhadap jaringan kantor cabang. Perbaikan sistem manajemen akutansi, ditekankan pada pengembangan sistem informasi manajemen dan akutansi.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Rekapitalisasi BNI, BRI, BTN, dan Bank Mandiri dilakukan secara bertahap dengan total kebutuhan dana rekapitalisasi sebesar Rp. 233,4 triliun. Dasar hukum untuk hal ini adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1999 tanggal 28 Mei 1999. Diharapkan dengan membaiknya profitabilitas bank, baik karena hasil usaha yang lebih baik maupun karena membaiknya kualitas portofolio kredit dan dari hasil divestasi kepemilikan saham pemerintah mulai tahun 2001 hingga tahun 2005 maka biaya rekapitalisasi tersebut dapat di-*recover*.

Hasil restrukturisasi BUMN yang lain dapat ditunjukkan pengalaman restrukturisasi PT. Garuda Indonesia dari posisi nyaris kebangkrutan pada tahun 1998, telah mampu diubah menjadi perusahaan yang secara operasional cukup menguntungkan hanya dalam tempo kurang lebih satu tahun. Restrukturisasi Internal PT. Garuda Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Kondisi sebelum restrukturisasi

Merajalelanya praktek KKN di PT. Garuda Indonesia sudah cukup parah. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa praktek tersebut berlangsung mulai dari pengadaan pesawat terbang sampai ke suku cadang dan menu, bahkan hingga kertas toilet di atas pesawat. Saat ini Kejaksaan Agung tengah meneliti kasus-kasus kontrak kerja di PT. Garuda Indonesia yang mengandung indikasi KKN. Sebagai contoh, pihak Garuda pernah melakukan kontrak kerja dengan perusahaan swasta untuk pengelola

gudang kargo Garuda di Bandara Soekarno-Hatta, pialang asuransi, jasa penjualan tiket di Australia dan Amerika, dan *leasing* pesawat terbang. Kontrak-kontrak kerja tersebut tidak menguntungkan Garuda karena dilakukan atas dasar intervensi pihak luar dan proses yang tidak kompetitif serta umumnya tidak memberikan nilai tambah untuk Garuda. Dari tindak lanjut ini terjadi penghematan biaya sebesar Rp. 465,2 milyar dan penghematan anggaran investasi US\$ 991,3 juta. Pengkajian/inventarisasi secara menyeluruh atas proyek-proyek bernuansa KKN di seluruh BUMN dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah bekerjasama dengan Departemen Teknis terkait dan dikoordinasikan dengan Menteri yang menangani penertiban aparatur negara.

Dalam lima tahun terakhir Garuda selalu mengalami kerugian terus-menerus, terlihat dari adanya defisit aliran kas. Konsumen kurang mendapatkan pelayanan yang baik dan ketepatan waktu penerbangan sangat rendah. Sebelum krisis, kerugian tersebut masih dapat ditanggung oleh Garuda oleh karena mudah mendapatkan pinjaman untuk menutup kerugian. Kreditor bermurah hati menawarkan pinjaman terus menerus. Akibatnya, akumulasi beban hutang mencapai Rp. 14 triliun.

2) Program restrukturisasi

Program restrukturisasi harus dilaksanakan agar Garuda tidak terancam kebangkrutan. Langkah restrukturisasi Garuda antara lain meliputi :

- a) Pembenahan Direksi dan reorganisasi;

- b) Restrukturisasi organisasi dilaksanakan dengan melakukan pensiun dini (*voluntary redundancy*) menggunakan mekanisme *golden handshake*, sehingga sebanyak 1.595 karyawan yang berlebih tidak lagi membebani perusahaan;
- c) Penutupan rute-rute internasional dan domestik yang tidak menguntungkan;
- d) Penyederhanaan armada dan optimalisasi penggunaan pesawat;
- e) Penghapusan kontrak-kontrak yang bernuansa KKN yang mampu menghasilkan penghematan biaya operasi antara lain dari penghapusan *fee* kepada pihak yang hanya mengambil rente dan *mark-up* atas proses sewa pesawat; pemberantasan praktek KKN, antara lain pada bagian *ticketing and reservation* dan pengadaan suku cadang dan pemeliharaan;
- f) Restrukturisasi hutang;
- g) Pengembangan budaya perusahaan, peningkatan motivasi kerja, rotasi kerja.

3) Hasil restrukturisasi

Hasil restrukturisasi PT. Garuda Indonesia terlihat dari perbaikan yang cukup signifikan pada tiga aspek operasional penting yaitu *load factor*, *on time performance*, dan *yield*. Sebagai dampak dari kinerja operasional, terjadi perbaikan pada kinerja keuangan. Penerimaan bersih operasional mengalami peningkatan rata-rata 24,4 % dari periode semester pertama

1998. Garuda yang sempat mengalami kerugian operasional sebesar Rp. 1,09 triliun pada semester pertama pada 1998 sehingga mengarah ke kebangkrutan, menunjukkan pengurangan kerugian hingga menjadi Rp. 643 milyar pada semester kedua 1998. Bahkan pada semester pertama tahun 1999, Garuda telah membukukan laba operasional sebesar Rp. 486 milyar. Hal ini menunjukkan program restrukturisasi yang dijalankan telah berada *on the right track*. Diperkirakan Garuda akan benar-benar sehat pada tahun 2002. Hal ini ditunjang oleh restrukturisasi hutang perusahaan. Pada tanggal 22 September 1999 Pemerintah telah menyetujui untuk mengambalikan hutang kepada Bank Exim Amerika atas pengadaan 11 pesawat Boeing 737 sebesar US\$ 496 juta yang sebelumnya memang sudah dijamin oleh pemerintah. Pemerintah akan melakukan pembayaran cicilan sebesar US\$ 62 juta selama delapan tahun. Apabila Garuda benar-benar profitable maka proses privatisasi dapat dilaksanakan dan kewajiban pembayaran hutang Garuda yang dilakukan pemerintah akan diambil alih kembali oleh Garuda.

3. Pengawasan / Kontrol yang Dilakukan Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN Dalam Rangka Melindungi Kepentingan Pihak Ketiga

- a. Pengawasan melalui prinsip transparansi.

Sejak awal sudah disadari bahwa perumusan kebijakan mengenai BUMN akan senantiasa bertumpu kepada dua pertimbangan, yaitu efisiensi perusahaan dan pertimbangan makro yaitu aspek kebijakan publik dari setiap langkah yang menyangkut BUMN. Hal ini disebabkan oleh karena BUMN sebagai lembaga ekonomi (perusahaan yang bermotif mencari laba) adalah milik masyarakat (publik) yang pengelolaannya diwakili oleh negara. Karena itu kebijakan tentang BUMN, selain mempunyai dimensi kebijakan ekonomi, senantiasa memiliki dimensi kebijakan publik (*public policy*). Artinya kebijakan tentang BUMN tidak boleh semata-mata dilihat dari pertimbangan mikro perusahaan, yaitu laba yang tinggi, efisiensi yang maksimum dan kemampuan kompetisi yang prima, akan tetapi juga perlu dipertimbangkan tentang implikasi kebijakan BUMN ini terhadap kesejahteraan masyarakat secara lebih luas, termasuk dampak kebijakan BUMN misalnya, terhadap penerimaan negara dari APBN, tersedianya jasa umum yang terjangkau oleh masyarakat dan juga dampaknya terhadap pembayaran hutang luar negeri Indonesia.

Atas pertimbangan di atas, BUMN telah secara proaktif melibatkan beberapa tokoh yang mewakili masyarakat luas dalam proses perumusan kebijakan, terutama mengundang debat publik atas rencana suatu kebijakan yang akan ditempuh mengenai BUMN. Debat publik dimaksud terdiri dari mengumumkan suatu rencana kebijakan, melaporkan rencana atau program dimaksud kepada Dewan Perwakilan Rakyat, mensosialisasikan rencana

tersebut secara luas dan mengundang para pakar dan tokoh-tokoh masyarakat untuk ikut memberikan masukan atas perumusan kebijakan tersebut. Khusus yang terakhir ini, telah ditempuh dua tindakan yaitu mengunjungi beberapa universitas untuk mendiskusikan berbagai rencana kebijakan atau program yang telah atau akan diambil dan membentuk Komite Kebijakan Publik (KKP) yang sifatnya independen, dan bukan merupakan bagian dari struktur pemerintah.

KKP tersebut terdiri dari 14 (empatbelas) orang anggota dari berbagai kalangan dan disiplin ilmu : akademisi dan para pakar dalam berbagai bidang, tokoh nasional, tokoh pers, anggota DPR, ABRI, dan kalangan usahawan swasta, yang memberikan kontribusi sesuai dengan keahliannya, sebagaimana tercantum dalam daftar di bawah ini :

Anggota Komite Kebijakan Publik

1. Sri Sultan Hamengku Buwono - Tokoh Nasional
2. Prof. Dr. Anwar Nasution - Guru Besar Ekonomi UI
3. Prof. Dr. Burhamzah - Guru Besar Ekonomi Unhas
4. Prof. Dr. Usman Pelly - Guru Besar Antr. IKIP Medan
5. Prof. Dr. Nurcholis Majid - Tokoh Nasional
6. Dr. Pande Raja Silalahi - Pakar Ekonomi dari CSIS
7. Drs. Dja'far Assegaf - Tokoh Pers Nasional
8. Dr. Didik Rahbini - Pakar Ekonomi dari INDEF
9. Facri Ali, MA - Pakar Sosiologi dan Politik

10. Drs. Tjuk Kasturi Sukiadi - Pakar Ekonomi dari Unair
11. Dr. Bambang Sudibyo - Pakar Manaj. dari UGAMA
12. Drs. Sugeng Saryadi - Pengusaha Nasional
13. Ekky Sjahrudin, SE - Anggota DPR
14. Let.Jen.S.B.Yudhoyono - Anggota TNI

Anggota KKP tersebut duduk dalam kapasitas individu, tidak mewakili instansi dimana mereka berasal. Anggota KKP tidak diberi gaji, akan tetapi memperoleh uang rapat sebagai penghargaan atas kontribusi dalam rapat KKP. Dengan duduknya para tokoh dari berbagai latar belakang ini diharapkan mereka dapat memberikan pertimbangan yang berwawasan luas dan kritik yang konstruktif atas berbagai rencana kebijakan dan program yang dibuat oleh pemerintah. Hal yang sangat penting dari ikutnya anggota KKP dalam perumusan kebijakan adalah menghindari kemungkinan lahirnya kebijakan yang merugikan masyarakat dan atau kebijakan yang hanya didasarkan kepada perspektif yang sempit. Dalam keadaan ekonomi krisis seperti sekarang ini kesalahan kebijakan sekecil apapun harus dihindari karena kesalahan tersebut akan menjadi beban di masa depan dan akan sangat mahal sewaktu dikoreksi.

Disamping itu hadirnya KKP juga mencerminkan demokratisasi dalam proses perumusan kebijakan publik. Dalam sistem negara yang demokratis adalah imperatif bahwa semua kebijakan yang menyangkut kepentingan orang banyak didiskusikan secara terbuka, sehingga dapat diidentifikasi semua

kelebihan, kekurangan dan implikasinya, sebelum kebijakan tersebut diterapkan. KKP ini adalah merupakan usaha nyata dari pemerintah untuk menciptakan sebuah preseden, pada sistem yang lebih demokratis dan terbuka dalam perumusan kebijakan pemerintah.

Sejak dilantik pada tanggal 28 Setember 1998 di Yogyakarta , KKP telah melakukan empat kali rapat paripurna untuk membahas berbagai topik yang berkaitan dengan program reformasi BUMN, yaitu :

- 1) Agenda reformasi BUMN gelombang pertama yang meliputi program restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi;
- 2) Rencana pendirian PT. Permodalan Nasional Madani (PNM) yang merupakan upaya pemerintah untuk lebih memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi;
- 3) Program reformasi BUMN gelombang kedua; dan
- 4) Berbagai agenda lainnya yang berkaitan dengan program kerja BUMN.

Penyelenggaraan BUMN harus dilakukan secara terbuka. Keterbukaan ini mengakibatkan para pengelola BUMN bekerja secara sungguh-sungguh karena selalu merasa dipantau oleh berbagai pihak. Penyelenggaran BUMN yang dilakukan secara tertutup dan tidak transparan akan memunculkan peluang dan kesempatan dari berbagai pihak, baik itu pemerintah sebagai pemegang saham maupun Direksi/Komisaris sebagai pengelola, untuk melakukan tindakan-tindakan yang menuju kepada Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dari penelitian yang dilakukan diketahui bahwa berbagai kasus KKN yang diungkap menunjukkan bahwa beberapa faktor utama penyebab terjadinya hal tersebut yaitu :

- 1) adanya intervensi pihak luar yang berkuasa pada pengambilan keputusan bisnis oleh Direksi BUMN yang disertai dengan lemahnya integritas Direksi;
- 2) praktek *corporate governance* yang sehat tidak diimplementasikan sehingga tidak ada transparansi, akuntabilitas, dan *fairness* dalam transaksi bisnis;
- 3) tidak berfungsinya sistem perencanaan dan pengendalian internal terutama karena kurang berdayanya Komisariss sebagai pengawas;
- 4) tidak efektifnya sistem remunerasi dan insentif sehingga pelaku korupsi berusaha untuk mencari pendapatan di luar sistem.

Dalam upaya untuk menghapuskan praktek KKN di lingkungan BUMN, prinsip yang ditempuh adalah :

- 1) Menempuh langkah-langkah untuk mencabut atau menghilangkan fasilitas istimewa yang telah diberikan dengan tetap mengupayakan agar perusahaan, baik yang menghasilkan barang maupun jasa, dapat terus berfungsi;
- 2) Langkah-langkah yang akan ditempuh tetap memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku (nasional dan internasional).

Penghapusan KKN merupakan langkah penting dalam pemberdayaan BUMN, karena KKN merupakan salah satu faktor yang sangat menghambat produktivitas, efisiensi dan efektivitas faktor produksi yang dimiliki oleh BUMN. Disamping itu praktek KKN adalah juga berdampak sangat negatif terhadap iklim berusaha yang sehat.

Untuk mencegah terjadinya KKN dimasa depan, berbagai tindakan sedang diambil termasuk penerapan sistem manajemen yang baik, *good corporate governance*, dan memperbaiki sistem insentif dan remunerasi (*reward and punishment*). Dalam kerangka ini pemerintah telah menetapkan aspek remunerasi sebagai salah satu pilar dari pondasi korporasi BUMN. Prinsip dasar dari sistem remunerasi ini adalah memberikan remunerasi yang wajar dan fair kepada pimpinan dan karyawan BUMN sesuai dengan tingkat wewenang/tanggungjawab dan prestasinya.

Dasar pelaksanaan dan perkembangan pelaksanaan program pemberantasan KKN di lingkungan BUMN adalah sesuai dengan Tap MPR-RI No. XI/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, disamping berpedoman pada Surat Edaran Menko Wasbangpan Nomor. 79/MK.WASPAN/6/1998 tanggal 11 Juni 1998 tentang Langkah-Langkah menghapuskan KKN dari Perekonomian Nasional. Pada tahap pertama tanggal 29 Desember 1998 telah ditemukan 167 proyek di lingkungan BUMN yang berindikasikan KKN. Selanjutnya pada tanggal 6 Juli 1999 ditemukan lagi 6 proyek di lingkungan BUMN yang berindikasi KKN.

Dengan demikian sampai saat ini dari 17 BUMN dan 173 kontrak yang berindikasi KKN tersebut telah diambil tindakan sebagai berikut :

- 79 proyek dibatalkan;
- 25 proyek dilakukan retender/renegosiasi/restrukturisasi;
- 59 proyek dalam proses penyelesaian dan diteruskan ke BPKP untuk diteliti;
- 10 proyek dilanjutkan dengan kontrak kerjasama, setelah dilakukan renegosiasi dengan kontrak baru dan lainnya setelah dilakukan evaluasi lebih lanjut diketahui tidak berindikasi KKN.

Perkembangan lebih rinci dari tindakan penghapusan KKN tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 5
Tindakan Atas Kontrak yang Berindikasi KKN

Tahap	BUMN	Kontrak	Posisi Kontrak Saat ini			
			Dibatalkan	Retender/ Renegosiasi/ Restrukturisasi	Dalam proses penyelesaian/ Peralihan/Diteruskan ke BPKP	Dilanjutkan/dilanjutkan dengan Kontrak Kerjasama
I	14	167	78	23	57	9
II	3	6	1	2	2	1
Jumlah	17	173	79	25	59	10

Sumber :

Diolah dari beberapa data sekunder

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa tindakan yang diambil oleh penyelenggara BUMN atas terjadinya tindakan KKN di lingkungan BUMN sudah cukup signifikan. Meskipun demikian hal ini masih harus tetap ditindaklanjuti, karena adalah suatu hal yang mungkin saja terjadi

bahwa masih banyak lagi kontrak-kontrak berindikasi KKN yang belum teridentifikasi.

b. Pengawasan melalui kerangka regulasi.

Pengawasan melalui kerangka regulasi ini, terdiri dari acuan-acuan bagi dan intervensi terhadap perilaku perusahaan-perusahaan, yaitu :

- 1) Harga dan standar kualitas, terutama dalam perusahaan-perusahaan infrastruktur. Di masa lalu, regulasi di bidang harga dan standar kualitas dibuat dengan cara-cara yang kurang menguntungkan konsumen dan investor. Pemerintah bermaksud melakukan pembenahan terhadap regulasi ini dengan menyeimbangkan kepentingan konsumen dan investor. Setelah berkonsultasi dengan pihak-pihak terkait, badan regulator akan menetapkan tingkat harga, menentukan standar jasa, dan membuat lingkungan usaha yang lebih jelas sehingga mengurangi risiko berusaha bagi investor. Sementara itu, pembuat kebijakan akan diberi wewenang yang memadai untuk melaksanakan pengawasan, seperti pencabutan lisensi operasi usaha bagi perusahaan-perusahaan yang tidak berprestasi di sektor tertentu.
- 2) Pengawasan atas praktek-praktek bisnis yang tidak adil, atau monopoli. Praktek-praktek yang meminimalkan persaingan, menghalangi masuknya pemain baru atau produk pesaing, memberikan harga tinggi, kegagalan untuk menjaga standar kualitas serta perlakuan tidak adil dalam pengadaan

barang dan jasa di sektor publik. Hal tersebut secara bertahap akan berkurang dengan pemberlakuan undang-undang persaingan / anti monopoli dan perlakuan yang sama bagi seluruh peserta tender barang dan jasa di sektor publik.

- 3) Peraturan perlindungan keselamatan konsumen dan kualitas produk. Peraturan ini dirancang untuk memastikan bahwa konsumen akan mendapatkan produk berkualitas baik. Pemerintah dan badan-badan pengawasan standar kualitas akan memperkuat, meregulasi keamanan dan kualitas produk.
- 4) Peraturan keselamatan kerja, sebagaimana ditetapkan dalam hukum ketenagakerjaan, terutama mengenai perlindungan terhadap pemutusan hubungan kerja yang tidak adil. Pemerintah memiliki komitmen untuk meminimalkan terjadinya terminasi di luar kemauan pekerja, sebagai akibat restrukturisasi perusahaan. Apabila pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindari, para pekerja berhak untuk mendapat kompensasi yang adil.
- 5) Kewajiban pelayanan masyarakat atau *Public Service Obligations (PSOs)*, akan ditetapkan oleh pemerintah pada industri yang produk dan harganya tidak seluruhnya ditentukan berdasarkan persaingan. Sebagai contoh pemerintah dapat menetapkan harga yang sama untuk pasokan listrik baik di daerah terpencil maupun di kota. Apabila kebijakan tersebut menimbulkan biaya yang lebih besar, maka pemerintah akan memberikan

subsidi untuk menutupi biaya-biaya yang timbul akibat pelayanan tersebut. Dalam waktu dekat pemerintah berencana untuk melaksanakan restrukturisasi dan komersialisasi jasa pelayanan kepada publik.

- 6) Institusi keuangan, akan terus berpengaruh besar terhadap perusahaan yang mereka layani. Peraturan Bank Indonesia dan BAPEPAM yang mengatur langkah-langkah dari institusi keuangan akan diperkuat. Sistem audit dan standar lainnya yang ditetapkan oleh badan-badan profesional akan dikaji ulang.
- 7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas memberikan perlindungan kepada masyarakat dan pemegang saham dalam hal penutupan usaha, perubahan tujuan pendirian perusahaan, akuisisi dan sebagainya. Penerapan dari undang-undang tersebut telah diperkuat pada tahun 1998 dengan undang-undang kepailitan yang membentuk pengadilan niaga untuk menangani masalah kebangkrutan dan masalah-masalah terkait.
- 8) Undang-Undang BUMN, sebagaimana diamanatkan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, dalam waktu dekat akan disusun. Undang-Undang ini mengatur keberadaan dan pengelolaan BUMN secara profesional.
- 9) Mengimplementasi saham dwiwarna (*golden share*). Dalam restrukturisasi BUMN terutama yang menyediakan layanan publik, pemerintah akan mempertimbangkan penggunaan saham dwiwarna untuk menjaga

kepentingan publik. Hal ini dilaksanakan apabila peraturan yang berlaku dianggap kurang memberi perlindungan terhadap kepentingan publik.

B. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

1. Perlunya Restrukturisasi BUMN dan Sasaran yang Ingin Dicapai

a. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN.

Program reformasi BUMN menggariskan 3 kebijakan pokok yaitu restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Langkah-langkah reformasi yang dilakukan oleh BUMN ini harus memperhatikan juga hambatan-hambatan eksternal yang ada. Hambatan-hambatan eksternal tersebut meliputi antara lain :

- 1) Kondisi perekonomian Indonesia yang dilanda krisis yang parah. Tugas ini semakin berat karena memberdayakan BUMN sebagai salah satu pelaku pendukung ekonomi nasional ditengah melemahnya sektor usaha swasta.
- 2) Perubahan paradigma pembinaan BUMN yang dilakukan oleh dua departemen, yang tidak selamanya berlangsung lancar.
- 3) Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap perubahan paradigma pengelolaan BUMN. Masyarakat lebih banyak mencurigai dan melihat dari aspek negatif dari kehadiran pihak-pihak yang terkait dengan BUMN, terutama adanya sangkaan bahwa pemerintah saat ini sangat berkuasa dan secara apriori masyarakat menilai bahwa kekuasaan tersebut akan disalahgunakan.

- 4) Pelaksanaan tugas restrukturisasi dan privatisasi yang diamanatkan oleh pemerintah untuk menutup APBN harus dilaksanakan dalam kondisi ekonomi yang sangat sulit, sehingga adanya kekhawatiran bahwa hal ini tidak akan berhasil.

Kebijakan restrukturisasi BUMN di Indonesia tentunya pelaksanaannya disesuaikan juga dengan kondisi dan karakteristik dari BUMN itu sendiri. Metode restrukturisasi yang telah dilakukan oleh negara lain tentunya tidak dapat diadopsi begitu saja, karena karakteristik dari BUMN maupun dari pihak yang menikmati manfaat BUMN itu adalah berbeda. Sebagaimana telah dijelaskan di muka bahwa BUMN di Indonesia mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain, yaitu suatu badan usaha yang “berbaju” pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta. Dengan mempertimbangkan karakteristik yang khusus inilah maka metode atau cara yang dianggap paling tepat untuk restrukturisasi BUMN di Indonesia adalah :

- 1) Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan;
- 2) Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga;
- 3) Konsolidasi atau merger;
- 4) Pemecahan badan usaha;
- 5) Penjualan saham melalui pasar modal;
- 6) Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);

7) Pembentukan perusahaan patungan.

Kebijakan restrukturisasi BUMN ini pada dasarnya bertujuan untuk mengoptimalkan kinerja BUMN sehingga BUMN mampu menghidupi perusahaan itu sendiri dan pemerintah sebagai pemilik saham mendapat nilai lebih yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian metoda apapun yang diambil untuk merestrukturisasi suatu BUMN tetap harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, maupun maksud dan tujuan didirikannya BUMN itu sendiri.

Ada dua aspek dari masalah BUMN ini yang penting, yaitu masalah internal dan masalah eksternal. Yang paling menonjol dari masalah internal adalah dari segi manajemennya yang tidak *capable*. Apabila pemerintah dapat menempatkan orang-orang yang tepat untuk memimpin BUMN, diperkirakan 90 % dari masalah yang ada dalam BUMN dapat diatasi.⁷¹⁾ Syarat untuk mendapatkan itu adalah adanya orang-orang yang mempunyai kualifikasi kemampuan ganda, yaitu memiliki jiwa dagang (*enterpreneurship*) tetapi juga mempunyai pengetahuan dan kesadaran politik. Mengapa harus demikian,

⁷¹⁾ Panji Anoraga, *op cit*, hal.50. Pandangan lain dikemukakan oleh Ida Bagus Putu Sarga dalam "Profesionalisme Pimpinan Badan Usaha Dalam Menghadapi Liberalisasi Ekonomi dan Investasi", tulisan dalam Buku Seri Membangun Bangsa, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998, hal.91. Pembentukan pelaku bisnis yang profesional di Indonesia merupakan suatu proses yang masih panjang karena perguruan tinggi belum mungkin membentuknya. Apa yang dilakukan perguruan tinggi hanyalah terbatas pada peningkatan pengetahuan dasar, sedangkan pembentukannya sementara hanya dapat dilakukan melalui praktek dunia usaha berupa proses restrukturisasi, komunikasi, sistem manajemen dan kepemimpinan yang rasional, serta rencana karier yang mantap.

karena BUMN ini adalah perusahaan yang mempunyai *multiple objectives*, yakni mencari keuntungan sebagai tujuan sosial dan tujuan politik.

Untuk tujuan pertama kriterianya adalah *economic efficiency*, sedangkan untuk tujuan yang kedua dapat digunakan kriteria *political efficiency*. Hanya pimpinan yang memahami tujuan-tujuan BUMN tersebut dan hakikat eksistensinya yang dapat berhasil sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dan masyarakat. Ini penting disadari, karena akan mempunyai implikasi yang luas dalam penentuan jalannya perusahaan, termasuk perumusan kebijaksanaan pokok perusahaan, misalnya saja dalam hal kebijaksanaan personal berupa, bolehkah BUMN mem-PHK-kan (Pemutusan Hubungan Kerja) pegawainya dalam hal perusahaan mengalami kemunduran yang cukup drastis ?

Jawaban atas permasalahan ini mungkin ada pimpinan BUMN yang akan segera lari kepada alternatif yang paling mudah yaitu PKH-kan pegawai/karyawan. Kalau BUMN sampai mem-PHK-kan karyawannya, sebenarnya BUMN itu sudah melakukan tindakan yang pada dasarnya bertentangan dengan hakikat eksistensinya. BUMN itu diciptakan antara lain untuk menyerap tenaga kerja. Karyawan BUMN adalah asset yang paling berharga. BUMN tidak akan melepaskan assetnya yang paling berharga. Justru dalam keadaan krisis seperti ini, karyawan beserta keluarganya yang perlu untuk diselamatkan terlebih dahulu. Di sinilah perbedaan antara perusahaan swasta dengan BUMN.

Kalaupun atribut BUMN itu harus diganti dengan atribut perusahaan swasta, dimana unsur sosial politiknya harus ditanggalkan supaya sepak terjangnya seperti swasta, itu bukan BUMN lagi namanya. BUMN adalah perusahaan milik pemerintah yang berarti seluruh sahamnya atau mayoritas harus dipegang oleh pemerintah. Dia merupakan alat dari pemerintah. Karena itu pemerintah yang menentukan arah dan tujuannya, bukan pemegang saham swasta. Di sini unsur kepemilikan (*ownership*) sangat menentukan.

- b. Kewajiban pemerintah untuk melakukan perbaikan BUMN.

Fungsi dan peranan BUMN di Indonesia memang mengandung dua misi. Di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintahan atau dikenal dengan sebutan agen pembangunan, di pihak lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Kedua fungsi tersebut seringkali tidak dapat berjalan seiring atau saling menunjang dan bahkan tidak jarang justru malah bertentangan. Menjalankan fungsi sebagai agen pembangunan dalam suasana penuh kompetisi dan terlepasnya campur tangan pemerintah berbeda dengan kondisi dimana berbagai fasilitas dan kemudahan masih tersedia. Pada masa-masa sebelum kebijaksanaan deregulasi dilontarkan, BUMN yang menjalankan fungsi dan misi agen pembangunan lazimnya memperoleh fasilitas-fasilitas penunjang baik berupa subsidi dalam anggaran, bunga kredit,

pajak, bea masuk dan sebagainya maupun dukungan kemudahan lainnya yang memungkinkan BUMN tersebut menjalankan fungsi dan peranannya. Namun sejak periode deregulasi dan munculnya program restrukturisasi ini dilaksanakan, dimana masing-masing BUMN dituntut untuk bertindak efektif, efisien dan dikelola secara profesional serta wajib mampu bersaing dengan sehat, maka segala bentuk kemudahan secara berangsur-angsur ditiadakan. Dengan posisi seperti ini maka para pengelola BUMN dituntut bertindak lebih bijaksana dan penuh perhitungan agar mampu memadukan kedua kutub kegiatan tersebut dalam suatu harmoni yang sehat, sehingga mampu menjalankan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan baik.

Suatu BUMN keberadaannya diciptakan dengan suatu produk hukum yang berbentuk undang-undang. Artinya bahwa pengadaannya diusulkan oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR. Oleh karena itu jadilah suatu BUMN merupakan suatu produk politis, dan karena itulah keberadaan dan eksistensinya tergantung kepada pemerintah. Itulah sebabnya dikatakan bahwa politik merupakan sifat yang tidak dapat dipisahkan dari BUMN.

Pencapaian sasaran program restrukturisasi BUMN, baik itu sasaran nasional, keuangan, manajemen dan konsumen, bukanlah merupakan sesuatu hal yang mudah untuk dicapai. Apalagi bila faktor politik juga turut menjadi faktor yang ikut mempengaruhi pencapaian sasaran tersebut. Oleh karena itu diperluan suatu kesamaan arah dan tujuan tentang eksistensi BUMN itu sendiri. Seperti telah disebutkan sebelumnya, BUMN merupakan suatu bentuk

korporasi yang dibentuk oleh pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Apabila diuraikan lebih lanjut maka dalam *public* dari *public enterprise (state owned enterprises/BUMN)* ada tiga makna yang terkandung di dalamnya yaitu : *public purpose, public ownership, dan public control*. Dari ketiga makna tersebut *public purpose*-lah yang menjadi inti dari konsep BUMN. *Public purpose* ini dijabarkan sebagai keinginan pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan nasional bagi kesejahteraan bangsa dan negara. Dalam hubungan inilah BUMN sering dilukiskan berperan sebagai alat untuk pencapaian tujuan nasional. Suatu BUMN keberadaannya diciptakan dengan suatu produk hukum yang berbentuk undang-undang. Artinya bahwa pengadaannya diusulkan oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR. Oleh karena itu jadilah suatu BUMN merupakan suatu produk politis, dan karena itulah keberadaan dan eksistensinya tergantung kepada pemerintah. Itulah sebabnya dikatakan bahwa politik merupakan sifat yang tidak dapat dipisahkan dari BUMN, dan dengan demikian konsekuensi yang harus ditanggung oleh BUMN adalah terjadinya inefisiensi.

Salah satu penyebab inefisiensi BUMN adalah masih lemahnya budaya korporasi yang sehat dan kuatnya budaya birokrasi di badan usaha ini. Hal ini merupakan suatu kendala untuk meningkatkan efisiensi, kesadaran biaya, kecepatan dalam pengambilan keputusan, peningkatan mutu produk dan pelayanan kepada masyarakat. Pengurangan birokrasi dapat meningkatkan

efisiensi karena perusahaan menjadi lebih lincah dan responsif terhadap tantangan. Hal ini bukan saja terjadi di korporasi tetapi juga di pemerintahan. Terbukti pemerintah Inggris menjadi efisien setelah Revolusi Thatcher dan pemerintah AS menjadi lebih responsif sejak Ronald Reagan berkuasa. Kedua pemimpin tersebut secara sistematis berusaha mengurangi peranan birokrasi dan menjadikan pemerintah lebih kecil (*least government*). Gerakan ini sekarang sudah merupakan kecenderungan di seluruh dunia.

- c. Upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan kebijakan.

Esensialia dari Pasal 33 UUD 1945 adalah perekonomian Indonesia berorientasi kepada ekonomi kerakyatan. Hal ini merupakan penguatan yuridis konstitusional dari amanat yang dikandung di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁷²⁾ sedangkan dalam menjawab amanat konstitusi, perlu menerjemahkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ke dalam pengaturan yang bersifat operasional. Dengan alasan inilah maka perlu diterbitkan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat melakukan operasionalisasi amanat ini, yang salah satunya yaitu dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMN.

⁷²⁾ Peter Mahmud Marzuki, "Pemikiran Filosofis Persaingan Sehat Dalam kaitannya Dengan Konstitusi Republik Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasional "Menyongsong Lahirnya UU Persaingan Sehat/ UU Anti Monopoli, Universitas Semarang, 1998, hal.2.

Pengaturan tentang BUMN ini dari waktu ke waktu seringkali mengalami penyempurnaan disesuaikan dengan kondisi yang ada pada saat yang bersangkutan. Dilihat dari aspek perkembangan BUMN, pelaksanaan pengalihan bentuk perusahaan negara ke dalam tiga bentuk yang ada sekarang ini mengalami banyak kendala. Apalagi apabila dilihat dari aspek pembinaan dan pengelolaan BUMN itu sendiri. Oleh karena itu peranan hukum perlu ditampilkan lagi untuk mengaturnya. Yang dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah melakukan pengaturan BUMN yang lebih bersifat penyempurnaan manajemen, yaitu dalam hal pembinaan dan pengawasan. Dilihat dari aspek pengaturan hukumnya, tampak bahwa materi yang diatur bersifat elementer, memuat hal-hal seperti tugas, fungsi dan tanggung jawab pengelola/Direksi dan pengawasan dari suatu BUMN. Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1998, sampai terakhir dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tahun 2000 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 1999 tentang Pengalihan Kedudukan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Pada Perusahaan Persero (Persero) dan Perseroan Terbatas yang Sebagian Sahamnya Dimiliki oleh Negara Republik Indonesia Kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan Pendayagunaan dan Usaha Milik Negara sebagaimana telah beberap kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2000.

Pengaturan BUMN cenderung hanya ditujukan kepada tiga bentuk BUMN yaitu Perjan, Perum dan Persero. Perum diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum, Persero diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan. Bahkan bentuk Perjan yang sejak tahun 1990 sudah tidak ada lagi, tiba-tiba dimunculkan kembali pengaturannya dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan. Terbitnya Peraturan Pemerintah tentang Perjan ini untuk mewadahi dibentuknya dua bentuk usaha Perjan yaitu Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia. Beberapa hal yang membuat rumitnya pengembangan BUMN antara lain juga karena aspek-aspek hukum yang ditemui dalam pengelolaan BUMN tersebut. Hal ini secara singkat dapat dilihat dari setiap konsideran peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk mengatur, menertibkan ataupun menyempurnakan pengelolaan BUMN. Sebagai bukti bahwa dalam rentang waktu satu tahun lebih, terjadi lima kali pelimpahan pengelolaan BUMN kepada institusi yang berbeda yang dinyatakan dengan diterbitkannya lima Peraturan Pemerintah sebagai landasan hukumnya.

Secara teknis tentunya hal tersebut di atas akan menyebabkan para pelaku ekonomi menjadi kurang percaya kepada pemerintah, karena konsistensi dalam penetapan kebijakan tentang BUMN seringkali berubah. Hal ini lambat laun akan menjadi kendala dalam pencapaian amanat yang

dikandung dalam Pasal 33 UUD 1945 serta dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa berbagai kebijakan yang diterbitkan di bidang perusahaan negara (BUMN) untuk tujuan efisiensi dan produktivitas, kurang dapat berjalan dengan baik bahkan menyulitkan pemerintah untuk menentukan kebijaksanaan yang tegas. Dalam penetapan kebijakan ke depan diharapkan dengan dilakukannya program restrukturisasi BUMN ini, konsistensi dalam penetapan kebijakan maupun dalam rangka memperbaiki regulasi dapat berjalan dengan baik, dan berpedoman kepada amanat kesejahteraan sosial.

2. Karakteristik BUMN yang Perlu Direstrukturisasi

- a. BUMN yang mendapat proteksi di masa lalu berdasarkan regulasi dari pemerintah atau terdapat monopoli alamiah.

Monopoli adalah pengertian dalam ilmu ekonomi, khususnya ekonomi industri yang mengarah ke bentuk persaingan bisnis tidak sehat. Praktek-praktek ini muncul sebagai akibat dari struktur pasar persaingan tidak sempurna, dalam arti perbandingan antara jumlah produsen/penjual dengan pembeli tidak seimbang. Pada monopoli, yang terjadi hanya ada satu produsen/penjual produk tertentu dengan banyak pembeli. Memang harus diakui bahwa latar belakang yang melandai BUN tersebut diberikn hak

UPT-PUSTAK-UNDIP

monopoli biasanya adalah adanya alasan kebijakan kepentingan publik atau nasional, yang seringkali berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, BUMN dikecualikan, artinya bahwa peraturan perundangan tersebut tidak ditujukan kepada BUMN. Pasal 51 menyebutkan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Dengan demikian kepentingan rakyat banyak merupakan pertimbangan yang utama.

Adanya pengecualian BUMN seperti tersebut di atas, bukan berarti BUMN tersebut dapat melakukan usahanya tanpa memperhatikan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Artinya prinsip efisiensi, efektifitas dan produktivitas tetap harus diperhatikan. Untuk itulah perlu adanya suatu restrukturisasi atas BUMN ini. BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dimiliki oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai : *"A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise"* (suatu badan usaha yang "berbaju" pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan

swasta). Disinilah sebenarnya letak kemampuan korporasi yang berbentuk BUMN.

Dengan mempertimbangkan karakteristik khusus yang ada dalam BUMN ini, maka dilakukan suatu metode restrukturisasi yang dapat mencapai pada tujuan yang diharapkan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, bahwa sasaran-sasaran restrukturisasi BUMN adalah untuk meningkatkan kinerja BUMN atau setidaknya mendekati kinerja BUMN kepada kinerja perusahaan swasta sejenis. Hal ini berarti memperbaiki kinerja BUMN dan efisiensi perseroan yang mengakibatkan pada meningkatnya kemampuan untuk bersaing. Kemampuan ini akan meningkatkan laba dan nilai perusahaan serta meningkatkan kontribusi BUMN terhadap anggaran pemerintah.

Untuk berhasilnya reformasi BUMN, yang didalamnya tercakup program restrukturisasi BUMN, maka restrukturisasi korporasi secara fundamental harus dilaksanakan. Hal ini dapat dicapai dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan ekonomi dan pendekatan struktur korporat. Kedua kombinasi tersebut diharapkan akan mampu memberikan kontribusi yang efektif terhadap penciptaan nilai BUMN.

BUMN sebagai unit ekonomi milik negara merupakan sektor yang penting peranannya untuk membantu pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang sudah digariskan. Dalam konteks pencarian dana di atas, kiranya pemerintah akan memberikan

perhatian atau bahkan tuntutan kepada BUMN, khususnya yang berbentuk persero alasan-alasan sebagai berikut :

- 1) BUMN yang berbentuk persero secara eksplisit ditugaskan untuk memupuk keuntungan;
- 2) Besarnya jumlah BUMN yang berbentuk persero;
- 3) Besarnya kekayaan negara yang diinvestasikan di dalamnya;
- 4) Sektor-sektor kunci dalam perkembangan perekonomian negara yang didudukinya;
- 5) Potensi pengembangan sumberdaya manajerial dan ketrampilan yang besar;
- 6) Potensi alih teknologi, dan sebagainya.

Dalam kerangka ini tampaknya pemerintah harus lebih membatasi diri pada BUMN-BUMN yang dipandang vital dan startegis, sementara yang lain tidak tertutup kemungkinan untuk diswastakan, atau bahkan ditutup untuk persero-persero yang terus merugi. Meskipun demikian untuk BUMN persero yang tetap merugi tetapi sifatnya usahanya adalah usaha perintisan untuk kepentingan masyarakat, masih perlu untuk tetap dipertahankan. Untuk BUMN yang tidak terlalu vital seperti misalnya persero niaga, tidak tertutup kemungkinan untuk dilakukan swastanisasi.

Dilihat dari pendekatan sektor korporasi, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, BUMN lebih baik memang disinergikan dalam 10 sektor industri yaitu :

1. jasa keuangan (19),
2. agroindustri dan konsumen, (33),
3. energi, (3),
4. pariwisata, (10),
5. telekomunikasi dan media (4),
6. industri strategis (13),
7. logistik, (32),
8. pertambangan (4),
9. konstruksi dan bahan bangunan (18),
10. industri kayu dan kertas: (8).

Sedangkan dari segi struktur korporasi, BUMN yang ada akan diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu :

Tabel 6

Kelompok Struktur Korporasi BUMN

Struktur BUMN	Jumlah	Asal BUMN
Tetap seperti semula (<i>stand alone</i>)	31	31
Holding terfokus	15	67*
Konsolidasi (<i>roll-up</i>)	19	46
<i>Jumlah</i>	65	144

Keterangan :

* masing-masing unit masih tetap, tetapi beberapa fungsi seperti keuangan, pemasaran, R & D dan lain-lain akan ditangani oleh *holding company*.

Sumber :

Kantor Meneg Penanaman Modal dan P.BUMN

Kebijakan pertama, *stand alone*, adalah membiarkan BUMN yang ada tetap dalam kondisi sekarang karena setelah diteliti ternyata struktur yang ada sekarang sudah cukup baik dan tidak ada manfaat signifikan yang dapat

diperoleh dengan merubahnya. Sejauh ini telah diidentifikasi 31 dari 144 BUMN akan masuk ke dalam kelompok ini. Sedangkan pemuatan holding terfokus dimaksudkan untuk menciptakan sinergi yang maksimum dari BUMN-BUMN yang mempunyai bisnis yang sama. Misalnya, 14 PTP akan dikelompokkan ke dalam 4 holding terfokus berdasarkan produk : minyak sawit, karet, gula dan minuman. Demikian juga 6 perusahaan pupuk akan dimasukkan ke dalam holding pupuk yang terfokus. Secara keseluruhan 67 BUMN akan dikelompokkan ke dalam 15 holding terfokus demikian. Sedangkan kebijakan konsolidasi atau merger dimaksudkan sebagai struktur korporasi yang tepat terhadap BUMN-BUMN yang memiliki bisnis yang sama tetapi karena alasan sejarah telah dibentuk beberapa unit usaha, misalnya dari 14 perusahaan konstruksi dan jasa konsultan akan dikonsolidasikan ke dalam 2 atau 3 perusahaan yang berbeda. 46 BUMN akan dikonsolidasikan menjadi 19 BUMN baru hasil merger.

Gagasan pengelompokan BUMN berdasarkan pendekatan industri dan struktur korporasi yang telah disebutkan adalah belajar dari pengalaman dari perusahaan-perusahaan yang sangat sukses didunia, seperti Temasek Holding dari Singapura dan General Electric dari Amerika Serikat. Temasek yang mempunyai nilai pasar sekitar US\$ 65 milyar, mengorganisir usahanya ke dalam 10 holding yang terdiri dari Singapore Technology, Singapore Telecom, Singapore Airlines, Keppel Corporation, Sembawang Corporation, Development Bank of Singapore, Neptune Orient Lines, Natsteel, SPH-press,

dan TCS-TV. Masing-masing holding tersebut mempunyai anak-anak perusahaan dalam jumlah puluhan. Struktur lain yang menjadi model adalah General Electric (GE), perusahaan Amerika yang sangat terhormat dan menduduki peringkat pertama dalam Fortune 500 selama lima tahun berturut-turut. GE yang mengelolan aset sekitar US\$ 400 milyar mengorganisir perusahaannya di bawah 10 unit bisnis independen, yaitu GE Capital Service, GE Power System, GE Lighting, GE Plantics, GE Aircraft Engines, GE Appliances, GE Transportation Systems, GE Information Services, GE Industrial System, dan GE Medical Services. Kedua perusahaan tersebut adalah merupakan perusahaan-perusahaan yang paling sukses di dunia dan menjadi model bagi perusahaan lain.

- b. BUMN yang berkinerja kurang baik dan sedang melakukan usaha untuk memperbaiki tingkat perolehan labanya.

Metode restrukturisasi ini tentunya sudah merupakan suatu metode yang mempunyai landasan yuridis yang kuat. Dengan demikian dari aspek hukum, yang tidak lain berbicara tentang peraturan yang memberi legitimasi terhadap program restrukturisasi BUMN ini, sudah mempunyai dasar hukum yang kuat.

- 1) Perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan.

Perubahan status hukum BUMN dapat dilakukan bila berdasarkan penilaian; perubahan status hukum tersebut dapat mempercepat

peningkatan efisiensi perusahaan dan perbaikan pelayanan masyarakat. Perubahan status hukum tersebut dilakukan dengan tata cara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan tidak mengesalkan kepentingan ekonomi, aspek hukum harus tetap diperhatikan.

Landasan yuridis adanya perubahan status hukum BUMN menjadi Persero memang dimungkinkan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam Pasal 36 disebutkan bahwa :

(1) Badan usaha yang bukan Persero dapat dialihkan bentuknya menjadi Persero.

(termasuk ke dalam golongan badan usaha ini adalah Perum dan Perseroan Terbatas bukan Persero, yaitu Perseroan Terbatas Milik Negara yang didirikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 dan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 atau perseroan Terbatas lainnya)

(2) Pengalihan bentuk badan usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1) menjadi Persero harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a) telah melakukan penyehatan baik di bidang keuangan maupun operasional sehingga mampu untuk berkembang secara mandiri;
- b) telah menyusun neraca penutup dan neraca likuidasi yang diaudit oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau akuntan publik yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan;

c) telah menyusun neraca pembukuan untuk disahkan oleh Menteri Keuangan.

(maksud dari adanya syarat ini adalah agar usaha negara yang bersangkutan mempunyai dasar yang sehat dan untuk mengetahui nilai sesungguhnya dari kekayaan negara yang telah ditanam dalam badan usaha yang bersangkutan)

2) Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga.

Kerjasama operasi adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk bersama-sama melakukan suatu kegiatan usaha guna mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan kontrak manajemen adalah perjanjian antara dua pihak dimana salah satu pihak menyerahkan pengelolaan perusahaannya kepada pihak lainnya. Kerjasama operasi atau kontrak manajemen dilakukan untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi / operasi dan efisiensi pengelolaan perusahaan. Kerjasama operasi atau kontrak manajemen yang berlaku untuk jangka waktu tidak lebih dari satu tahun atau satu siklus usaha dapat dilaksanakan Direksi atas persetujuan Dewan Komisaris / Dewan Pengawas.

Kerjasama operasi atau kontrak manajemen yang jangka waktunya lebih dari ketentuan tersebut hanya dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Menteri, dan jawaban Menteri tersebut diberikan selambat-lambatnya dalam waktu tigapuluh hari kerja setelah permohonan tersebut diterima.

Kontrak manajemen ini dapat dilakukan dengan cara mengadakan perjanjian atau kontrak manajemen teknologi, dan tenaga trampil 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 penswastaan penuh, kontrak manajemen sifatnya hanyalah sebagai kebijaksanaan sementara, misalnya sampai BUMN berada pada tingkat yang menguntungkan.⁷²⁾ 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.

3) Konsolidasi atau merger.

Konsolidasi adalah penggabungan dari dua atau lebih perusahaan menjadi satu perusahaan baru dengan melikuidasi perusahaan lama. Sedangkan merger adalah penggabungan dari dua atau lebih perusahaan, dimana salah satu perusahaan tetap dipertahankan sedangkan perusahaan

⁷²⁾ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, hal.49.

lainnya dilikuidasi.⁷³⁾ Konsolidasi atau merger dilakukan untuk meningkatkan modal usaha, memperluas pangsa pasar serta meningkatkan daya saing usaha. Hal ini dilakukan dengan cara, Menteri mengeluarkan persetujuan mengenai konsolidasi dan merger BUMN yang bersangkutan; mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa untuk BUMN yang berbentuk Persero, atau Rapat Bersama antara Menteri Teknis dengan Menteri untuk BUMN yang berbentuk Perum. Langkah penyelesaian konsolidasi dan merger ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4) Pemecahan badan usaha.

Pemecahan badan usaha adalah tindakan memecah/membagi satu perusahaan menjadi dua perusahaan atau lebih sehingga masing-masing perusahaan menjadi badan hukum baru. Pemecahan badan usaha dilakukan untuk meningkatkan efisiensi, memperkuat pengendalian intern serta meningkatkan pelayanan usaha. Langkah untuk melakukan pemecahan usaha ini dilakukan dengan cara sama dengan konsolidasi atau merger, yaitu Menteri mengeluarkan persetujuan mengenai pemecahan

⁷³⁾ Istilah konsolidasi (peleburan) dan merger (penggabungan) juga ada di dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 Pasal 1 yang menyebutkan, peleburan adalah 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; penggabungan adalah 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. Dari penjelasan ini dapat terlihat bahwa pengertian konsolidasi dan merger yang ada di dalam Kepmen.Kug No.740 tahun 1989 dan PP No.27 tahun 1998 adalah sama.

badan usaha BUMN yang bersangkutan; mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa untuk BUMN yang berbentuk Persero atau Rapat Bersama antara Menteri Teknis dengan Menteri untuk BUMN yang berbentuk Perum. Langkah penyelesaian pemecahan badan usaha ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Metoda seperti ini tidak banyak dilakukan dalam pelaksanaan restrukturisasi BUMN.

5) Penjualan saham melalui pasar modal.

Penjualan saham BUMN melalui pasar modal dilakukan untuk memperbaiki struktur permodalan perusahaan dan atau mendukung pengembangan usaha serta memperluas partisipasi masyarakat dalam pemilikan dan pengawasan BUMN. Penjualan saham hanya dilakukan melalui pasar modal sepanjang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pasar modal.

6) Penjualan saham secara langsung (*direct placement*).

Penjualan saham BUMN secara langsung juga dilakukan untuk memperbaiki struktur permodalan perusahaan dan atau mendukung pengembangan usaha serta memperluas partisipasi masyarakat dalam pemilikan dan pengawasan BUMN. Penjualan saham BUMN melalui penempatan langsung (*direct placement*) dilakukan tanpa melalui mekanisme pasar modal.

7) Pembentukan perusahaan patungan.

Perusahaan patungan adalah perusahaan yang dibentuk oleh dua perusahaan atau lebih. BUMN dapat membentuk perusahaan patungan dengan pihak lain, untuk meningkatkan pangsa pasar, kemampuan teknologi/operasi dan memperbaiki tingkat pengembalian modal. Menteri mengeluarkan persetujuan mengenai pembentukan perusahaan patungan berdasarkan hasil penilaian atau usulan pembentukan perusahaan patungan tersebut. Menteri mengeluarkan persetujuan mengenai pembentukan perusahaan patungan berdasarkan hasil penilaian atau usulan pembentukan perusahaan patungan tersebut. Jawaban Menteri atas usulan tersebut diberikan selambat-lambatnya dalam waktu tigapuluh hari kerja setelah permohonannya diterima. Pelaksanaan pembentukan perusahaan patungan harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada suatu hal yang sangat menarik dari metode restrukturisasi berupa perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan, yaitu dengan dimunculkannya kembali status Perusahaan Jawatan dalam BUMN. Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa status hukum BUMN yang berbentuk Perusahaan Jawatan sejak tahun 1990 sudah tidak ada lagi karena dianggap tidak menguntungkan. Pada tahun 2000 ini ternyata dimunculkan lagi Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tatacara maupun hal-hal yang berhubungan dengan Perusahaan Jawatan yaitu diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000

tentang Perusahaan Jawatan (Perjan). Dalam waktu yang tidak telalu lama ternyata diterbitkan lagi dua peraturan perundang-undangan yang memunculkan kembali badan hukum BUMN yang berbentuk Perusahaan Jawatan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2000 tentang Pendirian Perusahaan Jawatan Televisi Republik Indonesia (tanggal 7 Juni 2000) dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2000 tentang Pendirian Perusahaan Jawatan Radio Republik Indonesia (tanggal 7 Juni 2000). Dapat dikatakan bahwa sebenarnya status hukum BUMN yang berbentuk Perum maupun Perjan merupakan penyeimbang dari BUMN yang berbentuk Persero. Tentunya tidaklah mungkin untuk mengganti semua bentuk BUMN menjadi Persero karena misi dari dibentuknya BUMN tersebut adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Restrukturisasi ditinjau dari menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 pengaturannya terdapat di dalam Pasal 102 sampai dengan Pasal 109, tetapi hanya terbatas dalam bentuk Panggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Sedangkan secara lebih rinci hal ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998. Tata cara dan persyaratan serta perencanaan merger/penggabungan, konsolidasi/peleburan dan pengambilalihan/akuisisi, diatur di dalam Pasal-pasal 4 sampai dengan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai berikut :

Pasal 4 menentukan bahwa :

- (1) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan :
 - a. Kepentingan perseroan-perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan yang bersangkutan.
 - b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.
- (2) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang wajar.
- (3) Pemegang saham yang tidak setuju terhadap keputusan RUPS mengenai penggabungan, peleburan dan pengambil-alihan dapat menggunakan haknya agar saham yang dimilikinya dibeli dengan harga yang wajar sesuai dengan ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Persroan Terbatas.
- (4) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak menghentikan proses pelaksanaan penggabungan, peleburan dan pengambil-alihan.

Pasal 5 menentukan :

Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan juga harus memperhatikan kepentingan kreditor.

Pasal 6 mengatur bahwa :

- (1) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan hanya dapat dilakukan dengan persetujuan RUPS.
- (2) Penggabungan, peleburan dan pengambil-alihan dilakukan berdasarkan keputusan RUPS yang dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili paling sedikit $\frac{3}{4}$ bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ bagian dari jumlah suara tersebut.
- (3) Bagi perseroan terbuka, dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak tercapai maka syarat kehadiran dan pengambilan keputusan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Pasar Modal.

Tatacara dan persyaratan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 ini memang semuanya dipenuhi oleh BUMN. Keputusan RUPS yang dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili paling sedikit $\frac{3}{4}$ bagian, bukanlah merupakan hal yang sulit untuk dicapai karena dalam BUMN saham yang dipegang oleh pemerintah sebagian besar adalah 100 %.

Tata cara penggabungan perusahaan diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 sampai dengan 19 PP No. 27 Tahun 1998 yang dikutip sebagai berikut :

Pasal 7 :

Pasal 7 dapat dipenuhi oleh BUMN dengan mudah karena pengaturan di sini adalah tentang Direksi perseroan yang akan menggabungkan diri dan

menerima penggabungan masing-masing menyusun usulan rencana penggabungan. Isi usulan tersebut wajib mendapat persetujuan Komisaris. Pasal 8 mengatur tentang dalam hal perseroan akan melakukan penggabungan tergabung dalam suatu grup atau antar grup, usulan rencana penggabungan memuat neraca konsolidasi dan neraca proforma dari perseroan hasil penggabungan. Hal inipun bukan merupakan hal yang perlu dihindari oleh BUMN.

Ketentuan yang ada di dalam Pasal 9 tentang usulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 adalah merupakan bahan untuk menyusun rancangan penggabungan yang disusun bersama direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan. Dalam hal ini ketentuan yang ada di dalam pasal ini sedikit terjadi pergeseran karena usulan tentang terjadinya penggabungan tersebut lebih banyak dilakukan bukan oleh Direksi melainkan oleh pihak pemegang saham. Dengan demikian yang terjadi adalah sistem *topdown* dimana Direksi hanya melaksanakan apa yang diinginkan oleh pemegang saham.

Pasal 10, 11, 13 sampai dengan Pasal 19 dapat dipenuhi oleh BUMN. Yang sering tidak dilakukan oleh BUMN adalah ketentuan yang ada di dalam Pasal 12 yang mengatur tentang ringkasan atas rancangan penggabungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib diumumkan oleh Direksi dalam dua surat kabar harian serta diumumkan secara tertulis kepada karyawan perseroan yang akan melakukan penggabungan paling lambat 14 hari sebelum

pemanggilan RUPS masing-masing perseroan. Pengumuman dalam dua surat kabar harian ini hampir tidak pernah dilakukan oleh BUMN. Kecenderungan ini muncul sebagai akibat bahwa karena BUMN dimiliki oleh negara maka tidak perlu diumumkan dalam harian, dan pernyataan pemerintah yang diekspos oleh media massa sudah dianggap sebagai pengumuman dari pemerintah. Hal ini sebenarnya kurang tepat dilakukan karena dalam PP Nomor 27 Tahun 1999 tidak ada perkecualian dalam pelaksanaan oleh BUMN.

Tata cara peleburan perusahaan diatur lebih lanjut dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 25 PP No. 27 Tahun 1998 sebagai berikut :

Hampir sama dengan ketentuan yang mengatur tentang penggabungan, Pasal-pasal yang mengatur tentang peleburan ini hampir seluruhnya dapat dilaksanakan oleh BUMN. Pasal 21 tentang pendiri perseroan, pemegang saham perseroan, dan kekayaan perseroan; Pasal 22 tentang akta perseroan hasil peleburan, permohonan dan pengesahan akta; Pasal 23 tentang saat bubarnya perseroan yang meleburkan diri; Pasal 23 tentang larangan bagi Direksi untuk melakukan perbuatan hukum kecuali yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan peleburan dan tanggungjawab Direksi; Pasal 25 tentang perbuatan hukum yang dilakukan sebelum akta pendirian perseroan hasil peleburan disahkan Menteri.

Ketentuan yang seringkali tidak dilaksanakan adalah ketentuan yang ada di dalam Pasal 20 yaitu tentang usulan peleburan yang bukan datang dari

pihak Direksi tetapi datangnya dari pihak pemegang saham, dan tidak adanya pengumuman tentang rencana peleburan ini di dalam surat kabar harian. Pengecualian atas pelaksanaan ketentuan Pasal ini seharusnya tidak boleh terjadi.

Tata cara pengambilalihan perusahaan diatur lebih lanjut dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 32 PP.No. 27 Tahun 1998 sebagai berikut :

Pasal 26 menyatakan bahwa pihak yang akan mengambil-alih menyampaikan maksud untuk melakukan pengambil-alihan kepada Direksi perseroan yang akan diambilalih. Hal ini cenderung untuk tidak terjadi karena penyampaian pengambilalihan seringkali dilakukan oleh pemegang saham, yang tidak lain adalah pemerintah sendiri. Direksi hanya melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pemerintah sebagai pemegang saham.

Pasal 27 tentang penyusunan bahan rancangan pengambilalihan; Pasal 28 tentang hal-hal yang tercantum dalam usulan rencana pengambilalihan; Pasal 30 tentang kewajiban mendapat persetujuan RUPS perseroan atas rancangan pengambilalihan; Pasal 31 tentang penuangan rancangan pengambilalihan dalam suatu akta yang dibuat di hadapan Notaris; Pasal 32 tentang pengambilalihan mulai berlaku sejak tanggal persetujuan perubahan anggaran dasar oleh Menteri, sejak tanggal pendaftaran akta dalam daftar perusahaan atau sejak tanggal penandatanganan akta pengambilalihan; kesemuanya ini mudah bagi BUMN untuk melaksanakannya.

Ketentuan yang sering dilupakan adalah pelaksanaan dari ketentuan yang ada di dalam Pasal 29 tentang ringkasan rancangan pengambilalihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 wajib diumumkan oleh Direksi dalam 2 surat kabar harian serta diberitakan secara tertulis kepada karyawan perseroan yang melakukan pengambilalihan paling lambat 14 hari sebelum pemanggilan RUPS masing-masing perseroan. Seperti dalam penggabungan dan peleburan, pengumuman di dalam dua surat kabar harian ini tidak pernah dilaksanakan. Ekspos dari pemerintah kepada media massa sudah cukup dianggap sebagai pengumuman. Walaupun hal ini bukan berarti membatalkan proses pengambilalihan, tetapi setidaknya dapat membuat preseden bagi perseroan yang lain.

Dari pembahasan di atas tampak bahwa mengenai restrukturisasi BUMN ini aspek hukum ekonomi relatif sangat dominan karena masalah restrukturisasi BUMN, hukum bukan semata-mata masalah hukum mikro tetapi merupakan masalah hukum yang sifatnya makro.

- c. BUMN yang beroperasi di sektor-sektor kompetitif dimana perusahaan swasta beroperasi juga.

Metode restrukturisasi BUMN yang paling banyak mendapat sorotan adalah penjualan saham melalui pasar modal dan penjualan saham secara langsung (*direct placement*). Metode ini juga merupakan metode yang

digunakan dalam rangka kebijakan privatisasi BUMN.⁷⁴⁾ Ada 12 BUMN yang masuk dalam program ini, yaitu : PT. Telkom, PT. Indosat, PT. Timah, PT. Aneka Tambang, PT. Semen Gresik, PT. Pelabuhan Indonesia II, PT. Pelabuhan Indonesia III, PT. Jasa Marga, PT. Tambang Batu Bara Bukit Asam, PT. Angkasa Pura II, PT. Perkebunan Nusantara. Dari duabelas BUMN ini, lima yang disebut pertama telah tercatat di pasar modal sehingga program privatisasi tinggal melanjutkan. Yang perlu diperhatikan dalam metoda ini adalah agar penjualan saham yang dimiliki oleh pemerintah jangan hanya semata-mata digunakan untuk meringankan pembayaran hutang serta menopang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Apabila hal ini masih dipakai sebagai tolok ukur maka hasilnya akan jauh dari tercapainya tujuan normatif dari kegiatan privatisasi itu sendiri. Tujuan normatif privatisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu dibutuhkan suatu kondisi transparansi yang luas, bersifat obyektif, yang telah dijelaskan oleh tenaga-tenaga profesional (seperti: ahli hukum, ahli perbankan, ahli investasi, dan advisor-advisor lain). Sangat tepat apabila hal

⁷⁴⁾ Dalam Rencana Induk Reformasi BUMN yang dikeluarkan oleh Kementerian Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN, dinyatakan bahwa metode privatisasi yang akan dilakukan untuk BUMN adalah Penawaran Umum (*flotation*), Penempatan Langsung (*direct placement*), *Management Buyout (MBO)*, Likuidasi, Penjualan Aset, *Voucher Schemes*, Konsesi, *Lease*, Kontrak Manajemen, *Contracting Out*, Rencana Kepemilikan Saham oleh Karyawan (*Employee Share Ownership Plans/ESOPs*), Dana Perwalian Privatisasi (*Privatisation Trust Funds*)

ini diterapkan pada jenis industri yang ditopang oleh teknologi tinggi dan berhubungan dengan globalisasi.

Metode restrukturisasi BUMN dengan penjualan saham melalui pasar modal dan penjualan saham secara langsung (*direct placement*) sangat terkait erat dengan pihak swasta. Apakah pihak swasta mau membeli BUMN yang merugi secara kronis ini ? Secara logis tentu saja hal tersebut tidak akan terjadi. Mereka tentunya akan memilih BUMN yang performancenya bagus serta selalu memperlihatkan keuntungan. Seandainya pemerintah bertekad juga mau menjual BUMN yang selalu “merongrong” dan rugi terus, kalau dianalogikan, maka tidak ubahnya seperti menjual sapi yang sakit. Jadi adalah lebih baik apabila sapi tersebut disembuhkan terlebih dahulu dari sakitnya, kemudian diberi makanan yang cukup sehingga dapat menjadi gemuk, baru kemudian dijual dengan harga yang pasti lebih tinggi dari sebelumnya.

Dalam hal ini pemerintah perlu mengganti manajemennya, merombak struktur organisasi, mengubah prosedur kerja, menegakkan disiplin karyawan, dan lain sebagainya, agar efisiensi dan produktivitas dapat ditingkatkan. Apabila hal ini sudah dilaksanakan dan kemudian BUMN tersebut mulai menunjukkan tanda-tanda *recovery* dan mulai memberikan laba, pemerintah ada kemungkinan untuk berbalik menjadi sayang untuk menjualnya karena BUMN tersebut mulai dapat memberikan keuntungan.

Sekarang yang perlu untuk dikaji adalah mengapa unsur swasta harus dimasukkan ke dalam tubuh BUMN ? Apakah hanya untuk maksud

meningkatkan efisiensi dan efektifitas ? Sebenarnya hakikat dari permasalahan ini bukan pada unsur material semata, tetapi lebih banyak pada unsur immaterial. Dengan demikian permasalahan tentang swasta ini bukan pada memasukkan manajer swasta ke dalam manajemen BUMN, tetapi seharusnya adalah memasukkan semangat swasta (*entrepreneurship spirit*). Itulah yang sekarang kurang pada pimpinan-pimpinan BUMN. Kebanyakan pimpinan BUMN adalah birokrat *ambtenaar*, bekerja tidak atas dasar keberanian dan inisiatif, suka menunggu, menghindari risiko dan hanya ingin menjadi pelaksana yang baik. Sebenarnya BUMN tidak membutuhkan orang swasta. BUMN adalah gudang orang-orang pandai dan orang-orang berpengalaman, hanya saja kepandaian dalam menjalankan BUMN sebagai institusi bisnis masih sangat perlu untuk dapat diberdayakan lagi demi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Pengawasan/Kontrol yang Dilakukan Terhadap Pelaksanaan Restrukturisasi BUMN Dalam Rangka Melindungi Pihak Ketiga.

a. Pengawasan melalui prinsip transparansi.

Transparansi merupakan faktor penting dalam kesuksesan restrukturisasi. Oleh karena itu ada suatu prinsip yang harus diperhatikan dalam proses transparansi sehubungan dengan program restrukturisasi BUMN ini, yaitu :

- 1) Adanya jaminan untuk menjaga kepentingan publik dan nasional, melalui seleksi yang cermat terhadap metode restrukturisasi bagi setiap

perusahaan, serta proses restrukturisasi yang dilaksanakan secara transparan dan mengikuti kerangka peraturan yang berlaku.

- 2) Seleksi terhadap mitra bisnis yang memiliki catatan kinerja dan komitmen untuk mengembangkan BUMN. Cara terbaik untuk melakukan hal ini adalah dengan mempergunakan prosedur restrukturisasi yang disiapkan secara profesional, transparan dan kompetitif.

Prosedur-prosedur tersebut umumnya meliputi penunjukan penasihat profesional yang kompeten di industri tersebut, metode dan langkah-langkah spesifik dalam restrukturisasi, pelaksanaan tender, dan lain-lain. Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa peranan pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan restrukturisasi ini sangatlah besar.

Salah satu cara dalam melaksanakan restrukturisasi BUMN adalah melaksanakan pemberdayaan manajemen dalam bentuk pemberian wewenang yang luas kepada Direksi untuk mengelola perusahaan dengan diawasi oleh Komisaris secara profesional, merubah cara pengendalian secara langsung melalui berbagai ijin, petunjuk dan berbagai formalitas aturan atau yang lebih dikenal dengan *control by process* ke arah kontrol berdasarkan hasil atau *control by result*. Hal ini berarti pemerintah selaku pemegang saham hanya akan menentukan target-target kuantitatif yang harus dicapai oleh manajemen, seperti rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas serta kualitas hasil usaha yang tercermin dalam *Return on Equity (RoE)* dan *Return on Investment (RoI)* tertentu. Besarnya angka RoE dan RoI yang diharapkan ini didasarkan pada

benchmark tertentu yaitu kinerja yang dicapai oleh perusahaan terbaik sesuai dengan bidang usaha masing-masing BUMN. Disamping itu juga dilakukan penyempurnaan organisasi dan korporatisasi perusahaan dan tindakan-tindakan lain yang memungkinkan BUMN berkembang sebagai perusahaan yang sehat.

Program tersebut di atas, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bertujuan untuk mengurangi monopoli kontrol negara atas BUMN. Dalam hubungannya dengan profesionalisasi pengelolaan BUMN, hal tersebut akan menyebabkan terjadinya berbagai distorsi, seperti pola pengelolaan BUMN menjadi sama seperti birokrasi pemerintah dan benturan kepentingan antara fungsi regulator dan penyelenggara bisnis. Disamping itu, BUMN menjadi cenderung tertutup sehingga berbagai penyalahgunaan dimungkinkan. Iklim birokrasi yang korup serta pengelolaan BUMN yang tidak transparan adalah kondisi yang sangat tepat untuk menjadi lahan tumbuhnya berbagai praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Transparansi dalam pengelolaan BUMN merupakan prakondisi yang penting untuk meningkatkan kinerja ekonomi BUMN dan merupakan kunci keberhasilan dalam menciptakan lingkungan bisnis yang tepat bagi program restrukturisasi BUMN. Pemerintah telah membuat komitmen dalam penerapan praktek-praktek *good governance* dengan menerbitkan Surat Edaran No. S-106/M-PM.PBUMN/2000 pada tanggal 17 April 2000 yang menyerukan agar BUMN melaksanakan praktek-praktek *good corporate governance* dan

mengindikasikan bahwa segera setelah dikeluarkannya kebijakan ini, akan ditetapkan pedoman pelaksanaan bagi BUMN dalam menerapkan *good corporate governance*. Dengan pedoman-pedoman tersebut, BUMN akan memiliki acuan yang sama dalam melaksanakan *good corporate governance*, yaitu Surat Keputusan No.KEP-23/M-PM.PBUMN/2000 mengenai Pengembangan Praktek *Good Corporate Governance* dalam Perusahaan Perseroan (Persero)

Praktek-praktek *good corporate governance* yang akan diperkenalkan kepada BUMN antara lain adalah sebagai berikut :

- 1) Peran dan tanggung jawab komisaris akan didorong untuk lebih efektif dalam mengawasi dan memberikan pendapat kepada Direksi dalam pengelolaan BUMN;
- 2) Peran dan tanggung jawab Direksi akan diperjelas, khususnya sehubungan dengan tujuan utama masing-masing BUMN;
- 3) Pembentukan Komite Audit sebagai sub-komite Komisaris akan diwajibkan bagi semua BUMN;
- 4) Kriteria seleksi dan proses penunjukan yang transparan dan jelas bagi Direksi. Hal ini termasuk dan merupakan perbaikan atas uji kelayakan dan kepatutan yang telah ada;
- 5) Surat penunjukan bagi Komisaris dan Direksi yang baru ditunjuk akan dibuat, yang secara formal akan menjelaskan antara lain tugas, tanggungjawab serta harapan-harapan pemegang saham;

- 6) Program pengenalan/orientasi untuk Komisaris dan Direksi baru akan dilakukan untuk memastikan agar Komisaris dan Direksi segera dapat memberikan kontribusinya kepada perusahaan;
- 7) Dokumen *Statement of Corporate Intent (SCI)* akan diperkenalkan bagi semua BUMN yang 100% sahamnya dimiliki pemerintah. Dokumen ini merupakan dokumen maksud perusahaan yang telah disetujui oleh BUMN dan pemerintah sebagai pemegang saham yang intinya memuat target-target kinerja serta indikator-indikator lain yang harus dicapai dan dipertanggungjawabkan oleh BUMN. Dokumen ini akan merupakan suatu dokumen yang dapat diakses oleh publik;
- 8) Sistem Insentif Berdasarkan Kinerja (*Performance Incentive System*) akan diberikan bagi direksi yang dikaitkan dengan pencapaian target keuangan dan non-keuangan yang akan mendorong direksi bertindak secara profesional dan obyektif sejalan dengan tujuan-tujuan pemerintah sebagai pemegang saham.

Prinsip dasar praktek good corporate governance sendiri terdiri dari tiga unsur yaitu transparansi, kemandirian dan akuntabilitas. Transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material dan relevan (*disclosure*) mengenai perusahaan. Dengan transparansi, pihak-pihak yang terkait akan dapat melihat atau memahami bagaimana dan atas dasar apa keputusan tertentu dibuat serta bagaimana suatu BUMN dikelola dan pengungkapan informasi-informasi

(*disclosure*) akan menjamin bahwa BUMN memberikan informasi yang akurat dan aktual mengenai kinerja perusahaan kepada pemegang saham. Kemandirian diartikan sebagai keadaan dimana Persero bebas dari pengaruh/tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi. Hal ini akan ditekankan sehingga dalam menjalankan tugasnya, Komisaris dan Direksi BUMN akan terbebas dari tekanan maupun pengaruh, baik dari dalam maupun dari luar perusahaan. Akuntabilitas diartikan sebagai adanya sistem pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki organ Persero.

Program reformasi di bidang *corporate governance* antara lain termasuk:

- 1) Komitmen BUMN untuk mengumumkan laporan keuangannya melalui wajib daftar perusahaan, dan publikasi secara langsung melalui penerbitan laporan keuangan;
- 2) Komitmen dengan dunia internasional untuk mengaudit BUMN oleh akuntan publik;
- 3) Penyiapan prosedur yang transparan dan terdokumentasi mengenai metode-metode privatisasi yang segera diadopsi dalam keputusan menteri;
- 4) Komitmen untuk menjamin agar BUMN berada dalam proses menuju pembentukan *websites* masing-masing sebagai cara untuk mendistribusikan laporan tahunan secara lebih luas kepada publik;

- 5) Identifikasi BUMN yang berkewajiban menyediakan layanan publik dalam melaksanakan kegiatan usahanya;
- 6) Komitmen untuk menjamin bahwa BUMN mengikuti kaidah-kaidah transparansi dan keadilan dalam praktek-praktek pengadaan barang dan jasa, termasuk membuat aturan-aturan yang memadai bagi BUMN dalam pengadaan barang dan jasa.

Dalam rangka menanamkan prinsip *good corporate govenrnance* dan mensosialisasikan pemahaman mengenai restrukturisasi serta menjalin komunikasi yang berkesinambungan dengan publik, pemerintah bermaksud untuk menyelenggarakan program-program komunikasi dan pendidikan kepada publik secara berkesinambungan. Program-program tersebut dapat dilaksanakan dalam paket-paket komunikasi konvensional maupun modern, seperti konperensi pers, iklan layanan masyarakat, seminar maupun dengan media *e-business*. Masing-masing BUMN juga diharapkan untuk segera memiliki *website* sendiri, sehingga informasi-informasi khususnya keuangan perusahaan tersebut dapat diakses oleh publik secara terbuka. Dengan demikian transparansi yang dapat menggambarkan kejelasan status BUMN tersebut dapat diketahui oleh masyarakat.

Kehadiran KKP dan kontribusi mereka ternyata sangat membantu pemerintah dalam memberikan masukan tentang berbagai aspek sosial, politik, dan ekonomi dari kebijakan BUMN. peran mereka terutama menjamin bahwa setiap kebijakan startegis yang diambil menjadi lebih mengenai sasaran

karena telah melalui proses diskusi, debat dan kritik yang tajam dari anggota KKP. Cara seperti ini dianggap sangat tepat dalam proses pembuatan kebijakan publik, sehingga risiko kesalahan kebijakan menjadi minimal. Berbagai kebijakan dilemparkan terlebih dahulu kepada Komite ini guna mendapatkan umpan balik berupa masukan maupun kritikan yang sangat positif. Ini menunjukkan bahwa dalam pengambilan kebijakan, pemerintah berusaha melibatkan partisipasi publik.

Salah satu tujuan pemberdayaan BUMN adalah untuk menjadi pilar penyangga dari kekuatan ekonomi yang ada, dalam hal ini tentunya termasuk mengadakan program kemitraan dengan usaha kecil, menengah dan koperasi. Perusahaan harus memperhatikan dan peka terhadap situasi dan berkembang di masyarakat sekitar perusahaan dan juga masyarakat luas. Dalam hal ini juga mencakup hal-hal yang terkait dengan pemenuhan kewajiban sosial perusahaan sebagai bagian dari masyarakat antara lain melalui pengembangan masyarakat lingkungan dan aktivitas lain. BUMN harus selalu peduli terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan kegiatan usaha perusahaan (BUMN). Tanggung jawab kepada masyarakat lingkungan dilaksanakan antara lain melalui pelaksanaan program-program *community development*, yang dibiayai dari pengalokasian dana Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK) dan program kemitraan. Masyarakat juga merupakan *stakeholders* atas BUMN.

Pada dasarnya BUMN hanya akan dapat memberikan kontribusi kepada *stakeholders* hanya apabila BUMN dalam keadaan sehat. Adalah mustahil apabila BUMN yang kinerjanya buruk dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat karena BUMN seperti itu justru merupakan parasit karena membutuhkan subsidi dari negara atas kerugian yang dialaminya. Pemberdayaan BUMN pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini dirasakan pengaruhnya apabila semua sudah semakin tumbuh dan berkembangnya BUMN yang secara langsung akan berpengaruh terhadap terbukanya kesempatan berusaha dan bekerja, bertambahnya penerimaan negara melalui penerimaan pajak, penerimaan ekspor, dan secara keseluruhan akan berpengaruh terhadap pertumbuhan dan perkembangan ekonomi Indonesia.

BUMN menyisihkan sebagian labanya dan disalurkan kepada pengusaha kecil, menengah maupun koperasi. Bantuan ini merupakan program pemberdayaan dari ekonomi rakyat. Jadi bukan hanya sekedar memberikan pinjaman, namun juga ada pemberdayaan atas usaha yang dibiayai, baik itu berupa pembinaan, pelatihan dan lainnya.

Dengan restrukturisasi BUMN sebagaimana dijelaskan sebelumnya dan didukung oleh pondasi korporasi, diharapkan dalam beberapa tahun ke depan BUMN-BUMN akan menjelma menjadi perusahaan kelas dunia yang sehat, kompetitif dan selalu berorientasi kepada penciptaan nilai tambah BUMN. Jika hal ini dapat dicapai maka bangsa Indonesia akan memiliki korporat

BUMN yang dapat dibanggakan dan pada waktu yang sama akan dapat memberikan kontribusi yang besar kepada negara sebagaimana dicita-citakan oleh *founding fathers* negeri ini.⁷⁵⁾

Menyadari situasi tersebut di atas, BUMN terus berupaya mensosialisasikan program restrukturisasi BUMN ini, baik terhadap internal BUMN-BUMN maupun kepada masyarakat luas. Sosialisasi-sosialisasi tersebut dilakukan antara lain melalui rapat-rapat koordinasi, rapat kerja dengan BUMN, membentuk Komite Kebijakan Publik (KKP), rapat-rapat kerja dengan DPR dan lain-lain. Hasil dari sosialisasi ini dirasakan cukup baik walaupun belum sepenuhnya mencapai hasil yang diharapkan. Namun berlanjutnya kritik terhadap kebijakan-kebijakan BUMN senantiasa akan diterima dengan positif, membuktikan bahwa masyarakat sangat peduli dengan nasib BUMN demi untuk tercapainya pembangunan nasional.

Tugas sosialisasi tersebut adalah tidak mudah. Hal ini sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan masyarakat yang sangat rendah kepada pemerintah akibat dari pengelolaan pemerintah yang tidak transparan pada periode sebelumnya. Hampir semua inisiatif, bagaimanapun baik tujuannya,

⁷⁵⁾ Terdapat kesenjangan antara persepsi kelompok masyarakat elite (terpelajar) dengan masyarakat awam (kebanyakan) mengenai posisi dan peran BUMN. Tetapi ada satu pendapat yang sama yaitu bahwa BUMN merupakan sarang KKN, *miss-management* (salah urus), merugikan negara. Bahkan seperti yang diutarakan oleh Dr. Anwar nasution (komisaris Utama PT. Semen Gresik) dalam sebuah seminar di Medan, bahwa "*....BUMN bukan suatu badan usaha, tetapi alat penjarahan.*" Baca juga tulisan Prof. Dr. Usman Pelly, MA dengan judul *Kontradiksi Persepsi Masyarakat Terhadap Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN*, dalam seminar nasional Strategi Usaha dan Kapitalisasi BUMN Di Saat Pemulihan Krisis Ekonomi, Bandung, 16 Desember 1997.

masyarakat cenderung menilai secara negatif. Gejala ini adalah sejalan dengan *thesis* dari Fukuyama yang menjelaskan bahwa kepercayaan atau *trust* adalah modal sosial yang sangat penting bagi pembangunan suatu bangsa. Masyarakat yang mempunyai tingkat kepercayaan yang rendah akan menyulitkan upaya-upaya pembangunan, baik ekonomi maupun sosial politik.

Pemerintah menyadari, bahwa upaya dan proses yang dipergunakan untuk restrukturisasi harus dapat dikritik. BUMN adalah aset masyarakat yang harus dimanfaatkan tidak saja dengan cara yang paling efektif untuk keuntungan bangsa tetapi juga harus dimanfaatkan secara sebaik-baiknya.

Proses yang akan dipergunakan akan dipandu oleh empat prinsip, yaitu :

1) Proses diadakan secara transparan dan bertanggungjawab;

Transparansi pertama-tama akan dicapai dengan publikasi program restrukturisasi, yang menetapkan sasaran-sasaran pemerintah yang akan dicapai dan proses yang akan memberi peluang. Transparansi tentunya penting apabila terdapat pertanggungjawaban. Juga yang sama pentingnya adalah fakta bahwa penawar akan membuat penawaran yang lebih serius bahkan lebih tinggi apabila mereka mengetahui bahwa proses evaluasi penawaran itu dibuat secara profesional dan penuh tanggungjawab dengan mempergunakan kriteria dan peraturan yang jelas dan dipublikasikan. Transparansi mengharuskan peluang investasi diumumkan secara luas, seperti melalui surat kabar, sehingga para peminat mendapatkan kesempatan untuk menyatakan minatnya. Negosiasi langsung dengan

pihak yang berminat mungkin lebih cepat dan murah, tetapi tidaklah mudah untuk menunjukkan bahwa hasil terbaik telah dicapai.

- 2) Proses dipandu oleh sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dan telah disetujui oleh setiap perseroan;

Kejelasan sasaran setiap perseroan harus ditentukan pada awal setiap proses. Untuk perseroan pada industri yang sangat kompetitif, tidaklah sukar untuk menetapkan sasaran-sasarannya. Umumnya sasaran-sasaran dapat dinyatakan dalam bentuk target keuangan dan mungkin dalam penetrasi pasar atau target ekspor. Tetapi untuk perseroan dalam posisi monopoli atau mendekati monopoli, atau perseroan yang dilindungi misalnya oleh penggunaan preferensi sektor publik, maka menetapkan sasaran-sasaran menjadi sangat penting. Pandangan para manajer, Direksi dan Departemen Teknis dapat berbeda dengan kepentingan konsumen dan kepentingan bangsa dapat juga berbeda. Oleh karena itu pemerintah, dalam hal ini Departemen Keuangan, mempunyai tanggungjawab khusus untuk memastikan bahwa kepentingan nasional jangka panjang akan dapat dicapai.

- 3) Proses dikoordinasi oleh Departemen Keuangan sebagai *owner* dengan berkonsultasi penuh dengan semua pihak yang terlibat;

Kepemimpinan dalam proses-proses restrukturisasi ada pada Menteri Keuangan, dalam hal ini Dirjen Pembinaan BUMN beserta para staf ahli. Mereka mewakili pemerintah sebagai pemegang saham dan menjaga

kepentingan nasional. Tanggungjawab ini akan dikerjakan dengan konsultasi penuh dengan semua pihak terkait, termasuk departemen-departemen teknis untuk setiap sektor yang terkait, yang bertanggungjawab untuk kebijaksanaan sektor dan bertanggungjawab untuk merancang mekanisme regulasi dalam banyak sektor infrastruktur. Akan ada pula konsultasi dengan Komisaris dan Direksi setiap perseroan yang tanggungjawabnya akan bertambah ketika perseroan memperoleh kebebasan dari pemerintah, karyawan, dan peminat lainnya seperti bank, kreditor lainnya dan pemodal potensial.

4) Ada pertanggungjawaban terhadap hasilnya.

Pertanggungjawaban dicapai dalam tiga tingkatan, yaitu :

- a) Kemajuan secara menyeluruh dari rencana yang dikemukakan dalam dokumen hukum ini diketahui oleh masyarakat melalui pemberitahuan secara periodik mengenai langkah khas perseroan yang direncanakan atau yang telah dilakukan, dan juga dipublikasikan;
- b) Dewan Komisaris dan Direksi akan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan rencana restrukturisasi yang disepakati dan dirancang untuk memperkuat kinerja dan dalam beberapa kasus untuk menjamin kelangsungan hidup BUMN;
- c) Departemen teknis setelah berkonsultasi dengan Departemen Keuangan sebagai owner, merancang dan melaksanakan mekanisme regulasi yang disepakati. Mekanisme tersebut dibutuhkan untuk

memperkenalkan kejelasan dan kepastian lingkungan usaha dimana perusahaan beroperasi, misalnya dalam pembangkit tenaga listrik, transmisi dan distribusi. Hal yang sama berlaku terhadap penentuan kewajiban pelayanan jasa masyarakat dan pemenuhan biaya yang terkait, dimana kebutuhan pelayanan jasa masyarakat diperlukan oleh perusahaan tertentu. :

b. Pengawasan melalui kerangka regulasi.

Upaya pembangunan melalui restrukturisasi BUMN ini sebenarnya akan lebih tepat sasaran apabila diperhatikan dua aspek lagi yaitu aspek kelebihan maupun kekurangan dari korporasi yang berbentuk BUMN. Kelebihan yang menjadi kekuatan yang dimiliki oleh BUMN tersebut antara lain :

- 1) Eksistensinya dijamin oleh Pasal 33 UUD 1945.
- 2) Mempunyai kekuatan yang cukup tinggi dalam perundingan di forum-forum internasional.
- 3) Dapat membina keterpaduan antar BUMN, yang sudah bergerak dalam segala bidang.
- 4) Mempunyai banyak prasarana untuk pengembangan dan pelatihan, baik bagi tenaga-tenaga manajerial maupun tenaga-tenagaampil.
- 5) Mempunyai banyak kemungkinan untuk alih teknologi, yang sangat diperlukan dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Namun demikian BUMN mempunyai beberapa kelemahan yang menjadikannya sulit untuk berkembang layaknya sebuah korporasi, yaitu antara lain :

- 1) Prestasi ekonomi yang terlalu rendah. Beberapa penelitian tentang prestasi relatif dari BUMN dan perusahaan swasta yang bergerak di bidang yang sama, mengungkapkan bahwa prestasi ekonomi BUMN pada umumnya jauh lebih rendah dari perusahaan swasta. Prestasi ekonomi yang lebih rendah ini mengungkapkan bahwa prestasi ekonomi yang lebih rendah ini bukan semata-mata disebabkan oleh kendala ekstern, seperti campur tangan pemerintah dan dwifungsi yang dijalankan oleh berbagai BUMN sebagai usaha bisnis maupun wahana pembangunan, akan tetapi juga oleh kelemahan dalam manajemen BUMN.
- 2) Kurang luwesnya beroperasi, baik karena hambatan-hambatan perundang-undangan, birokrasi, maupun semangat sumber daya manusia yang ada di BUMN, yang pada umumnya kurang berorientasi bisnis.
- 3) Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah yang dirasakan justru mengurangi kemampuan BUMN untuk melakukan adaptasi yang cepat dan penuh ketidakpastian. Seperti diketahui, ada banyak badan yang berwenang mengawasi dan membina BUMN, yaitu Dewan Komisaris, Direktorat Jenderal pada Departemen Teknis, Inspektorat Jenderal pada Departemen Teknis, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Direktorat Persero (Departemen Keuangan), Biro Tata Usaha BUMN di

Departemen Teknis, Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah Daerah, maupun Perbankan jika BUMN yang bersangkutan mempunyai kredit. Masing-masing pengawas mempunyai bahasanya sendiri-sendiri sehingga menyulitkan pelaksana di lapangan.

- 4) Kurang jelasnya kriteria keberhasilan BUMN, karena majemuknya misi BUMN baik sebagai pencari keuntungan, maupun sebagai wahana pembangunan dalam arti luas.
- 5) Karena BUMN banyak dipengaruhi oleh lingkungan pemerintah, dirasakan profesionalisme di bidang usaha di antara Direksi dan Dewan Komisaris masih kurang. Keadaan demikian sering menimbulkan miskomunikasi, karena masing-masing pihak yang duduk dalam BUMN atau berkepentingan dengan BUMN, kurang mengetahui fungsi masing-masing.
- 6) Dirasakan pula adanya inefisiensi pada operasi BUMN.
- 7) Proses pengambilan keputusan berlangsung lama, yang kalau hal tersebut berlangsung di perusahaan swasta, perusahaan tersebut akan terancam kelangsungan hidupnya karena kehilangan banyak peluang.

Dalam menjalankan BUMN sebagai institusi bisnis, kebijakan restrukturisasi BUMN merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan. Program restrukturisasi BUMN secara normatif dibagi atas dua kategori, yaitu :

- 1) Memperbaiki iklim usaha

Dalam kinerja BUMN di seluruh dunia telah menunjukkan bahwa ada pengaruh yang kurang baik karena BUMN menikmati preferensi dan perlakuan khusus yang mengisolasi mereka dari kekuatan-kekuatan persaingan. Di bawah ini terdapat contoh-contoh tindakan untuk merangsang timbulnya bisnis yang kuat, yaitu :

- a) Persaingan, menampilkan kekurangan dan kelemahan sebuah perusahaan serta mendorong timbulnya tindakan dari pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan preferensi dan perlindungan yang diberikan kepada BUMN, menghilangkan kontrol harga (bila dapat dilakukan), serta memperbolehkan pendatang baru untuk menghilangkan monopoli. Karena itu BUMN akan dapat beroperasi di lingkungan yang kompetitif seperti halnya perusahaan swasta.
 - b) Pembatasan anggaran pemerintah secara ketat mengingatkan para Direksi untuk tidak selalu mengharapkan subsidi. Pembayaran dari anggaran pemerintah kepada perusahaan hanya akan dilakukan dalam rangka pelayanan jasa masyarakat untuk membantu perusahaan-perusahaan menutup biaya tambahan untuk jasa-jasa yang bersifat non-ekonomis, misalnya rute pelayaran antar pulau tertentu. Dana yang tersedia untuk suntikan modal baru akan sangat dibatasi.
- 2) Memperbaiki hubungan pemerintah dengan perseroan

Pemerintah harus melanjutkan beberapa ukuran yang ditujukan untuk memungkinkan Direksi mengejar sasaran-sasaran bisnis yang jelas. Contoh dari langkah-langkah yang akan diambil adalah :

- a) Pengangkatan Dewan Komisaris dan Direksi harus didasarkan atas kemampuan memimpin dan kemampuan profesional dan dengan pertanggungjawaban secara penuh terhadap hasil;
- b) Pemberian otonomi manajerial akan memungkinkan para manajer untuk membuat pilihan-pilihannya sendiri terhadap seleksi dan jumlah pegawai;
- c) Apabila para manajer yang ada tidak dapat mencapai titik balik yang diperlukan, maka akan diperimbangkan untuk mengontrak manajemen;
- d) Perbaikan gaji, manfaat upah insentif, persyaratan kerja, dan disiplin, produksi pasar dan sumber input, membuang aktivitas yang merugikan, dan sebagainya;
- e) Penyediaan pelayanan kepada masyarakat seperti kesehatan dan perumahan akan dipisahkan dari operasi perusahaan. Apabila bisnis, diminta untuk tetap menjalankan kewajiban pelayanan masyarakat tertentu dan pembayaran untuk keperluan tersebut secara eksplisit akan dilakukan.

Dengan mempertimbangkan keterbatasan yang ada, perlu diterapkan adanya ukuran-ukuran restrukturisasi dengan biaya yang rendah dan hasil

yang tinggi untuk memperbaiki kinerja. Restrukturisasi internal seperti itu dapat memasukkan pertimbangan ukuran-ukuran sebagai berikut :

- 1) Restrukturisasi modal, tujuannya adalah untuk menciptakan neraca dan arus kas yang berkesinambungan. Hal ini mungkin akan memerlukan penjadwalan ulang hutang atau negosiasi ulang, konversi hutang menjadi modal (atau sebaliknya), dan penjualan aset yang memberikan laba yang rendah bahkan nol. Hal ini akan membantu mempertahankan kepercayaan pemberi pinjaman kepada perseroan;
- 2) Peningkatan pendapatan dengan memperbaiki kualitas produk, seleksi konsumen, kebijaksanaan harga dan tingkat efektivitas bagian penjualan;
- 3) Pembatasan biaya melalui pengurangan karyawan, perbaikan persaingan, perbaikan proses produksi dan pengurangan biaya operasional;
- 4) Pengurangan kebutuhan modal kerja dengan manajemen inventori yang lebih baik, kontrol terhadap penerimaan, rasionalisasi dari kapasitas yang dipergunakan seperti penjualan kegiatan bisnis yang marginal;
- 5) Penggabungan usaha atau konsolidasi atau akuisisi perusahaan atau sebagian dari perusahaan untuk mencapai skala ekonomi selama hal tersebut merupakan suatu kasus bisnis yang kuat dan tidak mengurangi tingkat persaingan;
- 6) Pengangkatan manajer baru, pelatihan manajemen dan revisi insentif untuk mendukung pencapaian sasaran tersebut di atas dan untuk mengubah kultur korporasi;

- 7) Pemecahan masalah hukum dan permasalahan lainnya akan memudahkan jalan bagi transaksi korporasi;
- 8) Kajian ulang tentang situasi pasar, termasuk produk, pelanggan, distribusi, harga, posisi di pasar, dan ukuran-ukuran kinerja;
- 9) Kajian ulang tentang sistem operasional dan penyerahan jasa termasuk fasilitas, peralatan, sistem manufaktur, proses teknologi, logistik pabrik dan sistem pengawasan manufaktur;
- 10) Kajian ulang tentang sumber daya manusia termasuk pengkajian budaya organisasi, moral karyawan, motivasi, sistem komunikasi dan informasi karyawan yang merupakan sebuah kajian program pelatihan dan pengembangan latihan;
- 11) Kajian ulang tentang keuangan termasuk pengkajian laporan keuangan dan sistem akuntansi, proses-proses pembelanjaan modal, perkiraan arus kas, manajemen kredit dan pengkajian terhadap pengawasan internal.

Dengan pendekatan ini program restrukturisasi BUMN dapat terus dilaksanakan dan sejauh ini hasilnya cukup menggembirakan.

Kejelasan akan kepemilikan BUMN merupakan faktor penting bagi kesuksesan program restrukturisasi BUMN dan mendasari pemilihan metode restrukturisasi. Perubahan kepemilikan harus dilaksanakan secara hati-hati, mengingat adanya keterbatasan kapasitas daya serap pasar modal dan adanya risiko kegagalan dalam penawaran saham. Karena itu penjualan saham dalam jumlah kecil mungkin lebih disukai. Sementara itu masih belum lengkapnya

kerangka regulasi dan pengawasan menyebabkan masih terlalu dini untuk menerapkan kepemilikan mayoritas di pihak swasta, khususnya untuk sektor infrastruktur. Tetapi untuk BUMN yang beroperasi di sektor yang kompetitif, kepemilikan mayoritas di pihak swasta akan dipertimbangkan.

Kebijakan kepemilikan akan dipandu oleh dua pertimbangan utama, yaitu :

- 1) Penjualan BUMN dilakukan kepada investor yang memiliki komitmen untuk membuat perusahaan tersebut sukses dalam jangka panjang; dan
- 2) Tujuan jangka panjang adalah kepemilikan badan usaha atau perorangan Indonesia yang lebih luas.

Menjaga agar kepemilikan tetap berada di Indonesia tergantung sejauhmana lembaga-lembaga keuangan, perusahaan-perusahaan dan individu-individu di dalam negeri mampu menumpuk tabungan dan mau menginvestasikannya di perusahaan-perusahaan Indonesia termasuk BUMN. Untuk mendukung hal ini, perkembangan pasar modal di Indonesia dan instrumen-instrumen keuangan akan diberdayakan lebih lanjut. BUMN yang didivestasikan dengan cara penjualan kepada perusahaan-perusahaan swasta akan didorong atau perlu untuk dicatatkan di pasar modal sebagai perusahaan publik dalam periode tertentu. Perluasan kepemilikan akan didorong dengan cara :

- 1) Penggunaan penawaran umum di pasar modal;

- 2) Penjualan saham secara *strategic sales* kepada pengusaha-pengusaha baru, apabila memungkinkan, untuk menghindari semakin terkonsentrasinya kepemilikan perusahaan seperti yang terjadi saat ini. Butir a dan b ini dapat dicapai dengan penggunaan prosedur *short list* dimana preferensi dapat diberikan kepada pendatang baru;
- 3) Penjualan saham kepada pihak-pihak yang tidak dominan dalam suatu sektor tertentu dapat mendorong terjadinya persaingan;
- 4) Menerapkan *employee buyouts* dan kepemilikan saham oleh karyawan dan masyarakat.

Dengan demikian kepentingan masyarakat juga harus diutamakan sebagai pihak yang memang seharusnya menikmati manfaat dari adanya BUMN ini. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin bahwa bangsa ini mendapatkan manfaat maksimal dan meminimalkan risiko dari program restrukturisasi BUMN ini.

Peranan Pemerintah di masa depan terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN ini tetap dirasakan sangat besar. Sasaran-sasaran pemerintah untuk sektor korporasi tidak berubah. Tujuannya adalah agar supaya perusahaan-perusahaan di Indonesia memberikan sumbangan yang terbaik bagi kesejahteraan bangsa dan bagi konsumen. Berdasarkan pengalaman di Indonesia dan di seluruh dunia, yang berubah dalam perekonomian yang makin meningkat kekompleksitasan dan kecanggihannya, adalah perangkat piranti yang dipergunakan. Daripada

menggunakan piranti kepemilikan, pemerintah seharusnya makin meningkatkan penggunaan piranti regulasi. Daripada mnemberikan instruksi kepada Direksi dan manajer yang diangkat, pemerintah lebih baik membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan regulasi, sarana promosi serta mendayagunakan lembaga-lembaga.

Kerangka regulasi yang sebagian sudah ada, sebaiknya dilengkapi dengan ketentuan yang mengatur mengenai :

- 1) Kebijakan persaingan untuk menjamin perusahaan-perusahaan dan produk-produk baru agar bebas masuk ke pasar, hilangnya kartel dan bentuk lain dari monopoli atau perilaku monopoli. Dengan kata lain agar segera dilakukan tindaklanjut secara teknis atas terbitnya Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat;
- 2) Regulasi atas perusahaan yang bergerak dalam industri utilitas dan prasarana untuk menjamin pemberian jasa yang lebih baik kepada konsumen dan sekaligus mengimbangi kepentingan pemodal. Pada awalnya, sebaiknya sebagian besar regulasi dibuat melalui kontrak, tetapi pertimbangannya diberikan kepada lembaga-lembaga regulasi yang akan berada di luar pemerintah.
- 3) Regulasi untuk sektor perbankan dan lembaga jasa keuangan lainnya untuk menjamin efisiensi dan keandalannya;

- 4) Peningkatan masuknya pengusaha-pengusaha dan usaha-usaha baru, dengan manajemen dan kepemilikan yang beragam;
- 5) Pemberian bantuan dengan cara memberikan pelatihan, penelitian, pengembangan pasar, bantuan manajemen serta jasa lainnya, sejalan dengan konsultasi terpadu antara pemerintah dan sektor korporasi untuk memastikan bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia akan dapat sepenuhnya kompetitif di dalam maupun di luar negeri;
- 6) Langkah-langkah untuk memastikan bahwa kegiatan perseroan-perseroan yang dibebani tugas untuk mencapai sasaran jasa pelayanan masyarakat secara nasional, misalnya distribusi benih atau pupuk atau pengadaan jasa transportasi di daerah terpencil, tetap akan berlanjut.

Secara spesifik upaya pemerintah, khususnya Departemen Teknis dan Departemen Keuangan, sebaiknya dipusatkan pada :

- Rancangan atau perbaikan pengaturan regulasi;
- Penetapan kebijakan sektor yang jelas dan kondusif bagi investasi;
- Pemilihan salah satu metode restrukturisasi terbaik atau kombinasi dari beberapa metode restrukturisasi.

B A B IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai permasalahan yang timbul dari Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Alasan perlunya restrukturisasi BUMN dan sasaran yang ingin dicapai dalam restrukturisasi BUMN adalah :
 - a. Restrukturisasi BUMN merupakan bagian dari reformasi struktural BUMN, yaitu restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Pelaksanaan dari restrukturisasi BUMN ini bukan hanya memperhatikan hambatan-hambatan yang bersifat internal, melainkan juga harus memperhatikan hambatan-hambatan yang bersifat eksternal.
 - b. Kewajiban pemerintah untuk melakukan perbaikan BUMN, karena bagaimanapun juga keberadaan BUMN merupakan produk hukum pemerintah dan eksistensinya tergantung kepada pemerintah. Produk hukum berupa BUMN ini, disatu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintah, dilain pihak harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.

c. Upaya pemerintah untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan kebijakan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial sebagai esensialia dari Pasal 33 UUD 1945. Dalam mewujudkan hal tersebut restrukturisasi BUMN ini difokuskan kepada tiga bentuk BUMN yaitu Perjan (diatur dengan PP No.6 Tahun 2000), Perum (diatur dengan PP No.13 Tahun 1998) dan Persero (diatur dengan PP No.12 Tahun 1998)

2. BUMN yang perlu direstrukturisasi adalah yang mempunyai karakteristik :

- a. BUMN yang mendapat proteksi di masa lalu berdasarkan regulasi dari pemerintah atau terdapat monopoli alamiah. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, BUMN dikecualikan, namun demikian sasaran restrukturisasi BUMN untuk meningkatkan kinerja atau setidaknya mendekatkan kinerja BUMN pada perusahaan swasta sejenis, harus tetap dilaksanakan dengan kepentingan rakyat banyak sebagai pertimbangan yang utama.
- b. BUMN yang berkinerja kurang baik dan sedang melakukan usaha untuk memperbaiki tingkat perolehan labanya. Untuk dapat mencapai sasaran tersebut, dilakukan beberapa metode restrukturisasi yaitu :
 - Perubahan status hukum BUMN kearah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan;
 - Kerjasama Operasi atau Kontrak Manajemen dengan pihak ketiga;
 - Konsolidasi atau merger;

- Pemecahan badan usaha;
 - Penjualan saham melalui pasar modal;
 - Penjualan saham secara langsung (*direct placement*);
 - Pembentukan perusahaan patungan.
- c. BUMN yang beroperasi di sektor-sektor kompetitif dimana perusahaan swasta beroperasi juga. Dalam mencapai hal ini perlu untuk membenahi manajemen, struktur organisasi, menegakkan disiplin pelaku BUMN, dan lain sebagainya agar efisiensi dan produktifitas dapat ditingkatkan. Yang penting di sini adalah bukan memasukkan unsur pelaku swasta ke dalam BUMN, tetapi yang penting adalah memasukkan semangat swasta (*entrepreneur spirit*) ke dalam BUMN.
3. Pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan restrukturisasi BUMN dalam rangka melindungi pihak ketiga adalah :
- a. Pengawasan melalui prinsip transparansi, dengan menghilangkan fasilitas khusus bagi BUMN dan tetap memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku. Transparansi BUMN ini dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang material dan relevan (*disclosure*) mengenai BUMN. Prinsip transparansi ini dilakukan dengan cara merubah dari cara pengendalian BUMN secara langsung (*control by process*) menuju kepada pengendalian berdasarkan hasil (*control by result*); serta menerapkan dan mengembangkan praktek *good corporate governance* di BUMN.

b. Pengawasan melalui kerangka regulasi, yang mengutamakan masyarakat sebagai pihak yang memang seharusnya menikmati manfaat BUMN. Secara normatif restrukturisasi ini dikategorikan atas dua aspek yaitu memperbaiki iklim usaha dan memperbaiki hubungan antara pemerintah dengan BUMN. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin bahwa masyarakat banyak akan mendapatkan manfaat yang maksimal dan meminimalkan risiko dari program restrukturisasi ini.

B. Rekomendasi

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan restrukturisasi BUMN tetap harus dilaksanakan dengan prinsip keterbukaan terhadap publik, sehingga publik yang tidak lain adalah pemilik BUMN, dapat berpartisipasi secara aktif dalam memberikan sumbangan-sumbangan pemikiran yang bermanfaat. Pemikiran dan sumbangan dari publik ini dapat dijadikan sebagai *guidance*, hal-hal apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat dari suatu BUMN.
2. Restrukturisasi BUMN yang dilakukan selama ini cenderung mengarah kepada tujuan mencari keuntungan atau profit semata, dengan mengabaikan kepentingan masyarakat sebagai pihak yang sebenarnya paling berhak atas keberadaan suatu BUMN. Oleh karena itu adalah akan menjadi lebih baik apabila restrukturisasi BUMN yang akan dilaksanakan selalu melibatkan partisipasi masyarakat secara

langsung dengan mekanisme tertentu, atau setidaknya tidaknya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi dari masyarakat.. Dengan demikian kepentingan masyarakat juga harus diutamakan sebagai pihak yang memang seharusnya menikmati manfaat dari adanya BUMN ini.

3. Peraturan perundang-undangan tentang BUMN selama ini masih terpisah-pisah dan bersifat sektoral, sehingga terjadi kurangnya koordinasi antara BUMN yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu perlu segera diwujudkan Undang-Undang BUMN, sebagaimana diamanatkan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2000. Dengan terbitnya Undang-Undang ini yang mengatur keberadaan dan pengelolaan BUMN secara profesional, maka kerancuan atas pengelolaan BUM tidak terjadi lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeng, Tanri, *Dari Meju Tanri Abeng, Wawasan, Terapan dan Renungan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997
- _____, *Managing atau Chaos; Tantangan, Globalisasi dan Ketidakpastian*, PSM, Jakarta, 2000
- Alfian, *Transformasi Sosial Budaya dalam Pembangunan Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1986
- Ali, Chidir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991
- Amrizal, *Hukum Bisnis Deregulasi dan Joint Venture di Indonesia Teori dan Praktek*, Djambatan, Jakarta, 1996
- Andreski, Stanislav, alih bahasa oleh Hartono Hadikusumo, *Max Webber : Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Tiara Wacana, Yogya, 1996
- Anoraga, Pandji, *BUMN, Swasta dan Koperasi (Tiga Pelaku Ekonomi)*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995
- Anwari, *Landasan Baru Politik Pemberdayaan BUMN*, Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.02/Th.XXIX, Februari 2000
- Badruzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994
- Bambang, Paulus, *The Ten Constraints dan The Ten Commandements dalam Proses Restrukturisasi Bisnis*, Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.09/Th.XXVII, September, 1998
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kebijaksanaan Ekonomi dan Keuangan*, <http://www.bappenas.go.id>
- Bedjaovi, Mohammed, alih bahasa oleh Suryatin, *Menuju Tata Ekonomi Dunia Baru*, Gunung Agung, Jakarta, 1983
- Bruggink, J.J.H, alih bahasa oleh Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

- Christianto, dan Hasbi Maulana, "Skema Baru Rekapitalisasi Badan Usaha Milik Negara", <http://www.kontan-online.com>
- Daniel Alberto, "Restrukturisasi Perusahaan", Makalah Forum Diskusi Manajer, Jakarta, 15 April 1999
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka Jakarta, 1996
- Djohanputro, Bramantyo, Tuntutan Sistem Pemerintahan Korporasi Abad Mendatang (dalam Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998
- Dumairy, Perekonomian Indonesia, Erlangga, Jakarta, 1996
- Engelbrecht, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Intermedia, Jakarta, 1989
- Esmara, Hendra, Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Gramedia, Jakarta, 1987
- Erawati, Elly, Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis Melalui Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
- Febriyanto, Danu, Aspek Hukum Holding Company, <http://www.inclas@homepage.com>
- Fuady, Munir, Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Ke-empat), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997
- _____, Pasar Modal Modern (Tinjauan Hukum), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Gie, Kwik Kian, Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- Gultom, Miranda S, "Restrukturisasi Perusahaan: Kaitannya dengan Situasi Moneter Indonesia", Newsletter No.33/IX/Juni/1998, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta
- Hartono, Dimiyati, "Monopoli dan Oligopoli, Suatu Tinjauan Hukum", Makalah Dalam Seminar Nasional Menyongsong Lahirnya UU Persaingan Sehat/UU Anti Monopoli, Universitas Semarang, 18-7-1998

Hartono, Sri Redjeki, "Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan", Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1998

_____, "Menyongsong Sistem Hukum Ekonomi Berwawasan Keseimbangan", Jurnal Hukum Bisnis Vol.5, YPHB, Jakarta, 1998

Head, John, W, Pengantar Umum Hukum Ekonomi, ELIPS, Jakarta, 1997

Ibrahim, BUMN dan Kepentingan Umum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997

Jebarus, Felix, "Strategi Pemberdayaan BUMN: Beberapa Catatan Kritis Privatisasi di Indonesia", Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.02/Th.XXIX, Februari 2000

Juwana, Hikmahanto, "Masalah Status Badan Usaha Milik Negara pada Persero yang telah Go Public", Newsletter No.31/VIII/Desember/1997, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 1997

Kansil, C.S.T, Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum dalam Bisnis), Bagian I, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992

Kazhim, Musa, Menuju Indonesia Baru, Pustaka Hidayah, Bandung, 1998

Keraf, Gorys, Komposisi, Nusa Indah, Ende-Flores, 1989

Lubis, T. Mulya, Hukum dan Ekonomi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992

Lubis, T. Mulya dan Richard Buxbaum, Peranan Hukum dalam Perekonomian di Negara Berkembang, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986

Mardjana, I Ketut, "Anatomi dan Kinerja BUMN", Makalah dalam Pendidikan dan Pelatihan Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN, Pusbina Teknis LAN, Jakarta, 1998

_____, "Peran Strategis BUMN sebagai Lokomotif dalam Membuka Kesempatan Usaha dan menunjang Pembangunan Ekonomi Nasional", Makalah dalam Seminar Bulan Mutu Nasional dan Reformasi Industri serta Peluang Industri, Jakarta, 1998

- Marzuki, Peter Mahmud, "Pemikiran Filosofis Persaingan Sehat Dalam Kaitannya Dengan Konstitusi RI", Makalah Dalam Seminar Nasional Menyongsong Lahirnya UU Persaingan Sehat/UU Anti Monopoli, Universitas Semarang, 18-7-1998
- Moesdarsanto, R, "Reformasi Total : Dari Power ke Empowerment", Majalah Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.09/Th.XXVII, September 1998
- Mubyarto, dan Boediono, Ekonomi Pancasila, BPFE- Yogyakarta, Yogyakarta, 1997
- Muhammad, Abdulkadir, Hukum Perseroan Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- _____, Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Pakpahan, Normin S, "Hukum Persaingan : Suatu Tinjauan Konseptual" Jurnal Hukum bisnis Vol.1, YPHB, Jakarta, 1997.
- Papanek, Gustav F, Ekonomi Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1987
- Pelly, Usman, "Kontradiksi Persepsi Masyarakat terhadap Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN", Makalah dalam Seminar Nasional BUMN, Strategi Usaha dan Kapitalisasi BUMN Disaat Pemulihan Krisis Ekonomi, Bandung, 10 Desember 1997
- Prasetya, Rudhi, Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Prawiro, Radius, Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi (Pragmatisme dalam Aksi), Gramedia, Jakarta, 1998
- Purwosutjipto, H.M.N., Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Buku 2 (Bentuk-Bentuk Perusahaan), Djambatan, Jakarta, 1995
- Pusat Pengkajian Hukum, dan Asosiasi Emiten Indonesia, "Konsekuensi Diberlakukannya UU No.1 Tahun 1995 Bagi Perusahaan Go Public", Newsletter No.22/VI/September/1995, Jakarta, 1995
- Radjagukguk, Erman, Indonesianisasi Saham, Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Redaksi, R.C., Dasar Hukum Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1995, Rineka Cipta, Jakarta, 1997

- Rima, Ingrid H, *The Political Economy of Global Restructuring Volume II Trade and Finance*, Edward Publishing Limited, England, 1993
- Ruky, Saiful M, *Restrukturisasi dan Rekapitalisasi Perusahaan*, Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.12/Th.XXVIII, Desember 1999
- Saleh, Ismail, *Hukum dan Ekonomi*, Gramedia, Jakarta, 1990
- Salim, Peter, *The Contemporary English-Indonesia Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1996
- Santoso, Setyanto P, *Pembentukan Holding Company BUMN, Peluang dan Tantangan*, <http://www.pacific.net.id/>
- _____, *Mencari Format Baru Pemulihan Ekonomi Nasional dan Paradigma Pengembangan BUMN*, <http://www.pacific.net.id/>
- Sarga, Ida Bagus Putu, *Profesionalisme Pimpinan Badan Usaha Dalam Menghadapi Liberalisasi Ekonomi dan Investasi (dalam Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998
- Sembel, Roy H.M., *Privatisasi BUMN di Indonesia (dalam Mengembangkan Strategi Ekonomi)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998
- Simatupang, Richard Burton, *Aspek Hukum dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1995
- Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia Jilid I (Bagian Kedua)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994
- Soetrisno, Noor, *Kerjasama Badan Usaha Koperasi, BUMN, dan Swasta*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1994
- Sopater, Sularso, dan kawan-kawan, *Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.

- _____, Mengembangkan Strategi Ekonomi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Soulsby, and Marsh, Business Law, Stanley Thornes Publisher Ltd, UK, 1995
- Sudarsono, Kamus Ekonomi, Uang dan Bank, Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Sudibyoy, Himpunan Peraturan Perusahaan Milik Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- Sudibyoy, Placidus, "Restrukturisasi Perusahaan", Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1998
- Suhartono, "BUMN Sakit Butuh Dokter Sehat", Artikel Dalam Harian Kompas, Jakarta, 12-6-2000
- Sukardi, Laksamana, "BPPN Gabung Dengan BUMN", <http://www.kontan-online.com>
- Sumantoro, Aspek Hukum Privatisasi Badan Usaha Milik Negara, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1999
- _____, Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Citra Aditya Bakti Bandung, 1996
- _____, Pengantar Tentang Pasar Modal di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sumardjono, Maria S.W., Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta, 1989
- Supramono, Gatot, Hukum Perseroan Terbatas yang Baru, Djambatan, Jakarta, 1996
- Supriatna, Tjahya, Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan, Humaniora Utama Press, Bandung, 1997
- Suroso, P.C., Perekonomian Indonesia (Buku Panduan Mahasiswa), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Suta, I Putu Gede Ary, "Political Cost dan BUMN", Artikel dalam Harian Kompas, Jakarta, 29 November 1999
- Suwito, "Restrukturisasi Perusahaan", Makalah dalam Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1998

- Swasono, Sri Edi, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985
- Syahbudin, Piping, *Hukum Dagang Beberapa Masalah yang Diatur dalam Undang-Undang*, Gunung Agung, Jakarta, 1983
- Syakhrona, Akhmad dan Felix Jebarus, *"Beberapa Alternatif Restrukturisasi Perusahaan: Tinjauan Secara Konseptual"*, Manajemen Usahawan Indonesia, Jakarta, No.09/Th.XXVII September, 1998
- Tisnasasmita, Soedrajat, *Modul Diklat Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN*, Pusbina Diklat Teknis Fungsional LAN, Jakarta, 1998
- Tjiptoherijanto, Prijono, *Prospek Perekonomian Indonesia dalam Rangka Globalisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997
- Todaro, Michael P, alih bahasa oleh Haris Munandar, *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta, 1998
- Toffler, Alvin, terjemahan oleh Sri Koesdiyantinah, *Perusahaan Adaptif*, Pantja Simpati, Jakarta, 1985
- Widodo, Hg. Suseno Triyanto, *Ekonomi Indonesia Fakta dan Tantangan dalam Era Liberalisasi*, Kanisius, Yogyakarta, 2000
- Winarno, Bondan, *Manajemen Transformasi BUMN (Pengalaman PT Indosat)*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1996
- Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang (tanpa tahun) :A. Format Tesis (h.18 Lampiran); B, Format Proposal (h.21 Lampiran), serta ubahannya tertanggal 28 Januari 1998

Undang-Undang

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Perpu No.1/1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Peraturan Pemerintah :

PP Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN

PP Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan

PP Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum

PP Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan
Perseroan Terbatas

PP Nomor 50 Tahun 1998 tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan
Menteri Keuangan Selak Pemegang Saham atau Rapat Umum Pemegang
Saham (RUPS) pada Perseroan kepada Menteri Negara Pendayagunaan
BUMN

PP Nomor 27 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pedoman Penyehatan dan
Pengelolaan BUMN

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740/KMK.01/1989 tentang Peningkatan
Efisiensi dan Produktifitas BUMN

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 196/KMK.016/1998 tentang Penyusunan
Rencana Kerja dan Anggaran BUMN

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 197/KMK.016/1998 tentang Penyusunan
Rencana Jangka Panjang BUMN

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 198/KMK.016/1998 tentang Penilaian Tingkat
Kesehatan BUMN