

**OPTIMALISASI GOOD CORPORATE GOVERNANCE
PENGUATAN BUMN DALAM PERLINDUNGAN
KEUANGAN NEGARA**

Aras Firdaus*, Muhammad Yusrizal Adi Syaputra, Rianda
Dirkareshza*****

***Universitas Quality**

****Universitas Medan Area**

***** UPN Veteran Jakarta**

Email: rechtraz@gmail.com

Abstrak

Penyalahgunaan keuangan badan usaha milik Negara oleh oknum membuat kerugian Negara dan masyarakat. Sehingga, perlunya penguatan badan usaha milik Negara melalui optimalisasi *good corporate governance*. Permasalahannya, yakni bagaimana mengoptimalkan *good corporate governance* dalam penguatan badan usaha milik Negara dalam perlindungan keuangan negara. Tujuan penelitian ini untuk mengoptimalkan *good corporate governance* dalam penguatan badan usaha milik Negara dalam perlindungan keuangan Negara melalui suatu pembaruan terhadap *legal system*, serta menghasilkan kebijakan yang memberikan keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Metode penelitian menggunakan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan langkah optimalisasi *good corporate governance* dalam penguatan badan usaha milik Negara dalam perlindungan keuangan Negara dengan demokratisasi bertahap kebijakan hukum, budaya hukum, dan pengembangan mekanisme untuk *Legal System*. Kesimpulan penelitian ialah optimalisasi dapat dicapai jika menggabungkan beberapa strategi seperti peningkatan integritas reformasi birokrasi, penguatan budaya anti korupsi, penegakan hukum yang tegas, konsisten dan terpadu. Serta, menciptakan transparansi dalam pengelolaan keuangan badan usaha milik Negara. Saran peneliti ialah optimalisasi *good corporate governance* pada badan usaha milik Negara penting untuk mencegah praktik menyalahgunaan keuangan Negara yang merugikan masyarakat.

Kata Kunci: Optimalisasi, BUMN, Keuangan Negara

Abstract

Misuse of SOE finances results in state losses thus optimizing good corporate governance is needed. The problem is, how to optimize good corporate governance in SOEs. The aim is to optimize corporate governance in strengthening SOEs through the renewal of the legal system, and produce policies that provide justice, certainty, and legal benefits. The research method uses normative juridical. The results are steps to optimize good corporate governance in strengthening SOEs in the protection of state finances by the gradual

democratization of legal policies, legal culture, and the development of mechanisms for the legal system. In conclusion, optimization can be achieved by combining strategies to improve the integrity of bureaucratic reform, strengthen the culture of anti-corruption, strict, consistent and integrated law enforcement. Also, creating transparency in SOE financial management. The suggestion is that the optimization of good corporate governance in SOEs is important to prevent misuse of state finances.

Keywords : Optimization, BUMN, State Finance.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik, atau lebih dikenal dengan *good corporate governance* (GCG) bukan hal yang baru di Indonesia. Isu tentang *corporate governance* mulai mengemuka sejak semester kedua tahun 1997. Rendahnya penerapan *good corporate governance* dianggap menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya krisis ekonomi yang berakibat kepada perekonomian bangsa Indonesia sejak 1997. Semenjak itulah, semua pihak sepakat untuk bangkit dari keterpurukan, dimana Indonesia harus memulai dengan tata kelola yang baik (*good governance*), baik pemerintah maupun perusahaan pemerintah dan swasta. Berbagai upaya memperbaiki tata kelola dilakukan dengan menerapkan prinsip GCG di semua lini masyarakat. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagai perusahaan yang dimiliki dan dikuasai oleh negara Republik Indonesia, padasaat ini dikoordinir oleh lembaga Kementrian BUMN. Kementrian BUMN menyadari bahwa adanya proses reformasi di tubuh BUMN dalam hal tata kelola yang sesuai dengan prinsip-prinsip GCG akan berdampak besar terhadap pemulihan perekonomian di Indonesia.¹

Terdapat beberapa definisi mengenai *Corporate Governance* dari berbagai sumber:

1. OECD (*Organization for Economic Cooperation & Development*) Tahun 2004. *Corporate Governance* merupakan kumpulan hubungan antara pihak manajemen perusahaan, dewan, pemegang saham, dan pihak lain yang berkepentingan dengan perusahaan.
2. FCGI (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*) Tahun 2001. *Corporate Governance* adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka

¹ Dedy Djefris, 2008, Implementasi Good Corporate Governance dan Etika Bisnis pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Antara Harapan dan Kenyataan, *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, Vol. 3, No.1, hal. 47-57

- atau dengan kata lain suatu system yang mengendalikan perusahaan. Tujuan *Corporate Governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*)”.
3. IICG (*The Indonesian Institute for Corporate Governance*) Tahun 2000. *Governance* secara konsep dianggap sebagai kebijakan, pedoman, dan aturan yang memastikan fungsi dan tujuan tata kelola dapat berjalan dengan baik. *Governance* sebagai praktik terkait dengan seni mengarahkan dan mengendalikan jalannya organisasi melalui sistem, struktur, proses dan mekanisme yang berjalan dalam rangka menciptakan nilai dan hasil sesuai dengan tujuan dan kepentingan para pihak dengan memperhatikan prinsip umum dan kepatuhan terhadap norma dan aturan yang berlaku.
 4. Keputusan Menteri BUMN KEP-117/M-MBU/2002 Tahun 2002. Suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai – nilai etika. Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa *Corporate Governance* adalah merupakan struktur, proses, dan sistem yang mengendalikan kegiatan operasional perusahaan untuk mencapai tujuan memaksimalkan nilai perusahaan dengan tetap memperhatikan prinsip atau aturan yang berlaku serta kepentingan para *stakeholder*.²

Teori keagenan merupakan hal dasar yang digunakan untuk memahami konsep *corporate governance* bahwa permasalahan *agency* muncul ketika kepengurusan suatu perusahaan terpisah dari kepemilikannya. Dewan komisaris dan direksi yang berperan sebagai agen dalam suatu perusahaan diberi kewenangan untuk mengurus jalannya perusahaan dan mengambil keputusan atas nama pemilik. Dengan kewenangan yang dimiliki maka manajer mempunyai kemungkinan untuk tidak bertindak yang terbaik bagi kepentingan pemilik karena adanya perbedaan kepentingan (*conflict of interest*). Dengan kata lain, manajemen mempunyai kepentingan yang berbeda dengan kepentingan pemilik. Ide dasar pengelolaan *agency theory* memberikan cara pandang baru mengenai *corporate governance*. Perusahaan ditunjukkan sebagai suatu hubungan kerja sama antara prinsipal (pemegang saham atau pemilik perusahaan) dan

² Sandra Fitri Astrini, Dkk, 2015, *Praktik Corporate Governance Dan Nilai Perusahaan BUMN Di Indonesia*, Jurnal Akuntansi, Vol. XIX, No. 01, Hal. 4-5

agen (manajemen). Adanya *vested interest* manajemen mengakibatkan perlunya proses *check and balance* untuk mengurangi kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh manajemen. Mekanisme yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah ini adalah dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan bentuk pengelolaan perusahaan yang baik, dimana didalamnya tercakup suatu bentuk perlindungan terhadap kepentingan pemegang saham (publik) sebagai pemilik perusahaan dan kreditor sebagai penyandang dana ekstern. Sistem *corporate governance* yang baik akan memberikan perlindungan efektif kepada para pemegang saham dan kreditor untuk memperoleh kembali atas investasi dengan wajar, tepat dan seefisien mungkin, serta memastikan bahwa manajemen bertindak sebaik yang dapat dilakukannya untuk kepentingan perusahaan.³

Prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) Secara umum terdapat 5 (lima) prinsip dasar dari *good corporate governance* yaitu:

1. *Transparency* (keterbukaan informasi), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
2. *Accountability* (akuntabilitas), yaitu kejelasan fungsi, struktur, sistem, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
3. *Responsibility* (pertanggungjawaban), yaitu kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
4. *Independency* (kemandirian), yaitu suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manajemen yang tidak sesuai dengan peraturan dan perundangan-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
5. *Fairness* (kesetaraan dan kewajaran), yaitu perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku. Esensi dari *corporate governance* adalah peningkatan kinerja perusahaan melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas

³ Mailani Hamdani, 2016, *Good Corporate Governance* (GCG) Dalam Perspektif *Agency Theory*, Seminar Nasional VIII 2016 Fakultas Ekonomi UT: *Challenge And Strategy Faculty Of Economics And Business In Digital Era*, Hal. 282

manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku.⁴

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah penelitian normatif. Penelitian hukum normatif atau doktrinal merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.⁵ Pada penelitian hukum normatif hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).⁶ Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yaitu dokumen peraturan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang. Dalam penelitian ini diantaranya Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
2. Bahan hukum sekunder yaitu semua dokumen yang merupakan bacaan yang relevan seperti buku-buku, seminar-seminar, jurnal hukum, majalah, koran karya tulis ilmiah dan beberapa sumber dari internet yang berkaitan dengan materi yang diteliti.
3. Bahan hukum tersier yaitu semua dokumen yang berisi tentang konsep-konsep dan keterangan-keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensklopedia dan sebagainya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library reseacrh*) dan juga dengan melakukan wawancara langsung dengan informan (*field reseacrh*). Hasil dari kegiatan pengkajian tersebut kemudian dibuat ringkasan secara sistematis sebagai inti sari hasil pengkajian studi dokumen. Pengolahan, analisis dan konstruksi data penelitian hukum normatif dapat dilakukan dengan cara melakukan analisis terhadap kaidah hukum dan kemudian konstruksi dilakukan dengan cara memasukkan pasal-pasal ke

⁴ Nathalia Gozali, Dampak Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja Perusahaan, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi, Vol. 1, No. 4, (2012), Hal. 39

⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, cet. III, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal. 34

⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, cet. IX, PT. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), Hal. 118

dalam kategori-kategori atas dasar pengertian-pengertian dari sistem hukum tersebut. Penarikan kesimpulan untuk menjawab permasalahan dilakukan dengan menggunakan logika berfikir deduktif. Metode deduktif dilakukan dengan membaca, menafsirkan dan membandingkan hubungan-hubungan konsep, asas dan kaidah yang terkait sehingga memperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penulisan yang dirumuskan.

PEMBAHASAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional yang berdasarkan demokrasi ekonomi. Pengelolaannya berdasarkan demokrasi ekonomi, maka di dalam menjalankan aktivitas perekonomiannya perlu mengikuti mekanisme pasar dan berorientasi ke profit. Munculnya Undang-undang BUMN Nomor 19 Tahun 2003 tersebut, karena peran BUMN dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal, pengelolaan dan pengawasannya perlu dilakukan secara profesional dan pengelolaan BUMN perlu menyesuaikan dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional.⁷

Peranan BUMN belum terlaksana secara ideal seperti apa yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Padahal, pengurusan dan pengawasan BUMN telah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip GCG yang merujuk pada Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance/GCG*) pada BUMN. Menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme melalui antara lain membenahan pengurusan dan pengawasan berdasarkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) menjadi syarat mutlak bagi optimalnya peran BUMN. Restrukturisasi dan privatisasi menjadi upaya yang penting dilakukan dalam peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN.⁸

Nota kesepakatan (*Letter of Intent*) yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan IMF mencantumkan jadwal perbaikan pengelolaan perusahaan-perusahaan Indonesia. Pembentukan KNKG memprakarsai dan memantau perbaikan di bidang *corporate governance* di Indonesia. KNKG telah menyusun pedoman *good corporate governance (code of GCG)* yang dapat digunakan oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia dalam melaksanakan *corporate governance*.

⁷ Ilya Avianti, *Privatisasi BUMN Dan Penegakan Good Corporate Governance dan Kinerja BUMN*, Kinerja, Vol.10, No.1, (2006), Hal. 57

⁸ Yeti Sumiyati, *Peranan BUMN Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20 No. 3 Juli, (2013) Hal. 460 - 481

Sementara itu inisiatif dari sektor swasta melalui asosiasi bisnis dan profesi telah melahirkan *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FGCI) yang aktif dalam kegiatan *social corporate governance* melalui *workshop*, seminar, dan *in house presentation*.⁹

BUMN dinilai masih belum optimal sebagaimana dilaporkan oleh Kementerian BUMN, nilai kerugian yang dialami oleh BUMN mencapai 17,57 triliun pada tahun 2013. Penerapan GCG pada BUMN diharapkan dapat mengurangi permasalahan tersebut dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan perusahaan terutama kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba. Prinsip-prinsip GCG sangat diperlukan, karena mampu mendukung terciptanya pengelolaan perusahaan secara profesional, transparan, akuntabel, efisien dan efektif. Bahwa perusahaan yang menerapkan GCG kinerjanya memiliki kecenderungan meningkat, implementasi *corporate governance* dengan konsisten dalam jangka panjang dapat meningkatkan kinerja perusahaan serta bermanfaat bagi pemegang saham. Keberhasilan penerapan GCG dalam suatu perusahaan sangat didukung oleh organ perusahaan, dan struktur kepemilikan. Organ perusahaan dan struktur kepemilikan memiliki fungsi memonitoring kinerja dan pengelolaan perusahaan oleh manajer dalam mencapai tujuan dan peningkatan kinerja perusahaan.¹⁰

Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), secara umum istilah *Good Corporate Governance* merupakan sistem pengadilan dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan (*hard definition*), maupun ditinjau dari “nilai-nilai” yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri (*soft definition*). Tim GCG BPKP mendefinisikan GCG dari segi *soft definition* yang mudah dicerna, sekalipun orang awam, yaitu: “Komitmen, Aturan Main, Serta Praktik Penyelenggaraan Bisnis Secara Sehat Dan Beretika”. Manfaat dari penerapan *good corporate governance* dalam suatu perusahaan antara lain:

1. Mengurangi *agency cost*, biaya yang timbul karena penyalahgunaan wewenang (*wrong doing*), ataupun berupa biaya pengawasan yang timbul untuk mencegah terjadinya suatu masalah.

⁹ Cahyani Nuswandari, *Good Corporate Governance* Dalam Perspektif Teori Agensi, *Dinamika Keuangan dan Perbankan*, Vol. 1, No. 1, (2009), Hal. 49

¹⁰ Diana Istighfarin, Dkk, 2015, Pengaruh *Good Corporate Governance* Terhadap Profitabilitas Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), *Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, Vol.13, No.2 Hal. 565-566

2. Meningkatkan nilai saham perusahaan, sehingga dapat meningkatkan citra perusahaan dimata publik dalam jangka waktu yang lama.
3. Melindungi hak dan kepentingan pemegang saham.

Komite audit adalah salah satu komite yang dibentuk oleh dewan komisaris dan bertanggungjawab kepada dewan komisaris dengan tugas dan tanggungjawab utama untuk memastikan prinsip-prinsip *good corporate governance* terutama transparansi dan disclosure diterapkan secara konsisten dan memadai oleh para eksekutif. Bursa Efek Jakarta (BEJ) menyatakan bahwa Komite Audit adalah komite yang dibentuk oleh Dewan Komisaris perusahaan, yang anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Dewan Komisaris, yang bertugas untuk membantu melakukan pemeriksaan atau penelitian yang dianggap perlu terhadap pelaksanaan fungsi direksi dalam pengelolaan perusahaan.¹¹

Tanggung Jawab Direksi Dalam Pengelolaan Keuangan BUMN

Direksi dalam pengelolaan perseroan dapat menggunakan prinsip *Business Judgment Rule* sebagai pembelaan yang diukur berdasarkan *fiduciary duties*. BJR yang diukur berdasarkan *fiduciary duty* diatur dalam Pasal 92 ayat (1) dan ayat (2) UU PT yang menentukan bahwa : “Pengurusan sebagaimana dimaksud ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab”. Pelanggaran terhadap hal ini dapat mengakibatkan direksi bertanggung jawab secara pribadi apabila melakukan kesalahan atau kelalaian dalam menjalankan tugasnya tersebut.¹²

Pada kasus Direktur Utama PT Merpati Nusantara Airlines, Hotasi Nababan dan Direktur Utama PT Bank Mandiri ECW Neloe, keduanya dikenakan tindak pidana korupsi. Hukuman yang diterima oleh kedua direksi dikarenakan yang dirugikan oleh kedua direksi tersebut bukanlah keuangan negara melainkan yang dirugikan adalah perseroan. Karena harta kekayaan perseroan lepas dari harta pendirinya. Dengan begitu tidak tepat jika kerugian perseroan merupakan kerugian negara juga. Permasalahan ini dikarenakan tidak ada harmonisasi antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain. Definisi mengenai keuangan negara yang diatur di dalam Undang-undang BUMN berbeda dengan definisi keuangan negara yang ada di dalam Undang-

¹¹ Mateus Wijaya, Pengaruh Penerapan *Good Corporate Governance* dan *Corporate Social Responsibility* Terhadap Nilai Perusahaan (Studi Empiris Pada Perusahaan BUMN Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia 2012-2014), Jom Fekon, Vol. 4, No. 1, (2017), Hal. 1085

¹² Orinton Purba, Petunjuk Praktis bagi RUPS, Komisaris, dan Direksi Perseroan Terbatas agar Terhindar dan Jerat Hukum, Raih Asa Sukses, Jakarta, (2011), Hal. 34.

undang Keuangan Negara dan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi. Seharusnya tanggung jawab direksi dalam pengelolaan BUMN berdasarkan Pasal 97 ayat (3) dan (4) UUP, serta Pasal 1365 KUHP. Pasal 97 ayat (3) UUP menyatakan bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab secara penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugas dalam mengurus perseroan. Pasal 97 ayat (4) UUP menyatakan bahwa jika direksi terdiri atas 2 (dua) anggota direksi atau lebih, tanggung jawab secara pribadi tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi. Serta Pasal 1365 KUHP menyatakan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain, mewajibkan kepada orang itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.¹³

Prinsip *Good Corporate Governance* Dalam Pengelolaan Keuangan BUMN

Literatur menunjukkan bahwa kelahiran konsep *corporate governance* dilatarbelakangi oleh perkembangan situasi krisis ekonomi dan moneter yang terjadi di beberapa negara dunia di kawasan Asia, Russia, dan Brazil. Sebagaimana diketahui, krisis yang terjadi di negara-negara tersebut, termasuk di Indonesia, sangat mempengaruhi keadaan ekonomi di seluruh dunia dan ketiadaan prinsip-prinsip *corporate governance* dalam suatu korporasi telah membahayakan sistem moneter global. Sementara laporan penelitian *Asian Development Bank* memperlihatkan bahwa kemunculan konsep *corporate governance* didasari oleh adanya keinginan untuk memisahkan aspek pemilikan atas perseroan dengan pengendalian pemegang saham terhadap perseroan. Dalam skala internasional mengidentifikasi lima penyebab utama mengapa konsep *corporate governance* demikian penting dewasa ini. Kelima hal tersebut yaitu:

- a. Perkembangan industri pasar modal yang dijadikan sebagai barometer penting perekonomian suatu negara. Pemerintah di banyak negara mulai melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan milik negara serta penawaran perusahaan-perusahaan di pasar modal dalam rangka memperoleh modal.
- b. Perkembangan pesat dalam bidang teknologi, liberalisasi dan keterbukaan pasar modal, serta perdagangan bebas telah menyebabkan alokasi modal dari dan antar negara pesaing menjadi semakin kompleks.

¹³ Muhammad Gary Gagarin Akbar, *Business Judgement Rule* Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Direksi Perseroan Dalam Melakukan Transaksi Bisnis, Jurnal Justisi Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, (2016), Hal. 12-13

- c. Mobilisasi modal dari pemilik utama yang menyebabkan ukuran perusahaan bertambah besar dan berkembangnya peran lembaga-lembaga keuangan di berbagai negara.
- d. Program deregulasi dan reformasi yang telah merubah lanskap keuangan lokal dan global.
- e. Integrasi keuangan internasional, arus perdagangan, dan investasi yang semakin meningkat. Kemudian, Stijn Claessens membagi dua pandangan dalam mendefinisikan *corporate governance*. Pandangan pertama, pendefinisian *corporate governance* yang menitikberatkan pada seperangkat pola perilaku perusahaan seperti kinerja, efisiensi, pertumbuhan, struktur keuangan serta perlakuan terhadap para pemegang saham dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Sedangkan pandangan kedua adalah pendefinisian *corporate governance* yang menitikberatkan pada kerangka normatif yaitu aturan-aturan pengelolaan perusahaan yang berasal dari berbagai sumber seperti sistem hukum, sistem peradilan, pasar modal atau faktor pasar tenaga kerja.¹⁴

Konsep dan pengertian “Keuangan Negara” tidak berarti jika negara memiliki saham dalam bentuk penyertaan modalnya, juga diartikan bahwa perusahaan itu merupakan perusahaan milik negara. Ada kriteria tertentu untuk dapat dikatakan sebagai adanya unsur “Keuangan Negara” yang ditentukan oleh besar dan status mayoritas atau minoritasnya kepemilikan saham pada suatu perusahaan. Keuangan Negara mencakup ruang lingkup yang luas sekali. Keuangan Negara tidak semata-mata dipandang dari bentuk nyata baik berupa uang, maupun barang, melainkan juga bentuk tidak nyata (imateriil) yakni berupa hak-hak yang melekat pada negara. Dalam kaitan dengan Keuangan Negara, terdapat instrumen hukum lainnya yakni yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang mengartikan “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD” (Pasal 1 Angka 1). Keuangan Negara dalam perspektif Hukum Bisnis dirujuk pada keuangan yang ada dalam BUMN, maka berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat kriteria yang penting yang bertolak dari pengertian BUMN dalam frasa “BUMN adalah seluruh modalnya dimiliki oleh negara”; dan frasa “BUMN adalah sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara”. Kedua frasa tersebut menentukan kriteria yakni untuk dapat dikatakan sebagai BUMN ialah jika seluruh modalnya dimiliki oleh negara, dan untuk

¹⁴ Edah Jubaedah, Pengembangan *Good Corporate Governance* Dalam Rangka Reformasi Badan Usaha Milik Negara, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 4, No. 1, (2007), Hal. 50-51

dapat dikatakan BUMN ialah jika sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Terhadap BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara, tidak terdapat multitafsirnya, oleh karena BUMN seperti itu benar-benar menggunakan modal dari negara sehingga tidak tercampur dengan modal lain bukan dari negara. Dalam BUMN yang sebagian besar modalnya berasal dari negara, berarti telah ada percampuran modalnya, akan tetapi porsi atau besaran modal negara masih mayoritas oleh karena ditentukan dalam frasa “BUMN yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara”. Kriteria Keuangan Negara dari aspek permodalan dalam BUMN di atas berbeda dari kriteria dari aspek Keuangan Negara, oleh karena ruang lingkup Keuangan Negara justru lebih luas, termasuk hak-hak negara yang belum terwujud baik dalam bentuk uang maupun barang. Dalam sistem BUMN, yang menitikberatkan pada kriteria kepemilikan oleh negara terdapat masalahnya jika di suatu waktu, komposisi modal yang semula seluruhnya dimiliki oleh negara, atau sebagian besar dimiliki oleh negara, kemudian BUMN itu melakukan privatisasi bahkan menjadi Persero Terbuka, yang terjadi kemungkinan pergeseran komposisi permodalannya yang dapat berakibat kriteria “seluruh modalnya dimiliki oleh negara, atau “sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara” akan berakibat hukum bahwa BUMN yang dimaksud tidak tunduk lagi pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, melainkan tunduk dan berlaku ketentuan yang antara lainnya diatur dengan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.¹⁵

Hukum Pidana Sebagai Upaya Perlindungan Keuangan BUMN

Pengelolaan/pengurusan BUMN tidak bisa dilepaskan dari peranan direksi, karena direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Selain direksi, maka para pegawai BUMN juga berperan penting dalam melakukan pengelolaan BUMN. Oleh karena itu maka direksi maupun pegawai BUMN dapat juga dituntut di pengadilan karena disangka/didakwa telah melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara akibat perbuatannya dalam mengelola/mengurus

¹⁵ Rukly Mokoginta, Analisis Hukum Bisnis Tentang Kerugian Keuangan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Lex Crimen, Vol. I, No. IV, (2015), Hal. 47-56

BUMN. Kasus terakhir adalah kasus R.J. Lino. Richard Joost Lino (R.J. Lino) adalah direktur utama PT Pelindo II (Persero) yang resmi diberhentikan dari jabatannya oleh pemegang saham pada tanggal 23 Desember 2015. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan Lino sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi dalam pengadaan *quay container crane* (QCC) tahun 2010. Surat perintah penyidikan telah ditandatangani pimpinan KPK pada tanggal 15 Desember 2015.¹⁶

Asas *ultimum remedium* sebagai asas yang paling fundamental dalam hukum pidana dapat diterapkan terhadap tindak pidana korupsi yang terjadi di lingkungan BUMN Persero dikarenakan seringkali kerugian keuangan negara yang terjadi ternyata hanyalah kerugian bisnis semata akibat aktivitas dari kegiatan BUMN Persero sebagaimana terdapat dalam perkara tindak pidana korupsi yang diputus oleh Mahkamah Agung Nomor 2149 K/PID.SUS/2011 dengan menekankan pada penyelesaian melalui hukum perdata dan hukum administrasi. Penyelesaian kerugian negara melalui prosedur hukum administrasi juga telah tercantum dalam Pasal 59 UU PN. Penerapan asas *ultimum remedium* sejalan pula dengan doktrin *Business Judgement Rule* (BJR) dan teori analisis ekonomi terhadap hukum. Implikasi dari pendekatan ini ialah bahwa direksi BUMN Persero dapat melakukan keputusan bisnis berdasarkan *cost and benefit analysis*. Itu artinya, kerugian bisa saja terjadi dan tidak merupakan kesalahan, apalagi pelanggaran hukum dengan keterkaitan merugikan keuangan negara sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi, sepanjang hal itu memberikan manfaat bagi perusahaan.¹⁷

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, baik dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, diatur mengenai ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi yang berlaku bagi menteri/ pimpinan lembaga serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/ lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/ kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. kerugian yang terkait dengan kekayaan murni Persero tidak bisa

¹⁶ Juliani, Henny, Analisis Yuridis Terhadap Tugas BPK Dalam Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pada BUMN, Dipenegoro University Instutional Repository, 2016, Hal. 8

¹⁷ Mas Putra Zenno Januarsyah, Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan BumN Persero, Jurnal Wawasan Yuridika, Vol. 1, No. 1, 2017, Hal. 32-33

diselesaikan dengan mekanisme hukum administrasi, negara hanya dapat menuntut ganti rugi sesuai dengan mekanisme keperdataan saja yang diatur dalam UUPT. ketentuan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menunjukkan bahwa Direksi Persero yang melakukan pelanggaran hukum atau melalaikan kewajibannya terkait keuangan Negara, baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan Negara, dapat dikenai sanksi sesuai ketetapan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Di sisi lain pengaturan ini menegaskan bahwa BPK mempunyai kewenangan memeriksa keuangan semua Persero. namun setidaknya ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara sebagaimana dalam ketentuan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dapat diberlakukan terhadap kerugian negara pada BUMN yang terkait dengan pelaksanaan PSO.¹⁸

Kendala yang dihadapi oleh Indonesia adalah bahwa tindak pidana korupsi tidak lagi merupakan masalah lokal, akan tetapi merupakan fenomena transnasional yang memengaruhi seluruh masyarakat dan perekonomian sehingga penting adanya kerja sama internasional untuk pencegahan dan pemberantasannya, termasuk pemulihan atau pengembalian aset-aset hasil tindak pidana korupsi. Kerja sama internasional diperlukan untuk menyelesaikan masalah korupsi dalam rangka pencegahan dan pemberantasannya.¹⁹

PENUTUP

Good Corporate Governance diharapkan mampu memberikan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang dapat memberikan keuntungan bagi perusahaan secara menyeluruh. *Good Corporate Governance* mulai menjadi topik menarik di Indonesia pada tahun 1998 saat Indonesia mengalami krisis. Salah satu penyebab terjadinya krisis di Indonesia adalah lemahnya pengawasan yang dilakukan terhadap direksi perusahaan yang seharusnya menjadi tanggungjawab dewan komisaris. Mekanisme *Good Corporate Governance* terdiri dari komite audit, komisaris independen,

¹⁸ Dwi Ananda Fajar Wati, Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero, *Badamai Law Journal*, Vol. 1, Issues 1, (2016), Hal. 174

¹⁹ Rudy Hendra Pakpahan, Aras Firdaus, Pembaharuan Kebijakan Hukum *Asset Recovery: Antara Ius Constitutum dan Ius Constituendum*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 3, (2019), Hal. 370-378

kepemilikan institusional, dan kepemilikan manajerial. kerugian keuangan Negara dalam korporasi (BUMN Persero) yang merukan kekayaan Negara yang dipisahkan bukan uang Negara, sehingga pertanggungjawabannya tidak masuk dalam ranah tindak pidana korupsi atau pidana, tetapi melalui ranah perdata sebagai konsekuensi penerapan *Business Judgement Rule* yang berlaku dimanapun di belahan dunia ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cet. IX, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 118
- Cahyani Nuswandari, 2009, *Good Corporate Governance Dalam Perspektif Teori Agensi*, *Dinamika Keuangan Dan Perbankan*, Vol. 1, No. 1, Hal. 49
- Dedy Djefris, 2008, *Implementasi Good Corporate Governance dan Etika Bisnis pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Antara Harapan dan Kenyataan*, *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, Vol. 3, No. 1, Hal. 47-57
- Diana Istighfarin, Dkk, 2015, *Pengaruh Good Corporate Governance Terhadap Profitabilitas Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*, *Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, Vol.13, No.2 Hal. 565-566
- Dwi Ananda Fajar Wati, 2016, *Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero*, *Badamai Law Journal*, Vol. 1, Issues 1, Hal. 174
- Edah Jubaedah, 2007, *Pengembangan Good Corporate Governance Dalam Rangka Reformasi Badan Usaha Milik Negara*, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 4, No. 1, Hal. 50-51
- Ilya Avianti, 2006, *Privatisasi BUMN Dan Penegakan Good Corporate Governance dan Kinerja BUMN*, *Kinerja*, Vol. 10, No. 1, Hal. 57
- Juliani, Henny, 2016, *Analisis Yuridis Terhadap Tugas BPK Dalam Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pada BUMN*, *Dipenegoro University Institutional Repository*, Hal. 8
- Mailani Hamdani, 2016, *Good Corporate Governance (GCG) Dalam Perspektif Agency Theory*, *Seminar Nasional VIII 2016 Fakultas Ekonomi UT: Challenge And Strategy Faculty Of Economics And Business In Digital Era*, Hal. 282
- Mas Putra Zenno Januarsyah, 2017, *Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan BUMN Persero*, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 1, No. 1, Hal. 32-33
- Mateus Wijaya, 2017, *Pengaruh Penerapan Good Corporate Governance Dan Corporate Social Responsibility Terhadap Nilai Perusahaan (Studi Empiris Pada Perusahaan BUMN Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia 2012-2014)*, *Jom Fekon*, Vol. 4, No. 1, Hal. 1085
- Muhammad Gary Gagarin Akbar, 2016, *Business Judgement Rule Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Direksi Perseroan Dalam Melakukan Transaksi Bisnis*, *Jurnal Justisi Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 1, Hal. 12-13

- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, cet. III, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal. 34
- Nathalia Gozali, 2012, *Dampak Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Perusahaan*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi, Vol. 1, No. 4, Hal. 39
- Orinton Purba, 2011, *Petunjuk Praktis bagi RUPS, Komisaris, dan Direksi Perseroan Terbatas agar Terhindar dan Jerat Hukum*, Raih Asa Sukses, Jakarta, Hal. 34.
- Rudy Hendra Pakpahan, Aras Firdaus, 2019, *Pembaharuan Kebijakan Hukum Asset Recovery: antara Ius Constitutum dan Ius Constituendum*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 16, No. 3, Hal. 370-378
- Rukly Mokoginta, 2015, *Analisis Hukum Bisnis Tentang Kerugian Keuangan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)*, Lex Crimen, Vol. I, No. Iv, Hal. 47-56
- Sandra Fitri Astrini, Dkk, 2015, *Praktik Corporate Governance Dan Nilai Perusahaan BUMN Di Indonesia*, Jurnal Akuntansi, Vol. XIX, No. 01, Hal. 4-5
- Yeti Sumiyati, 2013, *Peranan BUMN Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 20 No. 3 Juli, Hal. 460 - 481
- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas