

PENGEMBANGAN *GOOD CORPORATE GOVERNANCE* DALAM RANGKA REFORMASI BADAN USAHA MILIK NEGARA

Oleh:
Edah Jubaedah¹

Abstract

Corporate governance is one concept which is applied in recent years to improve corporate performance, especially state-owned corporations or BUMNs. In order to improve the BUMN's performance, Indonesian government should reform its government corporations. One way to reform BUMNs is through applying the concept of corporate governance. There are five basic principles in good corporate governance: transparency, accountability, responsibility, liability and independency. The five principles should be implemented by all actors in BUMNs including the government as the owner and the regulator of BUMNs.

Keywords: corporate governance, performance, reform.

A. Pendahuluan

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu penggerak perekonomian Indonesia yang diharapkan dapat mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. BUMN, sebagai sebuah korporasi, memainkan peran sentral dalam sistem perekonomian di Indonesia. Landasan konstitusional yang menjadi dasar keberadaan BUMN adalah Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 yang menempatkan BUMN sebagai salah satu aktor perekonomian negara disamping swasta dan koperasi. Dalam perannya, BUMN tidak saja menjalankan menjalankan fungsi-fungsi produksi akan tetapi menjalankan fungsi-fungsi distribusi barang dan jasa. BUMN juga memiliki peranan penting karena terlibat secara langsung dalam proses alokasi sumber daya yang bersifat ekonomis bagi masyarakat.

Namun demikian, nampaknya kontribusi BUMN dalam peningkatan pertumbuhan perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat belum sepenuhnya dapat direalisasikan. Kinerja BUMN yang diharapkan dapat mendorong perekonomian, sampai saat ini masih dinilai belum mencapai hasil yang diharapkan. Sebaliknya, dalam beberapa tahun terakhir, BUMN justru ini dinilai menjadi beban bagi negara dan masyarakat. Pengelolaan BUMN yang kurang profesional menyebabkan Pemerintah sebagai salah satu pemegang saham lebih banyak menderita kerugian dari pada memperoleh keuntungan. Statistik memperlihatkan dari 158 BUMN yang beraset mencapai Rp. 1163,64 triliun, keuntungan yang berhasil diraih sebelum pajak pada tahun 2004 hanya Rp. 49,82 triliun. Sementara itu, kontribusi melalui berbagai macam pajak yang harus dibayar mencapai Rp. 25 triliun per tahun 2003. Kondisi ini diperburuk dengan praktik korupsi, dimana berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Pengawasan BPKP, salah satu lembaga yang paling banyak terjadi praktik-praktik korupsi di dalamnya adalah BUMN.

Banyak faktor yang menyebabkan buruknya kinerja BUMN di Indonesia, salah satunya adalah rendahnya penerapan pengelolaan BUMN yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good corporate governance* atau tata cara pengelolaan perusahaan yang sehat. Padahal *good corporate governance* dewasa ini sudah menjadi komitmen dunia internasional dan juga

¹ Dra. Edah Jubaedah, MA adalah dosen STIA LAN Bandung dan Staf PKP2A I LAN.

nasional yang tidak saja ditujukan untuk meningkatkan perlindungan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan di dalam perusahaan, akan tetapi juga ditujukan untuk dapat meningkatkan kondisi perekonomian suatu negara. Berbagai kajian telah menunjukkan bahwa krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi di negara-negara Asia pada akhir tahun 1990-an, salah satunya disebabkan oleh rendahnya penerapan *good corporate governance* yang mengabaikan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kewajaran dalam melakukan transaksi-transaksi usaha.

Oleh karena itulah dalam upaya mereformasi birokrasi penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, khususnya di lingkungan BUMN, menjadi suatu keharusan. Tulisan ini bertujuan untuk mengulas tentang kerangka konseptual *good corporate governance* dan penerapannya di Indonesia terutama sebagai salah satu upaya untuk mereformasi keberadaan BUMN sebagai aktor penggerak perekonomian negara.

B. Alasan-alasan Perlunya Reformasi BUMN

Salah satu alasan utama perlunya pemerintah melakukan reformasi BUMN berkaitan erat dengan kondisi kinerja dan kesehatan BUMN itu sendiri. Besarnya ruang lingkup usaha yang dilakukan oleh BUMN nampaknya belum seimbang dengan kinerja yang dihasilkan. Berbagai pengamat baik dari kalangan praktisi maupun akademisi menilai bahwa sejak deregulasi 1986 kinerja BUMN makin lama makin jauh tertinggal di belakang kinerja konglomerat swasta. Hal ini diakui oleh Deputy Menteri Negara BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi, Mahmuddin Yasin (2002), yang mengungkapkan data bahwa pengembalian atas modal (*Return on Equity/RoE*) BUMN tahun 2000 dan 2001 hanya mencapai 5,15% dan 8,2% atau jauh lebih rendah dibandingkan dengan tingkat suku bunga di pasar. Padahal pada tahun-tahun sebelumnya yaitu 1992 sampai 1999, ROE rata-rata hanya sebesar 9,9%. Sementara kontribusi melalui berbagai macam pajak yang harus dibayar mencapai Rp. 25 triliun per tahun 2003. Pendapatan tersebut tentu tidak sebanding dengan besarnya aset BUMN; apalagi 80% dari keuntungan tersebut hanya dihasilkan oleh 10 BUMN saja. Disamping itu, sebagian besar BUMN dalam keadaan keuangan yang terus merugi. Oleh karena itu, keuntungan yang didapat oleh pemerintah menjadi tidak berarti karena pada saat yang sama pemerintah juga harus memberi subsidi kepada BUMN yang mengalami. Begitu pula dengan tingkat kesehatan BUMN yang memperlihatkan masih banyak BUMN yang dikategorikan kurang sehat bahkan, lebih parah lagi, tidak sehat. Hal tersebut terlihat dari data statistik dimana pada tahun 2000 terdapat sekitar 8 BUMN yang dikategorikan tidak sehat dan 22 BUMN dikategorikan kurang sehat.

Tingkat kinerja dan kondisi perusahaan yang kurang sehat pada tubuh BUMN tersebut disebabkan oleh berbagai macam faktor, baik faktor eksternal maupun faktor internal. Faktor eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja BUMN menurut para penulis buku *corporate governance* (2003) antara lain intervensi pihak luar yang berkuasa sehingga pengambilan keputusan bisnis oleh direksi yang independen tidak muncul. Selain itu, krisis ekonomi, kondisi politik yang tidak stabil, perubahan lanskap bisnis seperti globalisasi dan pasar bebas, apresiasi/depresiasi mata uang iktu mempengaruhi kinerja perusahaan. Disamping hal-hal tersebut, perubahan perilaku dan tuntutan konsumen, isu-isu lingkungan, perkembangan teknologi, bencana alam, masalah ketenagakerjaan, bahan baku, kerusakan, dan serangan teroris jug aberkontribusi terhadap turunnya kinerja perusahaan.

Adapun faktor internal yang sangat berpengaruh terhadap kinerja BUMN antara lain rendahnya penerapan *dood corporate governance* sehingga tidak ada kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas dalam transaksi bisnis. Faktor internal lainnya adalah

tidak berfungsinya sistem perencanaan dan pengendalian internal terutama karena kurang berdayanya Komisararis sebagai pengawas. Selain hal tersebut beberapa faktor lain yang ikut berpengaruh diantaranya adalah tidak efektifnya sistem remunerasi dan insentif sehingga manajemen berusaha mencari pendapatan di luar sistem, rendahnya integritas Direksi, kegagalan proyek penting, dan pembiayaan utang yang berlebihan.

Faktor-faktor tersebut pada akhirnya menimbulkan aneka penyimpangan, diantaranya korupsi, dan inefisiensi di dalam tubuh BUMN. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Pengawasan BPKP pada tahun 1996/1997 menempatkan BUMN pada peringkat ke-13 sebagai lembaga yang banyak melakukan praktik korupsi. Praktik-praktik buruk tersebut tidak berhenti, bahkan ditengarai masih berlangsung hingga tahun-tahun terakhir. Oleh karena itu, saat ini berbagai kasus korupsi di dalam tubuh BUMN mulai diselidiki dan disidik oleh aparat penegak hukum yakni Komisi Pemberantasan Korupsi dan Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor) yang dikoordinir langsung oleh Presiden. Salah satu kasus terakhir adalah adanya dugaan korupsi yang terjadi di Bank Mandiri dan PLN yang menyebabkan kerugian negara mencapai ratusan miliar rupiah.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa perusahaan-perusahaan milik negara pun kerap melakukan penyimpangan-penyimpangan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk tindakan korupsi. Bentuk penyimpangan tersebut antara lain dalam bentuk pemberian paket renumerasi yang berlebihan kepada Direksi. Pemberian paket renumerasi tersebut bahkan tidak mencerminkan keterkaitan dengan pencapaian target kinerja direksi. Hal tersebut mengindikasikan adanya penyalahgunaan fasilitas BUMN untuk manajemen. Penyimpangan lain yang juga terjadi adalah terlalu kuatnya intervensi pemegang saham terutama pemerintah. Intervensi menyebabkan direksi tidak termotivasi untuk melakukan usaha yang terbaiknya bagi kepentingan BUMN. Manajemen BUMN bahkan kerap melakukan transaksi bisnis dengan pihak luar yang tanpa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan menyusun sistem *past service liabilities* yang sangat menguntungkan Direksi dan Komisararis tetapi membebani BUMN. Strategi diversifikasi ataupun ekspansi usaha yang dilakukan Direksi untuk meningkatkan ukuran perusahaan terkadang dilakukan tanpa memperhatikan dampaknya terhadap kinerja perusahaan. Upaya-upaya tersebut dilakukan hanya untuk prestise direksi semata. Penyimpangan lain yang tak kalah menariknya adalah adanya praktik perusahaan dalam perusahaan yang dilakukan oleh manajemen.

Dengan memperhatikan penyimpangan-penyimpangan sudah seharusnya pemerintah melakukan upaya-upaya nyata untuk segera memperbaiki kinerja BUMN. Dengan kata lain Pemerintah dituntut untuk segera melakukan reformasi BUMN yang tidak saja bertujuan untuk memperbaiki kinerja BUMN itu sendiri akan tetapi juga sekaligus memperbaiki kondisi-kondisi yang dirasakan menghambat perekonomian dan memperburuk keuangan Pemerintah. Deputy Menteri Negara BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi (2002) mengidentifikasi 5 (lima) alasan penting perlunya Pemerintah melakukan reformasi BUMN. Adapun alasan-alasan tersebut adalah sebagai berikut:

- **Pertama**, biaya produksi yang relatif tinggi menyebabkan tingkat laba yang yang dicapai menjadi rendah dan ketidaksanggupan perseroan untuk membiayai perluasan usaha dari laba yang ditahan.
- **Kedua**, keuangan Pemerintah menyebabkan investasi baru tidak dapat dibiayai dari APBN, baik melalui dana segar Pemerintah, maupun proyek pemerintah yang dialihkan sebagai aset (PMP) serta adanya kebijakan nasional untuk mengurangi subsidi.

- *Ketiga*, tidak banyak sumber daya baru yang dapat diharapkan dari sistem perbankan karena saat ini masih dalam proses *recovery*.
- *Keempat*, kerjasama usaha yang selama ini dijalankan oleh BUMN, hanya memiliki peranan terbatas dan tidak dapat menggantikan restrukturisasi BUMN itu sendiri.
- *Kelima*, dengan reformasi BUMN diharapkan tercipta peluang-peluang baru untuk investor swasta dalam negeri dan asing sehingga akan membantu mengembalikan kepercayaan investor dan dengan demikian akan memulihkan perekonomian dari resesi dan sekaligus juga menciptakan akses kepada modal, teknologi dan pasar.

Namun demikian, upaya reformasi BUMN masih menghadapi berbagai kendala. Deputi Menteri Negara BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi, Mahmuddin Yasin, (2002) mengidentifikasi tiga kendala utama dalam melakukan reformasi BUMN di Indonesia sebagai berikut:

- Kapasitas pasar modal yang tidak dapat menampung pelaksanaan privatisasi sejumlah besar BUMN melalui penawaran umum karena masih terbatasnya aliran dana dalam negeri dan investasi portofolio dari luar negeri.
- Keterbatasan pengalaman dalam mengelola program reformasi BUMN secara menyeluruh. Kegiatan perencanaan, penempatan karyawan dan pengoperasian dari badan-badan regulator hasil reformasi memerlukan waktu yang cukup lama pelaksanaannya.
- Belum adanya kesamaan persepsi dalam upaya reformasi BUMN membutuhkan sosialisasi yang menyeluruh kepada stakeholder baik pihak manajemen, karyawan, DPR-MPR, masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.
- Kendala regulasi sektoral yang sering kali tidak sinkron dengan tujuan reformasi BUMN.

C. Konsep *Corporate Governance*

Salah satu konsep yang dewasa ini banyak didiskusikan dan dibahas, baik di kalangan akademisi maupun praktisi di seluruh dunia, adalah konsep *corporate governance*. Konsep *corporate governance* saat ini merupakan standar internasional bagi suatu perusahaan baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun swasta dalam melaksanakan operasi perusahaannya. Pada tahun 1992 *Cadbury Committee* memperkenalkan istilah ini yang dipergunakannya dalam laporannya yang dikenal dengan *Cadbury Report*. Laporan ini dipandang sebagai titik balik yang sangat menentukan bagi penerapan *corporate governance* di seluruh dunia. Sir Adrian Cadbury (dalam Stijn Claessens: 2003) menyatakan bahwa *corporate governance* berkaitan erat dengan upaya untuk mempertankan keseimbangan antara tujuan ekonomi dengan sosial dan antara tujuan individual dengan tujuan bersama dari suatu perusahaan.

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* (dalam Tjager, 2003) 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 Stijn Claessens (2003) mengidentifikasi lima penyebab utama mengapa konsep *corporate governance* demikian penting dewasa ini. Kelima hal tersebut yaitu:

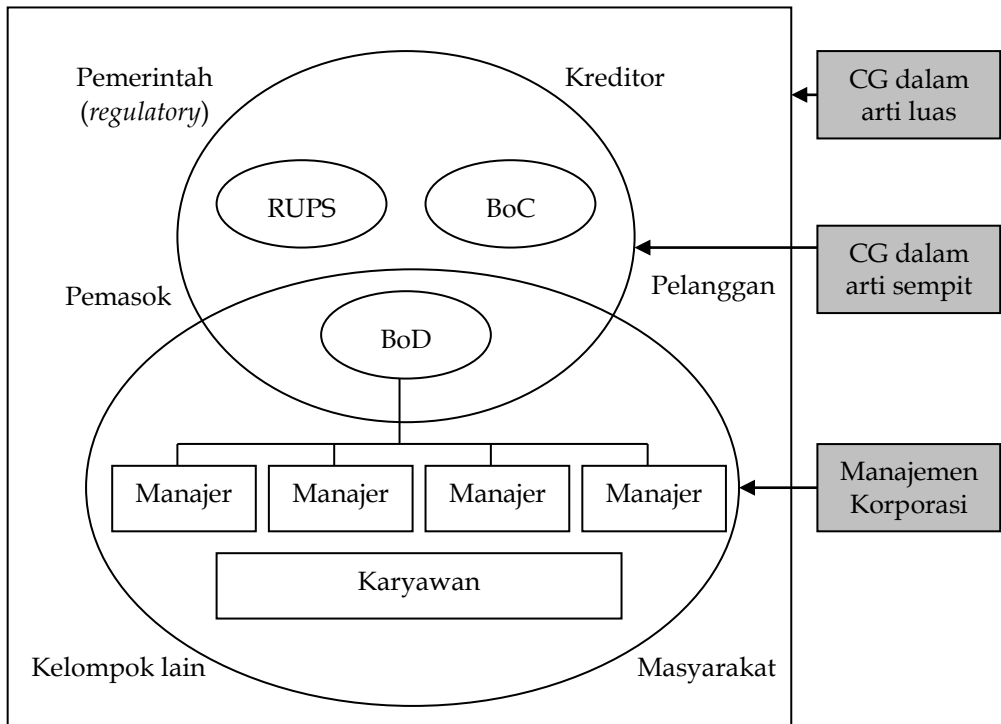
- *Pertama*, perkembangan industri pasar modal yang dijadikan sebagai barometer penting perekonomian suatu negara. Pemerintah di banyak negara mulai melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan milik negara serta penawaran perusahaan-perusahaan di pasar modal dalam rangka memperoleh modal.
- *Kedua*, 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.
- *Ketiga*, mobilisasi modal dari pemilik utama yang menyebabkan ukuran perusahaan bertambah besar dan berkembangnya peran lembaga-lembaga keuangan di berbagai negara.
- *Keempat*, program deregulasi dan reformasi yang telah merubah lanskap keuangan lokal dan global.
- *Kelima*, integrasi keuangan internasional, arus perdagangan, dan investasi yang semakin meningkat.

Kemudian, Stijn Claessens (2003) 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.

Sementara itu, Andrei Shleifer and Robert Vishny (1997, dalam Stijn Claessens: 2003) menyatakan bahwa *corporate governance* berkaitan dengan cara-cara penanam modal perusahaan memperoleh jaminan pengembangan investasinya. Dengan demikian *corporate governance* berhubungan dengan upaya pemecahan masalah yang diakibatkan oleh tindakan kolektif berbagai penanam modal dan rekonsiliasi konflik kepentingan antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam perusahaan. Oleh karena itu istilah *corporate governance* seringkali diartikan pula secara luas sebagai seperangkat mekanisme pengelolaan perusahaan dimana terjadi pemisahan antara pemilik modal dengan para pengelola perusahaan. Hal ini senada dengan penggagas istilah *corporate governance* yaitu Sir Adrian Cadbury yang mengartikan istilah tersebut sebagai suatu sistem untuk mengarahkan dan mengontrol perusahaan. Definisi itu pula yang diadopsi oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD, 1999), yang melihat *corporate governance* sebagai suatu upaya untuk menetapkan distribusi hak dan kewajiban di antara berbagai pihak dalam korporasi seperti dewan komisaris, manajer, dan pihak-pihak lainnya. *Corporate governance* menurut OECD erat kaitannya dengan upaya penyusunan aturan-aturan serta prosedur untuk pembuatan keputusan urusan korporasi dan dengan struktur tersebut para pemegang saham, komisaris, dan manajer menyusun tujuan-tujuan perusahaan dan saranan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut dan mengawasi kinerja.

Dalam artikel yang dimuat di *Financial Times* edisi Juni 1999 Presiden Bank Dunia, J. Wolfensohn, menyebutkan bahwa *corporate governance* berkaitan dengan upaya meningkatkan kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas korporasi. *Forum for Good Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) mendefinisikan *corporate governance* sebagai "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 atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan (dalam

Tjager, dkk: 2003: 26). Dalam bentuk bagan, konsep *corporate governance* dapat dilihat berikut ini.



Sumber: FCGI: 2001 (dalam Djager, dkk: 2003)

Gambar Corporate Governance dalam Perspektif

Dari berbagai pendapat tersebut maka secara umum istilah *good corporate governance* dapat diartikan sebagai sistem pengendalian 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*).

D. Manfaat Corporate Governance

Secara sederhana Forum for *Corporate governance* in Indonesia menyatakan bahwa tujuan dari *corporate governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan. Forum ini menegaskan bahwa penerapan *corporate governance* bertujuan untuk memastikan bahwa sasaran perusahaan yang ditetapkan telah tercapai dan aktiva perusahaan terjaga dengan baik. Tujuan lainnya adalah agar perusahaan dapat menjalankan praktik-praktik usaha yang sehat, kegiatan yang transparan dan terjaganya keseimbangan antara upaya pencapaian tujuan ekonomi dengan tujuan sosial-ekonomi masyarakat. Sedangkan menurut Stijn Claessens (2003) penerapan *corporate governance* memberikan manfaat bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi suatu negara. Lebih lanjut dikatakan bahwa *corporate governance* dapat meningkatkan akses perusahaan terhadap sumber-sumber modal eksternal, menurunkan biaya modal, meningkatkan kinerja pengelolaan perusahaan melalui alokasi sumber daya dan penerapan manajemen

yang lebih baik, mengurangi resiko krisis keuangan, serta untuk menjadi media yang akan meningkatkan hubungan antara pihak-pihak yang berkepentingan dalam perusahaan.

Sementara itu, *The Indonesian Institute for Corporate Governance* (dalam Tjager, 2003) mengidentifikasi empat manfaat dari penerapan *corporate governance*. *Pertama*, untuk meminimalkan *agency cost* atau biaya yang timbul sebagai akibat dari pendelegasian kewenangan kepada manajemen termasuk biaya penggunaan sumber daya perseroan manajemen untuk kepentingan pribadi maupun dalam rangka pengawasan terhadap perilaku manajemen itu sendiri. *Kedua*, untuk meminimalkan *cost of capital* atau biaya modal yang harus ditanggung bila perusahaan mengajukan pinjaman kepada kreditur. *Ketiga*, untuk meningkatkan nilai saham perusahaan. *Keempat*, untuk mengangkat citra perusahaan.

Kemanfaatan *corporate governance* didukung oleh hasil survei yang dilakukan oleh lembaga konsultan tingkat dunia seperti McKinsey & Company dimana bahwa para institutional investor lebih menaruh kepercayaan terhadap korporasi-korporasi di Asia yang memiliki *corporate governance* dan memandang *corporate governance* sebagai kriteria kualitatif penentu, menyamai kriteria kinerja keuangan dan potensi pertumbuhan. Disamping itu secara teoritis praktik *good corporate governance* dapat meningkatkan nilai perusahaan dengan meningkatkan kinerja keuangan perusahaan, mengurangi resiko yang mungkin dilakukan oleh dewan dengan keputusan-keputusan yang menguntungkan diri sendiri.

E. Beberapa Prinsip Dasar *Good Corporate Governance*

OECD menetapkan lima prinsip dasar dari prinsip *good corporate governance* yaitu transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung-jawaban dan kewajaran. Prinsip-prinsip tersebut menurut OECD dapat dijadikan pedoman bagi para pembuat kebijakan atau pemerintah untuk membangun kerangka kerja (*frame work*) bagi penerapan *corporate governance* di negaranya masing-masing. Di samping itu, prinsip-prinsip tersebut oleh para pelaku usaha dan pasar modal dapat dijadikan pedoman dalam mengelaborasi *best practice* bagi peningkatan nilai dan keberlangsungan perusahaan. Dengan demikian, pada hakekatnya prinsip-prinsip tersebut berkaitan erat dengan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh dunia usaha yaitu masalah korupsi, tanggung jawab sosial dan etika korporasi, tata kelola sektor publik dan reformasi hukum (dalam Tjager, 2003). Secara rinci kelima prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh OECD tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- **Transparansi** artinya keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Prinsip ini antara lain diterapkan melalui pengembangan sistem akuntansi yang berbasiskan standar akuntansi dan *best practice*, pengembangan teknologi informasi dan manajemen informasi serta pengembangan *enterprise risk management*.
- **Kemandirian** berkaitan dengan suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa bentukan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- **Akuntabilitas** menyangkut kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Prinsip ini diterapkan melalui ketepatan waktu dan cara penyiapan laporan keuangan, pengembangan Komite Audit dan Resiko, dan pengembangan dan perumusan peran serta fungsi Internal Audit.

- **Pertanggungjawaban** adalah kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi. Prinsip ini diwujudkan melalui kesadaran terhadap tanggung jawab sebagai akibat adanya kewenangan, penghindaran penyalahgunaan kekuasaan, profesional, senantiasa menjunjung etika serta memelihara lingkungan bisnis yang sehat.
- **Kewajaran** yaitu prinsip yang berhubungan dengan keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip dalam praktik pengelolaan perusahaan dapat diwujudkan dalam bentuk pembuatan peraturan-peraturan yang melindungi kepentingan minoritas, kebijakan-kebijakan yang melindungi perusahaan dari perbuatan tidak baik orang dalam, penetapan peran dan tanggung jawab Dewan Komisaris, Direksi dan Komite secara jelas serta menyusun sistem remunerasi.

F. Penerapan *Good Corporate Governance* sebagai Upaya Reformasi BUMN

Perkembangan dan penerapan konsep *corporate governance* dan *good corporate governance* di Indonesia pun tidak terlepas dari perkembangan yang terjadi di dunia internasional. Namun demikian perhatian terhadap konsep ini erat kaitannya dengan desakan-desakan lembaga-lembaga internasional pemberi bantuan seperti World Bank, IMF, dan ADB. *Corporate governance* dijadikan suatu persyaratan bagi kelanjutan bantuan keuangan dari badan-badan donor internasional tersebut. Melihat perkembangan internasional dan juga tuntutan-tuntutan di dalam negeri sendiri akan adanya *corporate governance* berdasarkan prinsip-prinsip dan praktik-praktik yang diterima secara internasional (*international best practice*) maka di Indonesia muncul berbagai upaya untuk memenuhi upaya tersebut. Misalnya pada tahun 1999 dibentuk suatu Komite Nasional tentang kebijakan *corporate governance* yang disebut dengan *National Committee on Corporate Governance* atau NCCG. Anggota-anggota komite tersebut berasal dari sektor swasta, kalangan profesi seperti hukum, keuangan dan akuntan, serta dari sektor publik. Pembentukan NCCG ini dapat dikatakan sebagai tonggak penting dalam sejarah perkembangan *good corporate governance* di Indonesia.

Selain pembentukan NCCG, pemerintah berupaya menanggapi tuntutan dan perkembangan perhatian terhadap *good corporate governance* dengan berbagai upaya. Misalnya pada tahun 2000 diterbitkan Surat Keputusan Menteri BUMN Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pengembangan Praktik *Good Corporate Governance* dalam Perusahaan Perseroan. Keputusan tersebut kemudian disempurnakan melalui Keputusan Menteri BUMN No. 117 tentang penerapan Praktik *Good Corporate Governance* dalam pada Badan Usaha Milik Negara. Upaya lainnya adalah pelaksanaan berbagai *pilot project* dalam pengukuran dan pengujian (*assessment*) *Good Corporate Governance* (GCG) dalam rangka proyek ADB. Bahkan sejak akhir tahun 2001 telah dilakukan *assessment* terhadap 26 BUMN. Upaya lainnya adalah diundangkannya UU BUMN Nomor 19 Tahun 2003 dan penerbitan Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-202/M.BUMN/2003 tentang Pembentukan Tim Restrukturisasi, Privatisasi dan *Corporate Governance* yang tugas pokoknya melakukan monitoring terhadap pelaksanaan GCG.

Upaya pengembangan dan sosialisasi konsep *good corporate governance* pun dilakukan oleh sektor swasta. Upaya tersebut dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat atau *non-governmental organization* seperti *Forum for Corporate*

Governance in Indonesia (FCGI), The Indonesian Institute for Corporate Governance (IICG), Kadin Corporate Governance Task Force, dan sebagainya.

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan dalam rangka menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* baik di kalangan perusahaan swasta maupun badan usaha milik negara, penerapan prinsip itu sendiri dalam pengelolaan korporasi di Indonesia masih sangat lemah. Banyak kasus yang terjadi yang memperlihatkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip GCG. Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) misalnya menemukan kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan oleh emiten-emiten di pasar modal. Akibatnya pada tahun 2001 Bapepam telah menjatuhkan sanksi administratif terhadap 292 pihak, 184 diantaranya diwajibkan untuk membayar denda kepada kas negara. Pada tahun 2002 terjadi pelanggaran sebanyak 37 kasus dan 2 diantaranya ditingkatkan ke kasus penyidikan. Sementara itu survei yang dilakukan oleh *The Indonesian Institute for Corporate Governance* (dalam Tjager, 2003) memperlihatkan dari 52 perusahaan yang diteliti, hanya 9 perusahaan yang mengaku sudah memiliki Pedoman *Good Corporate Governance*.

Temuan lainnya adalah rendahnya kesadaran dan kepedulian akan *good corporate governance* di lingkungan perusahaan-perusahaan milik negara. Padahal BUMN jelas-jelas memiliki tanggung jawab yang sangat besar terhadap publik yang memiliki kepentingan terhadap BUMN tersebut. Hal tersebut diperkuat dengan hasil pengukuran dan pengujian GCG yang dilakukan oleh Tim GCG BPKP terhadap 16 BUMN. Pengukuran dan pengujian GCG di lingkungan BUMN memperlihatkan bahwa hanya 6 BUMN yang sudah menerapkan prinsip-prinsip GCG secara baik. Temuan lainnya adalah masih rendahnya upaya penjabaran komitmen untuk menerapkan GCG di BUMN dalam bentuk pembuatan aturan-aturan menyangkut GCG.

Pelanggaran-pelanggaran ataupun masih rendahnya penerapan dan komitmen terhadap prinsip-prinsip *good corporate governance* baik oleh perusahaan swasta maupun BUMN tersebut disebabkan oleh berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut antara lain keterbatasan regulasi dan tolok ukur penerapan *corporate governance, political will* dalam penerapan GCG, serta kondisi penerapan hukum yang belum mapan. Misalnya, hukum korporasi yang berlaku di Indonesia dalam beberapa hal pengaturannya masih belum jelas. Contohnya dalam UUPT dikenal prinsip pengakuan terhadap hak para pemegang saham, namun belum dapat diterapkan dengan semestinya. Masih banyak perseroan yang belum dapat menyajikan informasi yang relevan mengenai perusahaannya secara berkala, bahkan di perusahaan swasta dengan modal berskala menengah-kecil, jarang sekali dilakukan pertanggung-jawaban direksi ataupun audit yang komprehensif dan berkala terhadap kondisi finansial.

Begitu pula dengan penerapan prinsip *equitable treatment for shareholder* dalam hukum korporasi di Indonesia belum diatur secara menyeluruh. Hukum korporasi di Indonesia belum sepenuhnya memberikan perlindungan hukum yang seimbang terhadap setiap para pemegang saham. Dalam praktiknya masalah perlindungan saham minoritas masih sarat dengan kontroversi dan kerap hanya dijadikan wacana normatif. Selanjutnya hukum korporasi belum mengatur secara jelas dan tegas hubungan organ-organ perseroan dengan pihak *stakeholder* di luar perusahaan; padahal aturan tersebut sangat diperlukan dalam rangka menerapkan prinsip *corporate governance* yang mengakui hak-hak dari para pemegang saham. Oleh karena itu untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* maka upaya *law enforcement* secara konsisten dan konsekuen harus dilakukan secara terus-menerus. Hal tersebut menjadi penting karena dengan cara itulah tujuan dan manfaat penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* maka dapat dicapai

Pada bagian sebelumnya telah diungkapkan bahwa dalam upaya reformasi BUMN pada intinya terdapat tiga kunci penting yaitu restrukturisasi, privatisasi, dan penerapan

good corporate governance. Namun demikian upaya reformasi yang secara nyata yang dapat dilakukan terutama untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan meningkatkan kinerja BUMN adalah melalui penerapan *good corporate governance*. Pelaksanaan *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMN merupakan pra kondisi yang penting untuk meningkatkan kinerja BUMN dan merupakan kunci keberhasilan dalam menciptakan lingkungan bisnis yang tepat bagi program privatisasi BUMN. Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam pembinaan dan pengelolaan BUMN, maka semua pihak akan memiliki acuan yang sama.

Ada kalimat yang hilang

Melalui penerapan prinsip transparansi, BUMN dituntut untuk senantiasa terbuka di dalam melaksanakan proses pengelolaan usahanya dan mengungkapkan informasi yang material dan relevan mengenai perusahaan kepada semua pihak-pihak yang berkepentingan. Melalui penerapan prinsip ini akan terdapat jaminan bahwa Badan Usaha memberikan informasi yang akurat dan aktual mengenai kinerja perusahaan kepada pemegang saham dan publik. Dalam menerapkan prinsip ini BUMN dapat memanfaatkan perkembangan pesat teknologi informasi dan telekomunikasi dewasa ini. Upaya ini telah dilakukan oleh Kementerian BUMN dengan membangun program BUMN *on Line*. Pelaksanaan program tersebut semakin memungkinkan penyajian informasi secara *on line*, dan akses dokumen secara langsung oleh publik maupun *stakeholder* lainnya. Informasi yang secara langsung dapat diakses oleh publik tanpa ada hambatan dimensi waktu dan tempat tersebut, akan lebih memotivasi BUMN dalam penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, serta meningkatkan fungsi pengawasan publik.

Adapun melalui prinsip kemandirian, BUMN dapat bebas dari pengaruh ataupun tekanan pihak lain yang tidak sesuai dengan mekanisme korporasi. Dengan demikian komisaris dan direksi dalam menjalankan tugasnya akan terbebas dari tekanan maupun pengaruh, baik dari dalam maupun luar perusahaan. Hal ini sangat penting mengingat selama ini kemandirian BUMN merupakan salah satu permasalahan yang menghambat perkembangan kinerja BUMN. Intervensi pihak-pihak luas terutama dari pemerintah baik yang bersifat politis maupun ekonomis harus segera dihilangkan. Dengan demikian maka BUMN bukan lagi merupakan sapi perah yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu tapi merugikan negara dan masyarakat.

Sedangkan prinsip *good corporate governance* yang tak kalah pentingnya yang juga merupakan prinsip penyeimbang bagi prinsip kemandirian adalah prinsip akuntabilitas. Dalam tubuh BUMN harus ada suatu sistem pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki organ persero. Masing-masing pihak yang berkepentingan terhadap keberlangsungan pengelolaan BUMN mulai dari DPR, Meneg BUMN (sebagai pemegang saham BUMN), departemen teknis, komisaris/dewan pengawas, serta direksi harus dapat bertanggungjawab terhadap perannya masing-masing dalam menjaga kekayaan rakyat Indonesia di BUMN yang bersangkutan.

Untuk meningkatkan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* tersebut harus dilakukan berbagai upaya yang mendorong praktik-praktik tata pengelolaan perusahaan yang baik di lingkungan BUMN. Beberapa upaya tersebut antara lain menciptakan iklim dan sistem yang lebih mendorong peran dan tanggung jawab komisaris atau dewan pengawas dalam melakukan pengawasan aktif dan pemberian saran kepada kepada direksi dalam pengelolaan BUMN. Di samping itu peran dan tanggung jawab direksi yang berkaitan dengan tujuan utama masing-masing BUMN harus semakin diperjelas. Karena melalui kejelasan peran dan tanggung jawab, direksi akan dapat meningkatkan kinerjanya dalam pengelolaan BUMN. Oleh karena itu untuk memperoleh direksi yang memiliki tanggung jawab dan akuntabel terhadap perannya

maka seleksi atau *fit and proper test* dan proses penunjukan baik untuk dewan komisaris maupun direksi harus dilaksanakan lebih transparan dan terencana. Mereka-mereka yang duduk dalam kedua jabatan tersebut haruslah benar-benar mereka yang profesional dan memiliki komitmen tinggi di dalam membangun dan meningkatkan kinerja BUMN.

Namun demikian upaya-upaya penegakkan prinsip-prinsip *good corporate governance* di lingkungan BUMN tidak akan berhasil bila tidak disertai dengan upaya-upaya lain yang sangat diperlukan bagi penerapan *good corporate governance*. Sebagaimana telah disinggung, salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah penyusunan kerangka legal atau *legal framework* bagi penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* itu sendiri. Tidak kalah pentingnya adalah upaya penegakkan hukum secara konsisten dan konsekuen terhadap berbagai praktik-praktik pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *good corporate governance*. Dengan demikian, malalui serangkaian cara yang simultan dan terintegrasi, upaya pencegahan penyimpangan sekaligus upaya meningkatkan kinerja di lingkungan BUMN dapat diwujudkan secara nyata.

G. Penutup

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di lingkungan BUMN yang telah menimbulkan kerugian dan beban tersendiri bagi negara dan juga masyarakat, menuntut Pemerintah untuk melaksanakan berbagai upaya reformasi BUMN. Pada intinya terdapat tiga kunci utama untuk mereformasi BUMN yakni restrukturisasi, revitalisasi, dan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Konsep ini telah menjadi suatu standar internasional dewasa ini di dalam mengelola suatu korporasi. Kajian teoritis dan empiris telah membuktikan bahwa krisis ekonomi dan moneter yang melanda berbagai negara di akhir tahun 1990-an, termasuk Indonesia salah satunya disebabkan oleh rendahnya penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yaitu tata kelola korporasi yang dilandasi oleh prinsip kewajaran, kemandirian, transparansi, akuntabilitas dan tanggung jawab. Perkembangan lingkungan global, internasional, dan nasional khususnya di pasar modal dan korporasi dewasa ini, memang menuntut setiap korporasi termasuk juga BUMN untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara konsisten dan konsekuen.

Referensi

- Alen, Franklin & Douglas Gale. 2002. *A Comparative Theory of Corporate Governance*. Philadelphia: The Wharton Financial Institutions Center
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 1999. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*. Jakarta: BPKP.
- Claessens, Stijn. 2003. *Corporate Governance and Government*. *Global Corporate Governance Forum: Focus 1*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Hammer, Michael & James Champy. 1995. *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering the Corporation)*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Kementrian BUMN. 2002. *Master Plan Badan Usaha Milik Negara 2002 – 2006*. Jakarta.
- Sukardi, Laksmana. 2003. *Pidato Menteri Badan Usaha Milik Negara pada Acara Penyerahan Hasil Pengukuran dan Pengujian Good Corporate Governance pada 16 BUMN*. Jakarta.
- Tjager, dkk. 2003. *Good Corporate Governance di Indonesia*, Jakarta: Forum for Good Corporate Governance in Indonesia (FCGI).
- Tunggal, Iman Sjahputra & Amin Widjaja Tunggal. 2002. *Memahami Konsep Corporate Governance*. Jakarta: Harvarindo.

Yasin, Mahmuddin. 2002. Reformasi BUMN: Upaya Menata Ulang Peran Pemerintah Dalam Dunia Usaha. *Makalah Seminar dan Lokakarya Nasional "Strategi Reformasi BUMN" Bisnis Indonesia & FE-UGM, Jakarta, 27-28 Maret 2002.*