

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Penyelenggaraan perekonomian nasional sudah menjadi pilar penting dalam pembangunan suatu negara guna mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dalam kaitannya dengan itu, negara sebagai pelaku ekonomi diwujudkan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak dekade pertama revolusi kemerdekaan sampai sekarang, BUMN telah memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional. Melihat ke masa-masa awal kemerdekaan, ketika sektor usaha swasta belum efektif bekerja akibat situasi politik dan ekonomi pasca perjuangan kemerdekaan yang belum tertata, maka BUMN menjadi tumpuan bagi program penyediaan barang dan jasa serta infrastruktur lainnya oleh pemerintah.<sup>1</sup>BUMN juga

1

<sup>1</sup> Mahmudin Yasin, 2012, *Membangun BUMN Berbudaya*, Jakarta: BOOKNESIA Rakyat Merdeka Online (RMOL), hlm. 67.

merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi.

Negara melalui pemerintahan mendirikan BUMN dengan 2 tujuan utama, yaitu 1. tujuan yang bersifat ekonomi 2. tujuan yang bersifat sosial. Tujuan yang bersifat ekonomi pada BUMN yang dimaksud adalah untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seharusnya dikuasai oleh BUMN. Sedangkan tujuan BUMN yang bersifat sosial diantaranya dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikut

sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha.<sup>2</sup>

Dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara, telah mengalami pasang surut dari masa ke masa dengan segala tantangan yang dihadapi. Telah banyak dilakukan program perbaikan dan pembinaan Badan Usaha Milik Negara pun telah di terbitkan dan dikeluarkan oleh pemerintah melalui berbagai Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden serta aturan-aturan teknis/pelaksanaan dibawahnya. Bukan hanya itu dalam tatanan tertentu, proses tersebut juga memunculkan berbagai istilah dalam rangka pengelolaan dan pembinaan kinerja BUMN antara lain deregulasi, debirokratisasi, restrukturisasi, profitisasi, bahkan sampai pada tahapan yang disebut privatisasi.<sup>3</sup> Pada sektor pertambangan, Pemerintah melakukan restrukturisasi terhadap tiga perusahaan BUMN yaitu dari PT Timah Tbk (TINS), PT Aneka Tambang Tbk

<sup>2</sup>Mohammad Hatta, 1980, *Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33*, dalam *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 Jilid I*, Cet. II, Jakarta: Mutiara, hlm. 28. <sup>3</sup>

<sup>3</sup>*Op.Cit*, Mahmudin Yasin, hlm. 62

(ANTM) dan PT Bukit Asam Tbk (PTBA). Peralihan saham milik negara di tiga perusahaan itu ke PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum) yang akan menjadi holding BUMN Tambang. Meski begitu, Kementerian BUMN menegaskan bahwa kontrol pemerintah atas ketiga perusahaan ini tetap ada.

Dalam suatu perseroan dalam hal ini termasuk BUMN melakukan berbagai cara dalam upaya mengembangkan bidang usahanya, yang salah satunya melakukan restrukturisasi perusahaan, tentunya juga menerapkan prinsip Good Corporate Governance (GCG). Restrukturisasi perusahaan merupakan suatu tindakan melakukan penataan terhadap nilai seluruh mata rantai bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya daya saing dan kompetisi. Restrukturisasi perusahaan dapat dilakukan dengan tiga perbuatan hukum, yaitu akuisisi, merger dan konsolidasi. Dalam praktek hukum dan praktek bisnis, untuk seluruh tiga perbuatan hukum tersebut disebut saja dengan istilah “Merger dan Akuisisi” yang sering disingkat dengan M&A.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Stefanus Mahendra Soni Indriyo, 2012, *Revalitas Institusi Direksi Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 176

Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada bagaimana pemerintah secara tegas memilih metode yang paling sesuai dalam pencapaian hasil yang disepakati, seperti efisiensi pengendalian kebijakan, dan penguatan mata rantai aktivitas, untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan. Merujuk praktek yang dijalankan di banyak negara, terdapat beberapa pilihan metode restrukturisasi, seperti pembentukan  *Holding Company* , penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (merger dan akuisisi), penjualan saham kepada publik (IPO), penjualan kepada mitra strategis ( *Strategic Sale* ), penjualan kepada manajemen pengelola (MBO), Kontrak Manajemen, serta aliansi strategis lainnya.<sup>5</sup>

Keberadaan BUMN di Indonesia sebagai salah satu pelaku ekonomi (badan usaha) di Indonesia sangat penting untuk menunjang ekonomi nasional. Kegiatan BUMN pada dasarnya untuk Membantu kebutuhan masyarakat Indonesia di segala

<sup>5</sup> Dr.Toto Pranoto D<sup>5</sup>. Willem A. Makaliwe Tim Riset Lembaga Management FEUI,  *RESTRUKTURISASI BUMN MENJADI HOLDING COMPANY*  AKSES: Jurnal Ekonomi Universitas Indonesia, 2007

bidang, agar kesejahteraan masyarakat lebih terjamin dan tidak tergantung pada produk luar negeri. Seiring dengan perkembangan ekonomi dunia yang semakin maju, dibutuhkan kompetisi dan efektivitas badan BUMN. Proses restrukturisasi sangat dibutuhkan untuk perbaikan manajemen internal sebuah perusahaan khususnya BUMN.<sup>6</sup>

Ide awal dari pembentukan *holding company* sebagai pilihan untuk restrukturisasi BUMN adalah untuk optimalisasi manajemen. Jika beberapa BUMN di sektor yang sama di-*holding*-kan maka paling tidak akan ada *share support* di dalam *holding* tersebut, misalkan *human capital, distribution, information communication and technology*) dan sebagainya. Selain itu pembentukan *holding* BUMN akan meningkatkan fleksibilitas perusahaan, yang pada gilirannya anak perusahaan akan bergerak sebagai *pure corporate*. Bentuknya dapat berupa: *financial (investment) holding company, strategic holding company* (dengan jenis varian yang ada), atau *operational*

<sup>6</sup> Mufarrijul Ikhwan, Reevaluasi Strategi Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Privatisasi BUMN di Indonesia, AKSES: Jurnal Hukum, Vol. 9, No. 2, Desember 2014, hlm 169-170

*holding company*, yang tergantung dari perbedaan karakteristik anak perusahaan, value yang diharapkan dari holding. Pembentukan *holding company* ini berbeda dengan perusahaan induk yang sudah berdiri dan membentuk anak-anak perusahaan untuk menunjang aktivitasnya.<sup>7</sup>

Kenyataannya restrukturisasi perusahaan yang sering terjadi dalam kegiatan usaha perseroan di Indonesia adalah restrukturisasi perusahaan melalui akuisisi, yaitu pengambilalihan seluruh atau sebagian besar saham yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut. Proses akuisisi ini memang membentuk suatu tata struktural perseroan, namun tidak dapat dipungkiri lagi bahwa proses akuisisi dapat membuat bentuk perseroan menjadi lebih baik dalam melakukan suatu kegiatan usaha, yang diantaranya melalui akuisisi suatu perseroan dapat

<sup>7</sup> Dr.Toto Pranoto Dr. Willem A. Makaliwe Tim Riset Lembaga Management FEUI, *RESTRUKTURISASI BUMN MENJADI HOLDING COMPANY AKSES: Jurnal Ekonomi Universitas Indonesia*, 2007, hlm 2

melakukan pengembangan kegiatan usaha sesuai dengan bidang usahanya.<sup>8</sup>

Perlu diketahui bahwa pengalihan saham yang dilakukan pemerintah terhadap tiga BUMN yang bergerak dibidang pertambangan tersebut, dilakukan dengan cara Holding BUMN. Menurut Deputi Bidang Energi, Logistik, dan Pariwisata Kementerian BUMN Edwin Hidayat Abdullah mengatakan bahwa, dalam pembentukan holding bukan berarti perusahaan itu dilepas begitu saja tetapi tetap ada kontrol oleh pemerintah.<sup>9</sup>Dengan di hapusnya status persero tersebut secara resmi menjadikan ketiganya sebagai anggota Holding BUMN Industri Pertambangan. Akan tetapi dengan adanya pengalihan Status persero menjadi non-persero pada tiga BUMN Industri pertambangan yang dilakukan dengan cara Holding, akan berdampak pada pendapatan negara.

Holding tiga BUMN tersebut tertuang dalam PP No 47 Tahun

<sup>8</sup> Munir Fuady, 2001, Hukum Tentang Akuisisi, Take Over dan LBO, Jakarta: PT CitraAditya Bakti , hlm. 4-5

<sup>9</sup> Sumber laporan: <http://ekonomi.metrotvnews.com>, 20 Mei 2018 pada pukul 12: 23 WIB

2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham PT Inalum. PT Antam, PT Timah dan PTBA akan menggelar RUPSLB.

Latar Krisis moneter yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1997 telah berkembang menjadi krisis multidimensi termasuk perekonomian sehingga menyebabkan banyak perbankan dan perusahaan besar menjadi bangkrut. Kajian yang dilakukan oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa salah satu penyebab krisis yang melanda asia termasuk Indonesia, adalah lemahnya implementasi *good corporate governance*. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain adalah minimnya keterbukaan perusahaan berupa pelaporan kinerja keuangan, kewajiban kredit dan pengelolaan perusahaan terutama bagi perusahaan yang belum *go public*, kurangnya pemberdayaan komisaris sebagai organ pengawasan terhadap aktivitas manajemen dan ketidakmampuan akuntan dan auditor memberi kontribusi atas sistem pengawasan keuangan perusahaan. Lemahnya implementasi *good corporate governance* akan menyebabkan perusahaan tidak dapat mencapai tujuannya berupa profit yang maksimal, tidak

mampu mengembangkan perusahaan dalam persaingan bisnis serta tidak dapat memenuhi berbagai kepentingan Stake holders dan share holders<sup>10</sup>

Akan tetapi di satu sisi, apakah dengan adanya restrukturisasi terhadap ketiga BUMN yang bergerak pada sektor pertambangan ini betul untuk mengevaluasi kinerjanya serta melakukan serangkaian perbaikan, agar tetap tumbuh dan dapat bersaing dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karena itu penulis merasa perlu untuk mengkaji permasalahan ini dengan judul “*Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Restrukturisasi Bumh Pada Sektor Pertambangan Di Indonesia (PT Timah Tbk, PT Aneka Tambang Tbk dan PT Bukit Asam Tbk)*”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

<sup>10</sup> Bacelius Ruru, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Di Lingkungan BUMN*, Disampaikan dalam rapat koordinasi BUMN, 2002.

1. Bagaimana caranya agar kebijakan restrukturisasi pada PT Aneka Tambang Tbk (Antam), PT Bukit Asam Tbk, dan PT Timah Tbk tidak bertentangan dengan ketentuan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana Praktek serta penerapan konsep GCG (Good Corporate Governance) terhadap pada PT Aneka Tambang Tbk (Antam), PT Bukit Asam Tbk, dan PT Timah Tbk.?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam penelitian ini tentunya perlu dijabarkan tujuan yang dicapai dan manfaat yang akan diperoleh dengan adanya penelitian tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan seperti telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan mengkaji kebijakan restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada sektor pertambangan di Indonesia dalam hal ini PT Timah Tbk (TINS), PT Aneka Tambang Tbk

(ANTM) dan PT Bukit Asam Tbk (PTBA) agar tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia

2. Untuk menemukan dan mengkaji penerapan konsep GCG (Good Corporate Governance) terhadap kebijakan restrukturisasi pada PT Aneka Tambang Tbk (Antam), PT Bukit Asam Tbk, dan PT Timah Tbk.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Hasil – hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna/bermanfaat baik dari segi teoritis maupun segi praktis, sebagai berikut:

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran serta pemahaman dan pandangan baru serta memberikan masukan terkait praktik kebijakan restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada sektor pertambangan di Indonesia<sup>12</sup> dan memberikan pengetahuan terkait kebijakan restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) pada sektor pertambangan di Indonesia sesuai ketentuan Perundang-undangan di Indonesia.

2. Dari segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah Republik Indonesia didalam membuat kebijakan restrukturisasi BUMN dalam hal ini di bidang pertambangan. dan diharapkan pula dapat memberikan gambaran terkait dengan kebijakan restrukturisasi BUMN pada sektor pertambangan seperti apa yang harus dilakukan tentunya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **E. PENGERTIAN JUDUL**

Untuk menghindari terjadinya kesalahan pemahaman terhadap pengertian dari konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka perlu dirumuskan batasan-batasan defenisi operasional sebagai berikut :

### **1. Restrukturisasi**

Menurut UU no 19 Tahun 2003 Pasal 72 ayat 1

Restrukturisasi adalah usaha pemerintah yang dilakukan dengan maksud untuk menyetatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional.

Sedangkan maksud dan tujuan restrukturisasi menurut Pasal 72 ayat 2 adalah

- a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan
- b. Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;
- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen
- d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi

Ruang lingkup Restrukturisasi menurut UU no 19 tahun 2003 Pasal 73 yaitu sebagai berikut:

- a. Restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. Restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi:
  - 1) Peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah.
  - 2) Penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha, termasuk di dalamnya penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem, dan prosedur.

Restrukturisasi, sering disebut sebagai downsizing atau delayering, melibatkan pengurangan perusahaan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi

perusahaan. Pengurangan skala perusahaan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas.<sup>11</sup> Restrukturisasi merupakan kegiatan untuk merubah struktur perusahaan, dalam posisi yang makin membesar atau semakin ramping (penciutan usaha). Maksudnya adalah restrukturisasi dapat diartikan sebagai upaya yang dilakukan oleh perusahaan dalam rangka untuk memperbesar struktur perusahaannya, seperti kegiatan merger dan akuisisi.<sup>12</sup>

## **2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Pengertian BUMN, Menurut “pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari

<sup>11</sup><http://ekonomister.blogspot.com/2009/12/pengertian-restrukturisasi.html>, diakses pada tanggal 09 September 2018 Pukul 14:03 WIB.

<sup>12</sup> Husnan, Suad dan Enny Pudjiastuti, 1994, Dasar – Dasar Manajemen Keuangan, Yogyakarta : UPP ANP YKPN, hlm. 17.

kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>13</sup>” Dalam hal ini BUMN juga dapat berperan dalam menghasilkan bermacam-macam barang dan jasa untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam Badan Usaha Milik Negara terdapat berbagai sektor mulai dari sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, keuangan, manufaktur, transportasi, pertambangan, listrik, telekomunikasi dan perdagangan serta konstruksi.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah perusahaan publik yang dapat memberi sumbangan bagi perkembangan ekonomi/pendapatan negara, perintis kegiatan usaha dan penunjang kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan. Selain itu juga, BUMN merupakan alat untuk mengumpulkan keuntungan bagi negara.<sup>14</sup> BUMN berperan penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>14</sup> Juajir Sumardi, *Hukum perusahaan transnasional dan franchise*, 2012, Makasar: Arus Timur, hlm. 78

usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksanaan pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Sebagai Badan Usaha yang dimiliki Negara dengan pengaturan oleh pemerintah yang menaungi banyak perusahaan dari berbagai bentuk dan berbagai bidang, maka badan usaha harus memiliki dasar hukum. Dasar hukum yang digunakan tidaklah dasar hukum yang biasa karena menyangkut kepemilikan Negara dimana masyarakat sangat berpegang atas keberadaan BUMN itu sendiri. Dasar hukum atau fondasi dari pengaturan yang mengikat Badan Usaha milik Negara (BUMN) ini terus berkembang seiring berjalannya waktu.<sup>15</sup>

### **3. Pertambahan<sup>18</sup>**

<sup>15</sup> Gatot Supramono, 2016, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 26

Pertambangan yaitu sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengolahan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.<sup>16</sup>Dalam kamus besar bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan menambang adalah menggali (mengambil) barang tambang dari dalam tanah.

Abrar Saleng menyatakan bahwa usaha pertambangan pada hakikatnya ialah usaha pengambilan bahan galian dari dalam bumi.<sup>17</sup>Hakikatnya pembangunan sektor pertambangan dan energi mengupayakan suatu proses pengembangan sumber daya mineral dan energi yang potensial untuk dimanfaatkan secara hemat dan optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

<sup>16</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

<sup>17</sup> Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 90.

Sumber daya mineral merupakan suatu sumber yang bersifat tidak dapat diperbaharui. Oleh karena itu penerapannya diharapkan mampu menjaga keseimbangan serta keselamatan kinerja dan kelestarian lingkungan hidup maupun masyarakat sekitar.<sup>18</sup> Usaha pertambangan merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tambang (bahan galian) yang terdapat dalam bumi Indonesia.<sup>19</sup>

## **F. LANDASAN TEORI**

Sebagai landasan untuk membahas permasalahan penelitian maka diperlukan landasan teori. Landasan teori sebagai landasan berfikir yang bersumber dari suatu teori yang sering diperlukan sebagai tuntunan untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam sebuah penelitian. Landasan teori merupakan upaya untuk mengidentifikasi teori-teori

<sup>18</sup> Jacky miner, *Teori Pertambangan I*, (online) <http://www.http/teori-pertambangan-i.html>, diakses pada tanggal 20 Mei 2018 pukul 10.00 WIB.

<sup>19</sup> Dhaniswara K. Harjono, 2007, *Hukum Penanaman Modal*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm. 169.

hukum, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, serta norma-norma hukum. Menurut Kaelan M.S. Landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.<sup>20</sup>

Untuk mengkaji permasalahan hukum secara mendetail diperlukan beberapa teori yang merupakan rangkaian asumsi, konsep, definisi, untuk mengembangkan, menekankan serta menerangkan suatu gejala sosial secara sistematis. Suatu teori adalah hubungan antara dua fakta atau lebih, atau pengaturan fakta menurut cara-cara tertentu fakta tersebut merupakan suatu yang dapat diamati dan pada umumnya dapat diuji secara empiris, oleh sebab itu dalam bentuknya yang paling sederhana, suatu teori merupakan hubungan antara dua variable atau lebih yang telah diuji kebenarannya.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, hlm. 80.

<sup>21</sup> Soerjono Soekamto, 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm.30.

Teori terdiri dari serangkaian pemahaman-pemahaman dari suatu kenyataan yang tersusun secara sistematis, masuk akal dan konkrit yang melalui serangkaian pengujian yang telah diakui kebenarannya (walaupun sementara) dan masih membutuhkan serangkaian pengujian lagi agar diperoleh suatu kebulatan pemahaman tentang suatu hal.<sup>22</sup> Dalam dunia hukum terhadap pemahaman bahwa istilah teori bukanlah suatu yang harus dijelaskan tetapi sebagai sesuatu yang seolah-olah telah dipahami maknanya. Dalam mengkaji permasalahan terkait dengan kebijakan restrukturisasi BUMN pada sektor pertambangan di Indonesia, maka dalam hal ini akan diuraikan melalui teori-teori sebagai berikut:

### **1. Teori Good Corporate Governance (GCG)**

Governance dapat diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga yang mengatur sumber daya serta memecahkan

<sup>22</sup> Otje Salman, 2008, *Teori Hukum – Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Jakarta: Refika Aditama, hlm. 19

masalah-masalah publik. Dalam hal ini konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Governance menuntut peran dari sebuah negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Dengan adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain yaitu untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>23</sup> Good governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik

maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Corporate governance merupakan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara para pemegang saham, pengurus, pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang digunakan untuk mengendalikan perusahaan. Tujuannya untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (stakeholders). Menurut Organization for Economic Cooperation and Development (2004) Corporate governance adalah struktur hubungan serta kaitannya dengan tanggung jawab di antara pihak-pihak terkait yang terdiri dari pemegang saham, anggota dewan direksi dan komisaris termasuk manajer, yang dirancang untuk mendorong

terciptanya suatu kinerja yang kompetitif yang diperlukan dalam mencapai tujuan utama perusahaan.<sup>24</sup>

Indikator yang dapat dilihat dalam penerapan teori Good Corporate Governance yang baik adalah kepemilikan manajerial, kepemilikan institusional dan proporsi komisaris independen. Kepemilikan manajerial merupakan kepemilikan saham perusahaan yang dimiliki oleh pihak manajemen perusahaan dengan tujuan mengurangi konflik keagenan. Konflik keagenan adalah konflik yang terjadi antara pengelola perusahaan (agent) dengan pemegang saham (principal). Kepemilikan institusional mempunyai arti kepemilikan saham perusahaan yang dimiliki institusi lain agar terdapat kontrol dari pihak lain. Kontrol dari pihak lain berarti kontrol dari institusi lain diluar

24 Muryati, Ni Noman Tri Sariri dan Suardikha Made, 2014, *Pengaruh Corporate Governance Pada Nilai Perusahaan*, E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana 9.2:411-429, diakses pada tanggal 09 September 2018 pukul 14:35 WIB

perusahaan yang memiliki saham di perusahaan tersebut.<sup>25</sup>

Oleh karena itu penerapan program GCG akan meningkatkan nilai perusahaan dalam hal ini termasuk juga BUMN. Nilai perusahaan mengacu pada kondisi tertentu yang sudah dicapai oleh suatu perusahaan. Nilai perusahaan merupakan gambaran dari kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan setelah melalui suatu proses kegiatan selama beberapa tahun, yaitu sejak perusahaan tersebut didirikan sampai dengan saat ini. Meningkatnya nilai perusahaan adalah sebuah prestasi, karena dengan meningkatnya nilai perusahaan, maka kesejahteraan para pemilik juga akan meningkat. GCG dapat berpengaruh meningkatkan nilai perusahaan karena semakin baik tata kelola perusahaan (GCG) maka

25 Dianawati, Cizki Putri, 2016, *Pengaruh CSR Dan GCG Terhadap Nilai Perusahaan: Profitabilitas Sebagai Variabel Intervening* Jurnal Ilmu dan Riset Manajemen : Volume 5, Nomor 1, (Online) Diakses pada 09 September 2018 Pukul 14:39 WIB

akan menjadikan perusahaan tersebut lebih efisien sehingga akan meningkatkan profit dan juga nilai perusahaan akan meningkat.

## 2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan (policy) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti Government yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik.<sup>26</sup> Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan

<sup>26</sup> Edi Suharto, 2008, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta, hlm. 3.

berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.<sup>27</sup>

Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Sedangkan Sementara itu James Anderson, “*Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials*” (Kebijakan Publik adalah

kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).<sup>28</sup>

Amara Raksasataya mengemukakan bahwa “kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu:<sup>29</sup>

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

<sup>28</sup> Sahya Anggara, 2014, *Kebijakan Publik*, Bandung: CV Pustaka Setia, hlm. 35.

<sup>29</sup> Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Balairung & Co, hlm. 149.

Tujuan kebijakan Publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.<sup>30</sup>

Penulis menggunakan teori kebijakan publik, karena restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada sektor pertambangan merupakan kebijakan publik yang di ambil oleh pemerintah pada sektor pertambangan. Dengan teori ini penulis akan melihat dan menganalisis terkait dengan tujuan dari kebijakan<sup>30</sup> tersebut. Dengan teori ini penulis akan

30 Sahya Anggara, Op.Cit, hlm.36.

menganalisis kebijakan restrukturisasi BUMN pada sektor pertambangan dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Sehingga penullis dapat menemukan arah kebijakan restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada sektor pertambangan di Indonesia. Karena pada hakikatnya kebijakan publik di buat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

### **3. Teori Utilitarisme**

Terkait dengan substansi hukum, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan privatisasi BUMN di Indonesia, maka teori Utilitarisme dari Jeremy Bentham relevan untuk dijadikan dasar rujukan. Salah satu substansi teori Jeremy Bentham yaitu; terori perundang-undangan atau prinsip legislasi, dimana

yang menjadi tujuan pembentukan hukum oleh pembentuk undang-undang (legislator) adalah manfaat umum (kebaikan publik).<sup>31</sup>

Jeremy Bentham dikenal sebagai penggagas aliran “*Utilitarisme Hukum*”. Bentham mampu menenun dari benang kemanfaatan menjadi permadani doktrin etika dan ilmu-ilmu hukum yang luas dan dikenal sebagai utilitarisme. Menurut Jeremy Bentham pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu.<sup>32</sup>Dengan berpegang pada prinsip ini Jeremy Bentham mengemukakan bahwa suatu perundang-undangan itu hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar masyarakat. Dalam hal ini tujuan daripada peraturan perundang-undangan yang mengatur

31 Abdul Manan, 2009, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 37.

32 *Ibid*

restrukturisasi BUMN harusnya bermanfaat bagi rakyat Indonesia secara keseluruhan. Karena BUMN merupakan badan usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dalam hal ini rakyat Indonesia, sehingga jika direstrukturisasikan harusnya memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat.

Dalam teori ini diajarkan hanya dalam ketertibanlah setiap orang akan mendapatkan kesempatan untuk mewujudkan kebahagiaan yang terbanyak, setiap orang bernilai penuh (*volwaardig*), tidak seorangpun bernilai lebih (*everybody to count for one, no body for more than one*). Teori ini bertujuan untuk mewujudkan apa yang berfaedah atau yang sesuai dengan daya guna (*efektif*).<sup>33</sup> Aliran utilitarisme dianggap sebagai aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*). Dalam konteks ini apakah hukum dapat

33

<sup>33</sup> Supasti Dharmawan Ni Ketut, 2011, *Hak Kekayaan Intelektual dan Harmonisasi Hukum Global Rekonstruksi Pemikiran Terhadap Perlindungan Program Komputer*, Disertasi, Universitas Diponegoro Semarang, hlm.22-23.

memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>34</sup> Penulis menggunakan teori ini untuk mengkaji, apakah peraturan perundang-undangan dan praktik kebijakan restrukturisasi BUMN sudah memberikan manfaat bagi masyarakat Indonesia atau belum?

Dengan mengutip pandangan dari Roscoe Pound terkait dengan aliran Utilitarisme, Muhamad Erwin kemudian menegaskan bahwa pembuat undang-undang harus dipimpin oleh suatu azas kegunaan (*utility*), harus menjadi patokan bagi pembuat undang-undang ialah apa yang akan memberikan kebahagiaan kepada jumlah individu yang paling besar.<sup>35</sup>Guna mewujudkan hukum (peraturan perundang-undangan) tentang privatisasi BUMN yang dapat memberikan kemanfaatan, maka

34 Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 180-181.

35 Yuliandri, 2011, *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 129.

peraturan perundang-undangan tersebut harus mengandung kepastian hukum (normanya harus jelas, tidak kabur, dan tidak mengandung norma yang konflik). Dengan demikian azas-azas pembentukan peraturan harus mendapat perhatian dan penting adanya.

#### **4. Teori Badan Hukum**

Di dalam hukum badan-badan atau kumpulan-perkumpulan dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia. Badan-badan dan kumpulan-perkumpulan itu dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka Hakim. Menurut E. Utrecht, badan hukum (*rechtspersoon*) adalah badan yang menurut hukum berkuasa menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa. Badan hukum sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil,

merupakan fakta yang benar-benar dalam pergaulan hukum biarpun tidak berwujud manusia atau benda yang dibuat dari besi, kayu dan sebagainya.<sup>36</sup>

*Rechtspersoon* biasa disebut juga badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai persona, dan badan hukum ini adalah setiap pendukung hak dan kewajiban, atau disebut juga dengan subyek hukum. Teori badan hukum adalah sebagai berikut :<sup>37</sup>

- a. Teori Fiksi, menurut teori ini badan hukum itu semata-mata buatan negara saja. Badan hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang yang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia.

<sup>36</sup>Chidir Ali, 1999, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 4

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm. 6

- b. Teori Kekayaan Bertujuan, menurut teori ini hanya manusia saja yang dapat menjadi subyek hukum. Namun ada kekayaan (*vermogen*) yang bukan merupakan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terikat tujuan tertentu. Kekayaan yang tidak ada yang mempunyai dan terikat kepada tujuan tertentu inilah yang diberi nama badan hukum. Kekayaan badan hukum dipandang terlepas dari yang memegangnya (*onpersoonlijk/subjectloos*).
- c. Teori Organ, menurut teori ini badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum yaitu '*eine leiblichgeistige Lebenseinheit*'. Badan hukum itu menjadi suatu '*verbandpersoblichkeit*' yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-

anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucapkan kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak itu ditulis di atas kertas.

- d. Teori Kekayaan Bersama (*Propriete Collective Theory*), menurut teori ini hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggota bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah milik (*eigendom*) bersama seluruh anggotanya. Orang-orang yang berhimpun tersebut merupakan suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum. Oleh karena itu badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis saja.
- e. Teori Kenyataan Yuridis, menurut Meijers<sup>38</sup> badan hukum itu merupakan suatu realitas, konkrit, riil, walaupun tidak dapat diraba,

bukan khayal, tetapi suatu kenyataan yuridis. Meijers menyebut teori tersebut sebagai teori kenyataan sederhana (*eenvoudige realiteit*), karena menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas sampai pada bidang hukum saja.<sup>38</sup>Jadi menurut teori kenyataan yuridis badan hukum adalah wujud yang riil, sama riilnya dengan manusia.