

**REKONSTRUKSI SYARAT PENGANGKATAN JABATAN KOMISARIS BUMN:  
ANTARA IDEALITA DAN REALITA  
(*Reconstruction of The Condition of The Supervisory Boards in Soes:  
Between Idealities and Realities*)**

**Ahmad Gelora Mahardika**

Hukum Tata Negara IAIN Tulungagung  
Jl. Mayor Sujadi Timur No.46 Tulungagung  
e-mail : geloradika@gmail.com

**Abstrak**

BUMN atau Badan Usaha Milik Negara sebagai badan usaha yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh negara lebih akrab dengan kerugian daripada keuntungan. Padahal mengacu pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, salah satu tujuan dibentuknya BUMN adalah untuk memperoleh keuntungan. Salah satu persoalan yang menyebabkan BUMN kerap kali kalah bersaing dengan perusahaan swasta adalah lemahnya manajemen BUMN, dimana pada jabatan-jabatan penting justru diisi oleh sosok yang tidak profesional yaitu politisi ataupun relawan politik, bahkan jabatan komisaris juga dijabat oleh pejabat pemerintahan yang menyebabkan adanya rangkap jabatan. Persoalan utama adalah pada regulasi yang tidak jelas baik terkait mekanisme pengangkatan serta apa saja hal-hal yang dilarang untuk dilakukan oleh komisaris BUMN. Penelitian ini menggunakan metoda yuridis normatif, dan menyimpulkan bahwa persyaratan jabatan komisaris yang terdapat dalam Undang-Undang BUMN perlu dilakukan rekonstruksi.

**Kata kunci** : BUMN, Komisaris, Jabatan.

**Abstract**

*State-Owned Enterprises or SOEs as business entities whose majority shares are owned by the state are more familiar with losses than profits. Whereas referring to Article 2 paragraph (1) of Law Number 19 of 2003 concerning SOEs, one of the objectives of establishing SOEs is to obtain profits. One of the problems that causes SOEs to often compete with private companies is the weakness of SOE Supervisory Boards, where important positions are filled by unprofessional figures, politicians or political volunteers, even the position of commissioner is also served by government officials, causing multiple positions. The main problem is the unclear regulation regarding the appointment mechanism as well as what are prohibited by SOEs supervisory boards. This study uses the normative juridical method, and concludes that the terms of office for commissioners contained in the BUMN Act need to be reconstructed.*

**Keywords** : SOEs, Supervisory, Positions.

## A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik negara menyebutkan bahwa terdapat dua organ yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan perseroan yaitu Dewan Direksi dan Dewan Komisaris.<sup>1</sup> Dewan Direksi mempunyai tanggung jawab penuh untuk mengelola perseroan, sementara itu dewan komisaris mempunyai tanggung jawab untuk melakukan pengawasan. Dalam konteks BUMN, dewan komisaris sebagai organ pengawasan terlihat kerap kali dipilih tanpa melalui mekanisme yang jelas serta lebih banyak didasarkan pada kepentingan politik daripada sebagai upaya untuk memaksimalkan potensi BUMN. Padahal dengan kewenangan yang sedemikian besar serta pendapatan yang hampir setara dengan dewan direksi, selayaknya jabatan komisaris harus dipegang oleh sosok yang profesional sehingga BUMN di Indonesia bisa bersaing dengan persero lainnya yang saham mayoritasnya dikuasai oleh pihak swasta.

Salah satu persoalan yang terjadi dalam BUMN di Indonesia adalah pengelolaannya yang kerap kali didasarkan pada kepentingan politik bukan profit. Hal tersebut bisa dilihat dengan mengacu pada fakta empiris dimana BUMN kerap

kali dipaksa untuk menanggung kerugian diakibatkan oleh perannya sebagai *public service obligation* yang mana BUMN mempunyai kewajiban selain mengejar keuntungan juga untuk melayani masyarakat.<sup>2</sup>

Sebagai sebuah badan usaha persero, BUMN mempunyai sejumlah *privilege* yang diberikan oleh negara secara khusus, dalam artian BUMN mempunyai sejumlah keistimewaan yang tidak diperoleh oleh badan usaha persero lainnya. Hal tersebut bisa dilihat dari sejumlah aktivitas BUMN yang mempunyai sifat monopoli seperti PT Kereta Api Indonesia (KAI), PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) serta sejumlah BUMN lainnya. Disisi lain, pada beberapa sektor, negara tidak melakukan monopoli, hal tersebut diwujudkan dengan memberikan kesempatan bagi pihak swasta untuk bersaing dengan BUMN sebagai contohnya adalah PT Bank Nasional Indonesia (BNI), PT Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan PT Bank Mandiri yang mana merupakan BUMN dibidang perbankan harus bersaing dengan sejumlah persero swasta seperti Bank Central Asia (BCA), Bank Standart Chartered serta sejumlah Bank lainnya. Oleh karena itulah, dalam sektor tertentu, negara masih mempertahankan konsep monopoli, namun pada

<sup>1</sup> Inda Rahadiyan, "Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* Vol 20, No 4 (2013): 624 - 640

<sup>2</sup> Jakub Kociubinski, "Between Lifeline Services and Transport of Convenience - The Model of Public Service Obligation in Air Transport," *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR); Berlin* Vol 2, Iss.3 (2014): 232-243.

beberapa sektor lainnya, BUMN menjadi salah satu perusahaan yang bersaing secara bebas dengan perusahaan swasta lainnya.<sup>3</sup>

Sebagai sebuah perusahaan yang ikut bersaing secara bebas dengan perusahaan lainnya, BUMN masih tetap mempunyai keuntungan yang tidak dimiliki oleh perusahaan swasta, salah satunya adalah adanya penyertaan modal negara (PMN) yang diberikan oleh negara sebagai upaya mendorong BUMN agar mampu bersaing dengan perusahaan lainnya,<sup>4</sup> meskipun dalam praktiknya konsep penyertaan modal negara kerap kali masih gagal untuk menyelamatkan BUMN dari kepailitan, sebagai contohnya adalah BUMN PT Kertas Leces yang dinyatakan pailit sejak tanggal 25 September 2018 atau kasus gagal bayar perusahaan BUMN asuransi PT Jiwasraya.

Bahkan apabila melihat nasib sejumlah BUMN, dana penyertaan modal negara ternyata tidak mempunyai dampak signifikan terhadap keuangan BUMN. Menurut Kementerian BUMN ada 7 (tujuh) BUMN yang masih tetap rugi meskipun secara rutin telah diberikan penyertaan modal negara yaitu PT Krakatau Steel Tbk, PT Dirgantara Indonesia, DOK Kodja Bahari, PT PAL, PT Sang Hyang Seri, PT Pertani, dan Perum Bulog. Meskipun terus menerus merugi,

BUMN yang sahamnya mayoritas dipegang oleh negara tidak pernah mempunyai inisiatif untuk mengurangi sumberdaya manusianya, bahkan jabatan-jabatan tertentu dipegang oleh sosok yang tidak mempunyai kompetensi dibidangnya.

Konsep BUMN yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah mengejar keuntungan tidak diatur secara tegas terkait sanksi apabila target tersebut tidak tercapai.<sup>5</sup> Hal tersebut berbeda dengan perusahaan swasta yang mengandalkan profit untuk kehidupan perusahaan, apabila profit tidak tercapai ada sanksi baik itu berupa pemberhentian direksi, pengurangan pegawai atau pemotongan gaji. Oleh karena itulah, susunan dewan komisaris dan dewan direksi dalam perusahaan swasta selalu diisi oleh orang-orang yang berkompeten, dikarenakan nasib perusahaan tersebut ada ditangan mereka.

Sementara itu disisi lain, BUMN justru menjadi komoditas politik penguasa. Jabatan Dewan komisaris atau *supervisory board* dianggap tidak terlalu mempunyai peran yang signifikan dalam roda organisasi, sehingga jabatan tersebut acap kali diberikan kepada orang-orang yang berjasa secara politik kepada Presiden terpilih atau orang-orang yang berasal dari partai politik tertentu,

<sup>3</sup> William E Kovacic, "Competition Policy and State-Owned Enterprises in China," *World Trade Review*, Vol. 16, Iss. 4 (2017): 693-711

<sup>4</sup> Rachma Ayu Kusuma Dewi, "Akibat Transformasi Saham Pada Holdingisasi Bumn Migas Terhadap Pengendalian PT PGN Tbk," *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 4 (2019) : 1425-1440

<sup>5</sup> Muhammad Insa Ansari, "Badan Usaha Milik Negara Dan Kewajiban Pelayanan Umum Pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos Dan Informatika*, Vol 8, No 1 (2018) : 1 - 20

bahkan sebagian besar adalah orang-orang yang sudah mempunyai profesi tertentu, dalam artian komisaris BUMN hanyalah pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama. Hal ini berimplikasi membuat jabatan komisaris menjadi salah satu jabatan di lingkungan BUMN yang fungsinya tidak berjalan optimal. Oleh karena itulah, jabatan komisaris perlu untuk direkonstruksi ulang sebagai upaya untuk memperkuat BUMN sebagai salah satu perusahaan yang saham mayoritasnya dikuasai oleh negara. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, artikel ini hendak menjawab pertanyaan tentang bagaimanakah bentuk pengaturan yang ideal terkait syarat pengangkatan jabatan komisaris BUMN di dalam Undang-Undang BUMN?

## B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan jabatan komisaris dalam BUMN. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>6</sup> Selain itu, penelitian ini juga menggunakan metode penelitian studi kasus yang secara fokus mengkaji dan menelaah terkait jabatan dewan komisaris dalam BUMN.

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian, sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan pendekatan khusus terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Adapun pendekatan konseptual dengan menggunakan teori dan doktrin yang terkait dengan BUMN, khususnya bila dikaitkan dengan jabatan komisaris.

Penelitian hukum normatif ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks teoretis dan implementasi yang relevan. Data yang terkait jabatan komisaris dalam BUMN.

## C. Pembahasan

Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN salah satunya

<sup>6</sup> Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Bayumedia Publishing:Malang,2007), hlm. 300

adalah mengejar keuntungan, dalam artian BUMN memang dimaksudkan oleh negara sebagai sebuah organ yang dikelola secara profesional. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terdapat beberapa jenis BUMN yaitu Perseroan Terbatas dan Perusahaan Umum atau disebut dengan Perum.<sup>7</sup> Salah satu hal yang membedakan kedua BUMN tersebut adalah pengelolaannya, mengacu pada ketentuan umum dalam Undang-Undang BUMN, khusus untuk perseroan terbatas pengelolaannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait bidang pasar modal dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Oleh karena itulah, ketika melihat Perseroan Terbatas yang merupakan BUMN, maka rujukan yang digunakan adalah dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Sebagai sebuah badan usaha yang bersifat mandiri, BUMN mempunyai persoalan yang kompleks yaitu terkait pengelolaannya yang mana kerap kali tidak dilakukan secara profesional. Mengacu pada Undang-Undang Nomor

19 Tahun 2003 tentang BUMN, pendirian BUMN mempunyai sejumlah maksud dan tujuan yaitu:<sup>8</sup>

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Terlihat dari sejumlah maksud dan tujuan diatas, BUMN mempunyai fungsi yang cenderung kontradiktif, sebagai contoh selain dituntut untuk mengejar keuntungan, BUMN juga dipaksa untuk menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta. Dua maksud inilah yang membuat sejumlah BUMN mengalami kerugian. Pada beberapa sektor usaha, seperti PT Pertamina yang dipaksa menjual bahan bakar dengan satu harga

<sup>7</sup> I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (Bumh) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta," *Jurnal IUS* Vol. V, Nomor 2 (2017) : 178-188

<sup>8</sup> Muhammad Insa Ansari, "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan dalam Perspektif Hukum Korporasi," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3 (2017) : 551-568

di seluruh wilayah Indonesia,<sup>9</sup> pembangunan listrik di daerah-daerah terpencil yang dilakukan oleh PT PLN, bahkan terdapat sejumlah BUMN yang terkena pailit dikarenakan menjalankan fungsi PSO yaitu penerbangan perintis yang dilakukan oleh PT Merpati Indonesia.

Dengan sejumlah persoalan tersebut, BUMN selayaknya memang mendapatkan penyertaan modal negara dari APBN sebagai upaya mereduksi kerugian yang disebabkan aktivitas *public service obligation* sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang. Penggunaan PMN sebagai sebuah usaha yang memang di desain untuk mengalami kerugian selayaknya dipisahkan dari kas BUMN, dalam artian kerugian terkait aktivitas perintis dipisahkan dari aspek profesionalisme BUMN sebagai sebuah perseroan. Oleh karena itulah profesionalisme selayaknya tetap dikedepankan, diluar dari aspek kerugian yang disebabkan tindakan BUMN dalam menjalankan fungsinya sebagai *public service obligation*.<sup>10</sup>

Ketika melihat sisi profesionalisme, maka yang paling tepat terlebih dahulu adalah memahami makna profesionalisme. Profesionalisme berasal dari kata profesional yang berhubungan dengan profesi dan memerlukan kepandaian

khusus untuk menjalankannya.<sup>11</sup> Dalam artian pengelolaan berdasarkan profesionalisme adalah pengelolaan yang didasarkan pada penempatan seseorang didasarkan pada keahliannya. Konsep profesionalisme ini tercantum pada pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatur terkait syarat-syarat yang dibutuhkan untuk menjadi Dewan Direksi dan Dewan Komisaris yaitu sebagai berikut:

#### Pasal 5

- (1) Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.
- (2) Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan **serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme**, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawab, serta kewajaran.

#### Pasal 6

- (1) Pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.

<sup>9</sup> Moslem Brilliant Ath Thoriq dan Indra Rahmatullah, "Kebijakan Pemberlakuan Satu Harga Bbm Pt. Pertamina (Persero) Ditinjau Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara," *Journal of Legal Research*, Vol 1, No 2 (2019)

<sup>10</sup> Thomas H Bivins, "Public relations, professionalism, and the public interest," *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht*, Vol. 12, Iss. 2 (1993): 117

<sup>11</sup> Erna Sulistyarningsih Widodo, "Profesionalisme Kerja Dan Kualitas Pelayanan PT Pos Indonesia," *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*, Vol. 04, No. 01 (2017) : 39-49

- (2) Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan **serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, trans-paransi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.**

Terlihat dari ketentuan di atas, penentuan jabatan dewan direksi dan dewan komisaris haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip profesionalisme, dalam artian pengisian tidak bisa dilakukan dengan asal-asalan namun harus dengan menggunakan sejumlah pertimbangan.

Akan tetapi, mengacu pada kasus yang terjadi di Indonesia, pengangkatan dewan komisaris mempunyai kecenderungan bukan untuk perbaikan BUMN, namun dilakukan sebagai tindakan bagi-bagi jabatan yang dilakukan oleh penguasa. Hal tersebut bisa dibuktikan dengan melihat proporsi orang yang menjabat sebagai dewan komisaris pada BUMN di Indonesia yang mana justru diisi pejabat-pejabat di lingkungan kementerian, kepolisian, hingga politisi. Pada akhirnya pejabat-pejabat tersebut melakukan rangkap jabatan dan tentu saja hanya menjadikan jabatan komisaris sebagai pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama.

Hal tersebut bisa dilihat dengan mengacu pada daftar politisi yang menjadi komisaris BUMN.

**Tabel 1 Politisi yang Menjabat Komisaris BUMN**

NAMA	JABATAN	KOMISARIS
Imam Seugema	Peneliti Megawati Institute	PT PGN
Paiman Rahardjo	Sekjen Rumah Koalisi Indonesia Hebat	PT PGN
Diaz Hendropriyono	PKPI	Telkomsel
Cahaya Rembulan Sinaga	Tim Transisi Jokowi-JK	Bank Mandiri
Pataniari Siahaan	Tim Sukses Jokowi-JK	BNI
Sony Keraf	Balitbang PDI-P	BRI
Roy E. Maningkas	PDI-P	PT Krakatau Steel
Hilmar Farid	Ketua Seknas Jokowi	PT Krakatau Steel
Hironimus Hirapok	Tim Transisi Jokowi-JK	PT Adhi Karya
Jeffry Wurangian	Partai Nasdem	BRI
Dolfie Othniel Fredric Palit	PDI-P	BTN
Sahala Lumban Gaol	Tim Transisi	PT Pertamina
Fadjarul Rahman	Relawan Jokowi	PT Adhi Karya
Boni Hargens	Relawan Jokowi	LKBN Antara
Adrinof Chaniago	Relawan Jokowi	PT Pertamina
Emron Pangkapi	PPP	PT Timah
Imas Aan Ubudian	PKB	PT Wijaya Karya
Ali Mochtar Ngabalin	Partai Golkar	PT Angkasa Pura

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Politisi yang menjabat sebagai komisaris BUMN bahkan kerap kali tidak mempunyai latar belakang pengusaha sedikitpun, pada akhirnya fungsi dewan komisaris yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan dan memberikan nasihat terkait dengan kebijakan-kebijakan BUMN tidak mampu berjalan secara optimal.

Selain banyaknya politisi yang menjabat sebagai dewan komisaris BUMN, banyak pula komisaris BUMN yang melakukan rangkap jabatan dengan jabatan lainnya di pemerintahan. Secara tidak langsung tindakan tersebut berimplikasi terhadap optimalisasi fungsi pengawasan dan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan yang pada hakikatnya merupakan fungsi utama dewan komisaris. Berikut adalah total jumlah pejabat yang ikut merangkap menjadi dewan komisaris:

**Tabel 2. Pejabat Publik yang Merangkap Komisaris BUMN**

Tingkatan Jabatan	Jumlah
Akademisi	12 Orang
Eselon I	65 Orang
Eselon II	29 Orang
Eselon III	5 Orang
Staff Khusus	7 Orang
Tenaga Ahli	1 Orang
TNI/POLRI	4 Orang
Peneliti	2 Orang
Fungsional	1 Orang

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat dari tabel diatas, banyaknya anggota dewan komisaris yang menduduki jabatan penting di pemerintahan membuat posisi dewan komisaris tak ubahnya sekedar pekerjaan sampingan diluar pekerjaan utama. Hal ini tentu saja berimplikasi terhadap minimnya peran komisaris dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Padahal mengacu pada pendapat Lenghel, Dewan Komisaris atau *Supervisory Board* dalam suatu perusahaan mempunyai sejumlah persyaratan, yaitu:<sup>12</sup>

- 1) *The members of the Supervisory Board cannot be simultaneously members of the Board of Directors or employees of the company;*
- 2) *They must be professionals and must observe the independence criteria.*
- 3) *The Supervisory Board cannot receive company management assignments, but can have the competence to approve certain types of operations.*
- 4) *The Supervisory Board can create consultative committees in the same conditions as shown regarding the Management Board.*

Terlihat dari sejumlah persyaratan diatas, salah satu tugas utama dewan komisaris adalah profesional, selain itu sosok dewan komisaris harus memenuhi syarat independensi dalam artian tidak terkait dengan kelompok-kelompok tertentu.

Selain itu, sebagai badan usaha yang saham mayoritasnya dimiliki oleh

<sup>12</sup> Radu Dorin Lenghel, "Views on The Role of Audit Committee in Corporate Governance," *Knowledge Horizons. Economics; Bucharest*, Vol. 6, Iss. 3 (2014): 132-135.

negara, pengelolaan tetap tidak bisa dilakukan dengan ala kadarnya. Peran negara sebagai pemilik selayaknya diminimalisir, dalam artian negara tidak diperbolehkan menyamakan BUMN dengan Instansi Negara seperti Kementerian atau lembaga tinggi negara. Hal itu ditegaskan Aziz Sunje yang menyebutkan peran negara sebagai pemilik saham mayoritas dalam suatu BUMN (*State-owned enterprise*) adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

- 1) *Authorities should develop and publicize ownership policy that sets out the overall goals of state ownership, the role of the state in corporate governance in state-owned enterprises, and the manner of implementation of their ownership policy.*
- 2) *The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and should allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.*
- 3) *The state should let SOE boards exercise their responsibilities and should respect their independence.*
- 4) *The exercise of ownership rights should be clearly identified within the state administration. The exercise of ownership rights should be centralised in a single ownership function, or, if this is not possible, carried out by a coordinating body.*
- 5) *The coordinating body or ownership entity should be held accountable to representative bodies such as the Parliament and have clearly defined relationships with relevant public bodies, including the state supreme audit institutions.*
- 6) *The state as an informed and active owner should exercise its ownership rights according to the legal structure of each company. Its prime responsibilities include:*
  - a) *Being represented at the general shareholders meetings and effectively exercising voting rights;*
  - b) *Establishing well-structured, merit-based and transparent board nomination processes in fully or majority-owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs' boards;*
  - c) *Setting up reporting systems that allow the ownership entity to regularly monitor, audit and assess SOE performance;*
  - d) *When permitted by the legal system and the state's level of ownership, maintaining continuous dialogue with external auditors and specific state control organs;*
  - e) *Ensuring that remuneration schemes for all SOE board members foster the long term interest of the company and can*

<sup>13</sup> Aziz Šunje and Kulović, Dženan, "The Necessity of Business Restructuring of State-Owned and Public Enterprises in Bosnia and Herzegovina," *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Istočnom Sarajevu; Pale*, Iss. 18 (2019): 29-45.

*attract and motivate qualified professionals.*

Terlihat dari sejumlah hal tersebut diatas, BUMN selayaknya mempunyai independensi dalam hal pengelolaan yang mana negara tidak diperbolehkan ikut campur terlalu dalam terkait pengambilan kebijakan.

Persoalan terkait BUMN pada hakikatnya merupakan persoalan regulasi, dimana penempatan pejabat, politisi ataupun relawan-relawan politik sebagai komisaris BUMN pada dasarnya disebabkan tidak adanya regulasi yang mengatur secara spesifik terkait larangan sosok-sosok tersebut menjabat sebagai komisaris BUMN. Padahal peran dewan komisaris sangat vital dalam perusahaan, sehingga ketidakefektifan dewan komisaris dalam struktur BUMN secara tidak langsung akan mengurangi kualitas BUMN untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan swasta lainnya.

Oleh karena itulah, jabatan komisaris didalam Undang-Undang BUMN perlu untuk di rekonstruksi ulang sebagai upaya penguatan BUMN. Hal pertama yang perlu dilakukan adalah penguatan terkait proses pengangkatan Dewan Komisaris yang selama ini tidak memenuhi unsur transparansi dan *merit system*. Padahal transparansi merupakan hal penting dalam pengelolaan BUMN, pernyataan tersebut ditegaskan oleh

Marco Bertocchi, *"Transparency and accountability are key to investment, growth and competitiveness"*.<sup>14</sup>

Kewenangan pengangkatan komisaris BUMN adalah di Pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian BUMN. Dasar hukum tata cara pengimplementasian kewenangan tersebut adalah Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara, dimana dalam Permen tersebut hanya memuat 5 (lima) pasal saja yang mana terkait persyaratan komisaris BUMN hanya di tampilkan dalam lampiran Permen tersebut. Padahal sebagai bagian dari sebuah peraturan perundang-undangan, selayaknya ketentuan terkait dengan persyaratan dewan komisaris dicantumkan dalam batang tubuh, karena hanya pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang mengandung suatu norma.<sup>15</sup> Disisi lain, lampiran pada dasarnya hanya memuat uraian lebih lanjut dari uraian atau norma yang sudah ada di dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang menurut angka 193 Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, lampiran dapat memuat

<sup>14</sup> Marco Bertocchi, "Transparency in Local State-Owned Enterprises in Italy," *Symphony; Milan*, Iss.2 (2017): 31-46

<sup>15</sup> Sri Hariningsih, "Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 4 (2009) : 595-602

antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa. Padahal persyaratan terkait dengan jabatan Dewan Komisaris selayaknya Oleh karena itulah secara sederhana, Peraturan yang mengatur terkait dengan pengangkatan dewan komisaris BUMN mempunyai permasalahan dalam aspek formilnya.

Dalam aspek materiil, mengacu pada lampiran Permen pada Bab 2 huruf B, disebutkan bahwa persyaratan materiil untuk menjadi dewan komisaris adalah:

- a. Integritas
- b. Dedikasi
- c. Memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen
- d. Memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero/Perum dimana yang bersangkutan dicalonkan
- e. Dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya

Terlihat dari persyaratan tersebut diatas, pada dasarnya hal tersebut sudah memenuhi persyaratan profesionalisme, akan tetapi terdapat persoalan terkait kewenangan yang besar dari Menteri BUMN untuk memilih sendiri dewan komisaris. Pada akhirnya pemilihan yang dilakukan oleh Menteri BUMN jauh dari kata objektif dan cenderung mengedepankan subjektivitas. Oleh karena itulah diperlukan suatu mekanisme yang sistematis didasarkan pada fit and proper test yang bersifat terbuka dan mengedepankan merit system.

Maka dari itu diperlukan penambahan pasal dalam Undang-Undang

BUMN yang mewajibkan rekrutmen dewan komisaris harus dilakukan secara terbuka, pasal tersebut bisa berbunyi sebagai berikut:

*"Pengangkatan anggota dewan komisaris wajib dilakukan secara terbuka dan dilakukan oleh panitia seleksi yang diangkat secara langsung oleh Presiden"*

Pencantuman pasal tersebut bisa diwujudkan dengan melakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan menambahkan ketentuan terkait kewajiban rekrutmen dewan komisaris harus dilakukan secara terbuka dan wajib menggunakan tim panitia seleksi yang dipilih oleh Presiden secara langsung. Selain itu larangan rangkap jabatan baik jabatan di pemerintahan maupun partai politik harus dicantumkan dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Hal ini diperlukan sebagai upaya menciptakan BUMN yang betul-betul profesional.

Oleh karena itulah diperlukan penambahan terkait larangan-larangan dewan komisaris BUMN dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003,

*"Setiap anggota komisaris dilarang untuk memegang jabatan di instansi pemerintahan, partai politik, atau pekerjaan lain"*

Dengan penambahan ketentuan tersebut, setiap anggota dewan komisaris

secara tidak langsung akan dipaksa untuk fokus terhadap perusahaannya dan tidak menjadikan jabatan dewan komisaris sebagai jabatan yang hanya bersifat komplementer.

#### **D. Penutup**

BUMN sebagai badan usaha yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh negara merupakan salah satu sektor usaha yang lebih sering mengalami kerugian daripada mendapatkan keuntungan. Padahal mengacu pada Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maksud dan tujuan pendirian BUMN salah satunya adalah mengejar keuntungan. Oleh karena itulah berdasarkan hal tersebut terdapat persoalan yang terjadi di BUMN salah satunya adalah profesionalisme jabatan dewan komisaris.

Pasal 6 Undang-Undang BUMN menyatakan bahwa dewan komisaris haruslah dijabat oleh sosok yang profesional, akan tetapi fakta yang terjadi justru kontradiktif, yang mana dewan komisaris justru diisi oleh politisi dan relawan-relawan politik. Disisi lain, sebagian besar jabatan komisaris juga dipegang oleh pejabat pemerintahan yang kemudian memunculkan rangkap jabatan yang mana pejabat tersebut hanya menempatkan jabatan dewan komisaris sebagai pekerjaan sampingan bukan pekerjaan utama. Sementara itu tata cara pengangkatan pejabat komisaris hanya diatur dalam Peraturan Menteri BUMN, bahkan syarat-syaratnya hanya

dicantumkan dalam lampiran bukan batang tubuh. Oleh karena itulah ada persoalan regulasi yang terjadi pada pengangkatan dewan komisaris BUMN yang selayaknya harus diberikan solusinya dengan perubahan pada Undang-Undang BUMN.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ibrahim, Johni, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Bayumedia Publishing:Malang,2007)

### B. Jurnal

Aziz Šunje and Kulović, Dženan, "The Necessity of Business Restructuring of State-Owned and Public Enterprises in Bosnia and Herzegovina," *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Istočnom Sarajevu; Pale*, Iss. 18 (2019): 29-45I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta," *Jurnal IUS* Vol. V, Nomor 2 (2017) : 178-188

Erna Sulistyaningsih Widodo, "Profesionalisme Kerja Dan Kualitas Pelayanan PT Pos Indonesia," *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*, Vol. 04, No. 01 (2017) : 39-49

Inda Rahadiyan, "Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* Vol 20, No 4 (2013): 624 – 640

Jakub Kociubinski, "Between Lifeline Services and Transport of Convenience - The Model of Public Service Obligation in Air Transport," *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR); Berlin* Vol 2, Iss.3 (2014): 232-243.

Marco Bertocchi, "Transparency in Local State-Owned Enterprises in Italy," *Symphony; Milan*, Iss.2 (2017): 31-46

Muhammad Insa Ansari, "Badan Usaha Milik Negara Dan Kewajiban Pelayanan Umum Pada Sektor Pos," *Jurnal Penelitian Pos Dan Informatika*, Vol 8, No 1 (2018) : 1 – 20

Muhammad Insa Ansari, "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan dalam Perspektif Hukum Korporasi," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3 (2017) : 551-568

Moslem Brilliant Ath Thoriq dan Indra Rahmatullah, "Kebijakan Pemberlakuan Satu Harga Bbm Pt. Pertamina (Persero) Ditinjau Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara," *Journal of Legal Research*, Vol 1, No 2 (2019)

Rachma Ayu Kusuma Dewi, "Akibat Transformasi Saham Pada Holdingisasi Bumn Migas Terhadap Pengendalian PT PGN Tbk," *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 4 (2019) : 1425-1440

- Radu Dorin Lenghel, "Views on The Role of Audit Committee in Corporate Governance," *Knowledge Horizons. Economics; Bucharest*, Vol. 6, Iss. 3 (2014): 132-135
- Thomas H Bivins, "Public relations, professionalism, and the public interest," *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht*, Vol. 12, Iss. 2 (1993): 117
- Sri Hariningsih, "Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 4 (2009) : 595-602
- William E Kovacic, "Competition Policy and State-Owned Enterprises in China," *World Trade Review*, Vol. 16, Iss. 4 (2017): 693-711

### C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara

## BIODATA PENULIS

Ahmad Gelora Mahardika lahir di Kediri. Penulis menempuh pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada pada tahun 2005 lulus pada tahun 2010 dan pada tahun 2016 memperoleh Master Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara dari Universitas Indonesia. Sempat menimba ilmu di Pondok Pesantren Darul Fallah Jepara, Pondok Pesantren Al-Muhsin Bantul dan Pondok Pesantren Al-Munawwir Krapyak dan juga menjadi salah satu peserta International Visitor Leadership Program (IVLP) Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat pada tahun 2014 dan Peraih Beasiswa short course Borsa di Studio dari Kementerian Luar Negeri Italia pada tahun 2018. Saat ini menjadi Dosen Hukum Tata Negara di IAIN Tulungagung.

Karya tulis ilmiah yang pernah ditulis adalah Penerapan Sistem Pemilu Distrik sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah, Jurnal Etika dan Pemilu Volume 1 No.3 2015, Penghapusan Badan Hukum Partai Politik Sebagai Pencegahan Intervensi Pemerintah Terhadap Partai Politik, Jurnal Etika dan Pemilu Volume 2 No.2 2016

Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adhyasta Bawaslu, Volume 4, 2018, Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi, Jurnal Rechtsvinding Volume 2, 2019, Ultra Vires Kewenangan kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adjudikasi, Volume 3 Nomor 1, 2019, Politik Hukum Hierarki TAP MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 16 Nomor 3, 2019, Penerapan Pemilihan Pendahuluan Sebagai Upaya menciptakan Pelembagaan Partai Politik yang Demokratis, Jurnal Wacana Politik, Volume 4 Nomor 2, Tahun 2019 dan lain-lain.