

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Konstitusi negara Indonesia pada Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Konsekuensinya adalah rakyat berkuasa penuh terhadap pengelolaan negara. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Kedua pasal tersebut memberikan amanat penting bahwasanya kedaulatan negara Indonesia sepenuhnya dimiliki oleh rakyat. Kedaulatan bisa berada pada kelompok atau individu dengan kata lain kedaulatan masyarakat luas berada pada seseorang atau lembaga yang berdaulat yang menjadi pembawa kedaulatan masyarakat.

Pengelolaan negara dalam sistem pemerintahan harus berdasarkan atas negara hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Pemerintah sebagai pemangku utama pengelolaan negara dituntut dapat memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat dalam setiap tindakan pemerintahannya sedangkan masyarakat pemegang kedaulatan negara berhak mendapatkan informasi tentang pengelolaan negara melalui keterbukaan informasi.

Berkaitan dengan sistem perkonomian Indonesia, konstitusi memberikan amanat secara tegas bahwasanya sektor ekonomi Indonesia dijalankan dalam bentuk usaha bersama dengan prinsip kekeluargaan (Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945), selanjutnya sumber-sumber produksi yang penting bagi negara dan yang

menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (Pasal 33 Ayat 2 UUD 1945). Konstitusi juga menyatakan prinsip bahwa perekonomian nasional diselenggarakan

atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi (Pasal 33 ayat 4 UUD 1945). Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian di Indonesia, termasuk kegiatan usaha perbankan. Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “perekonomian disusun sebagai usaha berdasar atas asas kekeluargaan”. Bentuk usaha yang sesuai dengan ketentuan tersebut adalah koperasi yang merupakan bentuk usaha yang mengutamakan kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang seorang. Hal ini disebutkan secara jelas dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.<sup>1</sup>

Implementasi dari konsep pemerintah melaksanakan pengelolaan negara dalam praktiknya, telah menciptakan berbagai badan atau lembaga negara dalam bidang ekonomi untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara. Rakyat Indonesia memiliki Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) yang modal pendiriannya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan serta dijalankan oleh pemerintah untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomi dan juga sebagai usaha mempertahankan kedaulatan negara dibidang strategis terhadap kebutuhan masyarakat. Dasar hukum BUMN adalah Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), yang mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan.

---

<sup>1</sup> Dian cahyaningrum: *bentuk badan hukum koperasi*. Negara Hukum: vol. 8, no. 1, juni 2017

BUMN	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PERJAN	0	0	0	0	0	0	0	0
PERUM	14	14	14	14	14	14	14	14
PERSERO	110	107	105	85	84	84	84	84
PERSERO.Tbk	17	19	20	20	20	20	17	17
<b>JUMLAH BUMN</b>	141	140	139	119	118	118	115	115

Table 1 : Mapping Perkembangan Jumlah BumN

Dari sisi kepemilikan (*ownership*), masyarakat pada hakikatnya adalah *ultimate owners/shareholders* dari seluruh BUMN. Sebagai *ultimate owners/shareholders*, masyarakat berhak mengetahui dan atau mengontrol aktivitas BUMN.<sup>2</sup> Pengontrolan dapat dilakukan dengan berbagai cara, metode paling mudah adalah dengan mempergunakan teknologi informasi melalui jaringan situs (*website*). Melalui *website* yang informatif, masyarakat dapat dengan cepat, tepat dan sederhana mengakses informasi yang dibutuhkan. Dengan kata lain, masyarakat tidak perlu bersusah payah salah satunya datang langsung ke kantor perusahaan, untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan.

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

Pedoman umum GCG yang dirumuskan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) telah memberikan aturan bahwa perusahaan harus memenuhi setiap Asas GCG yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kewajaran (TARIF) dan kesetaraan diperlukan untuk mencapai kesinambungan usaha (*sustainability*) perusahaan dengan memperhatikan

<sup>2</sup> Mikokamal.wordpress.com, <https://mikokamal.wordpress.com/2012/03/19/governance-d-lm-dan-bumnbumd-2/>, di akses pada 3 Januari 2019 pukul 23.04.WIB

pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pada BAB II GCG menjelaskan 5 asas yang harus dipenuhi oleh perusahaan sebagai berikut:<sup>3</sup>

a) *Transparansi (Transparency)*

Pengelolaan bisnis yang independen, perusahaan dituntut menyajikan informasi yang secara mudah dapat di ketahui oleh para pemilik kepentingan. Inovasi dan inisiatif perusahaan menyampaikan informasi tidak sekedar kewajiban regulasi, tetapi juga dapat menjadi parameter tentang integritas pengelolaan perusahaan.

b) *Akuntabilitas (Accountability)*

Segala kegiatan pengurusan perusahaan harus dapat dijelaskan secara bertanggung jawab kepada pemangku kepentingan seperti pemilik saham atau mitra kerjasama bisnis. Kewajaran suatu aktifitas perusahaan menjadi kunci akuntabilitas manajemen untuk mengelola perusahaan secara berkelanjutan.

c) *Responsibilitas (Responsibility)*

Tanggung jawab terhadap hukum yang mengikat, masyarakat dan lingkungan mestinya berjalan dengan baik sehingga masa depan pencapaian usaha dapat diprediksi sejak awal.

d) *Independensi (Independency)*

Menghilangkan unsur subyektifitas untuk menjalankan usaha yang bebas dari intervensi akan menjadi modal perusahaan untuk berinisiatif dan mengelola perusahaan sebagaimana mestinya.

e) *Kewajaran dan Kesenjamaan (Fairness)*

---

<sup>3</sup> KNKG, *Pedoman Umum Good Corporate Governance*, 2006, hlm 5

Kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan yang menjadi keterikatan perusahaan harus mampu dijalankan secara adil dan tidak memberikan kesan keberpihakan perusahaan terhadap salah satu atau sebagian pemangku kepentingan.

Secara hukum, BUMN wajib transparan kepada publik yang termuat secara eksplisit di dalam UU KIP, yang merupakan aturan yang mengikat (*binding*). UU KIP pada pasal 51 juga memberikan ancaman pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) bagi badan publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan dan atau tidak menerbitkan informasi publik yang dapat mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Hasil survei yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) tahun 2017, Pengguna internet di Indonesia mencapai 143,26 Juta orang. Survei di atas secara tidak langsung menyampaikan bahwa akses informasi publik paling mudah adalah dengan mempergunakan teknologi informasi melalui jaringan situs (*website*).<sup>4</sup>Berdasarkan uraian di atas maka menarik bagi penulis melakukan penelitian dengan judul Indeks Tranparansi BUMN tahun 2018 (Berbasis Website).

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah indeks transparansi BUMN tahun 2018 ?
2. Bagaimanakah perbandingan antara indeks transparansi BUMN tahun 2017 dan indeks transparansi BUMN tahun 2018?

---

<sup>4</sup> Kompas.com,2018,<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/02/19/161115126/tahun-2017-pengguna-internet-di-indonesia-mencapai-14326-juta-orang>, diakses 01 September 2018

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui indeks transparansi BUMN tahun 2018
2. Untuk mengetahui perbandingan indeks transparansi BUMN tahun 2017 dan indeks transparansi BUMN tahun 2018

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan manfaat praktis yakni:

#### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memperluas khazanah ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum terutama di bidang hukum pengelolalan Badan Usaha Milik Negara di Indonesia. Hasil penelitian ini juga dapat dipergunakan sebagai literasi tentang kewajiban BUMN terhadap transparansi pengelolaannya

#### 2. Manfaat praktis

Penelitian ini memberikan kontribusi pemikiran terhadap pemerintah sebagai pemegang kuasa pengurusan BUMN tentang tingkat kepatuhan implementasi keterbukaan informasi publik. Manfaat praktis bagi masyarakat luas adalah dapat memberikan pengetahuan sehingga masyarakat sebagai pemilik BUMN dapat secara leluasa mengontrol pengelolaan BUMN.

### E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

#### 1. Kerangka Teoritis

Pembentukan perundang undangan bertujuan agar dapat dilaksanakan oleh masyarakat atau penegak hukum, sehingga cita-

cita dari pembentukan hukum tercapai. Efektifitas hukum merupakan keharusan untuk dapat meraih apa yang dicita-citakan hukum. Hans kelsen mendefinisikan bahwa efektivitas hukum adalah :

Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.<sup>5</sup>

Konsep efektivitas hukum dalam definisi Hans Kelsen difokuskan pada subyek dan sanksi. Subyek yang melaksanakannya yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi norma hukum. Bagi orang-orang yang terkena sanksi hukum, maka sanksi hukum tersebut benar-benar dilakukan atau tidak. Hukum diartikan tertulis atau tidak tertulis. Norma hukum tertulis adalah norma hukum yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang untuk itu, lembaga berwenang tersebut di Indonesia misalnya seperti DPR RI dengan persetujuan bersama dengan presiden. Sedangkan norma hukum tidak tertulis adalah norma hukum yang hidup dan berkembang ditengah masyarakat hukum adat.

Anthony Allot mengemukakan tentang efektifitas hukum bahwa :

Hukum akan efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan – perbuatan yang tidak diinginkan atau untuk menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara

---

<sup>5</sup> Salim, Nurbaini, *Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, Raja grafindo, 2013, Hlm 302

umum dapat membuat apa yang di rancang di wujudkan, jika gagal maka dengan mudah untuk dilakukan pembetulan dengan menerapkan hukum dan hukum tersebut dapat menyelesaikannya.<sup>6</sup>

Konsep Anthony Allot tentang efektifitas hukum di pandang dari tujuan hukum tersebut tercapai atau tidak, bagi manusia yang menjadi tujuan hukum, apakah hukum telah dilaksanakan secara baik dari segi kepatuhan tidak melanggar hukum dan atau kepatuhan melaksanakan sanksinya. Dari dua pandangan diatas konsep efektivitas hukum lebih dikemukakan dari pada teori efektivitas hukum tersebut. Ada tiga kajian teori efektivitas hukum yaitu:<sup>7</sup>

a) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat tetap tercapai maksudnya, maksud dalam norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia apa bila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil dalam implementasinya.

b) Kegagalan dalam pelaksanaannya

Kegagalan pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya.

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid*.Hlm 303

Faktor yang mempengaruhi adalah hal yang menyebabkan atau berpengaruh didalam pelaksanaannya dan penerapan hukum tersebut. Faktor faktor yang dapat mempengaruhi dapat dikaji dari

a) Aspek keberhasilannya

Faktor faktor yang mempengaruhi hasil keberhasilan meliputi substansi hukum, struktur,kultur,dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma tersebut ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat atau aparaturnya penegak hukum.

b) Aspek Kegagalan

Faktor faktor yang mempengaruhi kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah karena norma hukum yang kabur dan tidak jelas, aparaturnya hukum yang korup atau masyarakat yang tidak patuh atau taat pada hukum dan atau fasilitas pendukung penegakan hukum yang minim.

## 2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penelitian ini juga didukung kerangka konseptual yang merumuskan definisi-definisi tertentu yang berhubungan dengan penelitian,yang dijabarkan sebagai berikut ;

- a) Transparansi, di dalam Penjelasan Pasal 14 huruf h Undang Undang No. 14 Tahun 2008 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-01/MBU/2011, transparansi (transparency) didefinisikan sebagai

keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.

- b) Informasi Publik, Menurut Undang Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/ atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negaradan/ atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*socio legal Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui perundang-undangan yang ada dan dihubungkan dengan fakta-fakta yang di temukan terhadap masalah yang telah dirumuskan, dari bentuk penelitian ini merupakan penelitian evaluatif yaitu penelitian yang menilai program-program yang dijalankan.<sup>8</sup>

### **2. Jenis Data Penelitian**

Penelitian hanya menggunakan data sekunder yaitu data yang di peroleh dari hasil penelitian terhadap seluruh informasi publik pada masing-masing website BUMN

---

<sup>8</sup> Soerjono Sukanto, *pengantar penelitian hukum*, UI- Pres, 1986, Jakarta, hlm 10

### 3. Teknik Sampling (Populasi Dan Sampel)

Populasi dalam penelitian ini adalah semua BUMN yang ada di Indonesia terdaftar di website Kementerian BUMN adalah 115 perusahaan. Karena yang diteliti dalam penelitian ini adalah semua BUMN yaitu 115, maka seluruh populasi menjadi sampel pada penelitian ini.

### 4. Lokasi dan Waktu Penelitian

Karena penelitian ini berbasiskan website, maka lokasi penelitian tidak dibatasi oleh batas-batas administratif suatu daerah. Secara fisik, sebagian besar penelitian atau akses terhadap website BUMN yang diteliti dilakukan di Kota Padang. Penelitian di mulai dari tanggal 1 Oktober 2018 sampai 19 Januari 2019

### 5. Metode dan Teknik Pengumpulan data

- a. Peneliti membuat daftar pertanyaan tentang Informasi publik yang wajib di penuhi oleh BUMN berdasarkan Pasal 14 UU No. 14/2008 tentang Kebebasan Informasi Publik
- b. Peneliti didalam teknik pengumpulan data melakukan penelusuran melalui internet berkenaan dengan data-data menyangkut BUMN yang diteliti. Secara teknis penelusuran melalui internet dilakukan dengan cara peneliti memastikan apakah BUMN memiliki website atau tidak,yaitu dengan mempergunakan mesin pencari google; dan/atau Mempergunakan tautan (*link*) yang ada di website Kementerian BUMN ([www.BUMN.go.id](http://www.BUMN.go.id)),setiap BUMN

yang memiliki website, peneliti mengisi (*checklist*) di dalam daftar pertanyaan.

- c. Peneliti melanjutkan penelusuran terhadap seluruh BUMN yang memiliki website untuk mencari informasi publik yang disampaikan oleh BUMN sesuai dengan daftar pertanyaan yang telah peneliti sediakan. Peneliti akan mengisi (*checklist*) daftar pertanyaan setiap informasi yang ditemukan di website BUMN.

## 6. Teknik Analisis Data

Studi ini mempergunakan metode sensus dengan analisis statistik deskriptif. Prinsip transparansi digunakan dalam penelitian ini sebagai parameter implementasi Undang Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik oleh BUMN. Secara teknis metode analisis data sebagai berikut:

- a) Skala skor yang dipergunakan dalam studi ini adalah 1-4.
- b) Perusahaan akan mendapatkan skor 4 jika semua informasi tersedia secara utuh. Perusahaan dengan skor 4 dikategorikan sebagai perusahaan Transparan.
- c) Perusahaan akan mendapatkan skor 3 jika informasi tersedia, akan tetapi tidak lengkap (50% atau lebih). Perusahaan dengan skor 3 dikategorikan sebagai perusahaan Cukup Transparan.
- d) Perusahaan akan mendapatkan skor 2 jika informasi tersedia, namun tidak lengkap (kurang dari 50%). Perusahaan dengan

dengan skor 2 dikategorikan sebagai perusahaan Tidak Transparan.

- e) Perusahaan akan mendapatkan skor 1 jika informasi tidak tersedia sama sekali. Perusahaan dengan skor 1 ini dikategorikan sebagai perusahaan yang Sangat Tidak Transparan.