

KONTRUKSI YURIDIS BADAN USAHA MILIK DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh :

*Sigit Sumadiyono **

*Triamy Rostarum **

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk menentukan bentuk usaha dari Badan Usaha Milik Daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Obyek dari penelitian ini adalah Badan Usaha Milik Daerah. perumusan masalah dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimana pengaturan Badan Usaha Milik Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; dan (2) Bagaimana Kontruksi Yuridis Badan Usaha Milik Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan turunan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan dan setelah undang-undang tersebut diundangkan

Kata Kunci: Kontruksi Yuridis, BUMD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

A. Pendahuluan

Salah satu tanggung jawab pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat itu adalah upaya peningkatan dalam bidang perekonomian rakyat. Para pelaku ekonomi tidak hanya terbatas pembebasan pada swasta melakukan kegiatan ekonomi, melainkan pemerintah berperan sebagai regulator agar sistem ekonomi berjalan dengan baik dan tercipta keadilan.

Tugas pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraannya dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi-komersial, sehingga bisa mencetak laba. Kegiatan yang dimaksud dinamakan Badan Usaha Milik Daerah.¹

Badan Usaha Milik Daerah merupakan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah, dimana tujuannya adalah sebagai salah satu sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tapi pada kenyataannya bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang ada selama ini

* Pengajar Pada Fakultas Hukum Universitas Batanghari

* Pengajar Pada Fakultas Hukum Universitas Batanghari

¹ Deddy Supriyadi Bratakusuma & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 12.

belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah, justru lebih banyak suntikan dana dari pemerintah daerah daripada keuntungan yang didapat. Kondisi tersebut menjadi beban bagi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, sehingga apa yang menjadi tujuan berdirinya Badan Usaha Milik Daerah adalah sebagai salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah tidak tercapai.²

Akan tetapi dengan masih barunya keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, belum dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, sehingga masih dapat digunakan/diberlakukan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut (Pasal 405 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), serta undang-undang mengamanatkan bahwa paling lama 2 (dua) tahun sejak diundangkan, peraturan pelaksanaannya harus sudah ditetapkan (Pasal 410 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba, apapun konstruksi dan sistem yang diberlakukan dalam perusahaan tersebut. Kondisi demikian berlaku juga ketentuan dalam Badan Usaha Milik Daerah, terlebih lagi saat ini banyak Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan. Dalam rangka meningkatkan kemampuan dan pendapatan perusahaan dapat melakukan berbagai upaya. Dalam rangka menjaga eksistensi perusahaan agar mampu bersaing dengan perusahaan lain salah satu strategi yang dilakukan perusahaan adalah dengan melakukan perluasan usaha dan melakukan pembaharuan atau merestrukturisasi perusahaannya. Perluasan usaha secara internal dapat dilakukan tanpa melibatkan suatu unit-unit diluar perusahaan dan dengan jalan pemandirian perusahaan, dengan cara mendirikan perusahaan baru yang mandiri dalam arti status *legal entity* sebagai bagian dari perusahaan inti atau grup.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

²<http://www.ekonomi.lipi.go.id/id/book/revitalisasi-bumd-dalam-perekonomian-daerah-0> diakses pada tanggal 10 Mei 2017

1. Bagaimana pengaturan Badan Usaha Milik Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Kontruksi Yuridis Badan Usaha Milik Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

C. Pembahasan

1. Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Pasal 339 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

- a. Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah;
- b. Perusahaan Perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- c. Dalam hal pemegang saham perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Persamaan Perseroan Terbatas dengan perseroan Daerah adalah dalam anggaran dasarnya yang memuat unsur-unsur: (1) Tata cara penyertaan modal; (2) Organ dan kepegawaian; (3) Tata cara evaluasi; (4) Tata kelola perusahaan yang baik; (5) Perencanaan, pelaporan, pembinaan dan pengawasan; (6) Kerjasama; (6) Penggunaan laba; (7) Penugasan Pemerintah Daerah; (8) Pinjaman; (9) Satuan pengawasan intern, komite audit dan komite lainnya; (10) Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi; (11) Perubahan bentuk hukum; (12) Kepailitan; dan (13) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Sebagai suatu perusahaan BUMD juga memiliki modal dan kekayaan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah mengatur modal dan kekayaan suatu BUMD, dijelaskan sebagai berikut:

1. Modal BUMD terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan.
2. Modal BUMD yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Pemerintah Daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham.

3. Apabila modal BUMD terdiri atas kekayaan beberapa Pemerintah Daerah, maka modal dasar BUMD tersebut terdiri atas saham-saham.
4. Modal BUMD yang sebagian dimiliki oleh kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan dan kekayaan pihak lain yang bukan Pemerintah Daerah maka modal BUMD tersebut terdiri atas saham-saham.
5. Semua alat *liquide* disimpan dalam bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang bersangkutan berdasarkan petunjuk-petunjuk Menteri Keuangan.

Kemudian Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah menyatakan atas modal BUMD yang terdiri dari saham-saham, maka saham tersebut terdiri dari saham prioritas dan saham biasa. Saham prioritas adalah saham yang hanya dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah, sedangkan untuk saham biasa dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan pihak swasta atau badan hukum lain yang menjadi pemegang saham dalam suatu BUMD, sebagaimana yang termaktub dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 sebagai berikut: apabila Perusahaan Daerah telah didirikan berdasarkan undang-undang ini, maka modal perusahaan terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian atas kekayaan daerah yang dipisahkan dari Anggaran Belanja Daerah tetapi tetap masuk neraca kekayaan daerah.

Dengan ketentuan ini maka ditegaskan bahwa Perusahaan Daerah untuk selanjutnya dapat berdiri sendiri tanpa memberatkan lagi *budget* daerah. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan suatu daerah tidak perlu terdiri atas saham-saham. Apabila modal dimaksud diatas merupakan kekayaan beberapa daerah maka modal perusahaan itu perlu terdiri atas saham-saham. Salah satu jalan yang dapat ditempuh untuk mengerahkan *funds and forces* dari masyarakat di Daerah ialah dengan mengikutsertakan warga negara Indonesia dan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia dalam modal yang diperlukan untuk mendirikan Perusahaan Daerah.

Sebagaimana perusahaan pada umumnya, BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah juga memiliki organ Rapat Pemegang Saham, namun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah tidak memberikan rincian yang jelas tentang peran dan fungsi organ tersebut. Keberadaan organ ini bukanlah sebagai lembaga tertinggi didalam suatu perusahaan sebagaimana yang dianut dalam terminologi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas atau organ yang memiliki wewenang

yang tidak dimiliki oleh organ lain yaitu Direksi dan Dewan Komisaris dalam terminologi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

2. Kontruksi Yuridis Badan Usaha Milik Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dampak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, namun tidak mencabut keberlakuan aturan pelaksanaan dibawahnya selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diketahui bahwa BUMD terbagi atas Perumda dan Perseroda. Namun, jika melihat beberapa aturan pelaksana dan/atau turunan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang masih berlaku, diketahui beberapa aturan di antaranya masih menggunakan bentuk Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk BUMD. Peraturan dimaksud adalah Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD dan Permendagri Nomor 22 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah. Bahkan, pada Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 diatur bahwa pengaturan Perusahaan Daerah tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, yang mana sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut keberlakuannya.

Berbeda dengan BUMD dalam bentuk Perseroan Terbatas atau Perseroda yang pengaturannya juga mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, sehingga lebih terarah pengelolaannya. Tidak terdapat peraturan khusus yang mengatur Perumda. Sedangkan Perumda yang masih mengacu pada pengaturan terhadap Perusahaan Daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 menjadi tidak sesuai dengan pengertian Perumda berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diantaranya terkait dengan kepemilikan. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, Perusahaan Daerah dapat dimiliki oleh satu atau lebih pemerintah daerah, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, perusahaan umum daerah yang dimiliki oleh lebih dari satu pemerintah daerah harus merubah bentuknya menjadi Perseroda.

³ *Ibid*, Pasal 343.

Selain itu, masih terdapat hal-hal yang belum diatur terkait kepengurusan di BUMD. Misalnya baik pada Permendagri Nomor 22 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian PDAM, maupun Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah telah diatur bahwa Direksi tidak boleh merangkap jabatan sebagai direksi di perusahaan lain. Namun, untuk Dewan Pengawas ataupun Dewan Komisaris selain pada BUMD dalam bentuk Bank Perkreditan Rakyat, yang diatur pada Permendagri Nomor 22 Tahun 2006, tidak ditentukan boleh merangkap jabatan atau tidak. Jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, terkait jabatan Dewan Pengawas maupun Dewan Komisaris jelas diatur dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota direksi BUMN, BUMD, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang menimbulkan benturan kepentingan.

Berdasarkan jenis dan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, BUMD dibagi menjadi dua bentuk yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD membagi menjadi dua bentuk yaitu bentuk Perumda dan bentuk Perseroan. Dengan konstruksi dan bentuk BUMD seperti ini tentunya memerlukan pengelolaan dan penanganan yang berbeda pula. Seperti kita ketahui untuk BUMD yang berbentuk perseroan dapat mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan uraian diatas, maka setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, secara langsung memberikan implikasi yuridis terhadap pengaturan BUMD yang selama ini ada di Indonesia. Bentuk hukum dari BUMD diatur dalam Pasal 331 ayat (3) yang menyebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, dimana pendiriannya disesuaikan dengan kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. BUMD yang selama ini ada di Indonesia bentuk hukumnya akan disesuaikan menurut bidang usahanya. Perumda sebagai pelaksana misi kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, dari bidang usaha yang selama ini diusahakan oleh Perumda adalah BUMD yang bergerak dalam pengelolaan air minum dan pengelolaan pasar. Perseroda sebagai

Badan Usaha yang mempunyai cakupan bidang usaha selayaknya Perseroan Terbatas, dan Perseroda sebagai BUMD, maka Perseroda dapat melakukan kegiatan usaha di semua bidang usaha, yang berarti semua Perusahaan Daerah dapat berubah menjadi Perseroda.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Pengaturan BUMD sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah belum berbanding lurus dengan perkembangan sistem tata kelola perusahaan yang telah sangat berkembang pelaksanaannya, seperti yang terlihat pada prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, hal ini disebabkan tata kelola BUMD hanya berdasarkan *rule of the game* sebagaimana yang telah ada pada pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dimana undang-undang tersebut telah berusia cukup lama dan disadari tidak dapat mengakomodasi sistem tata kelola perusahaan yang telah berkembang. Disamping itu tata kelola BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas dan juga peraturan daerah yang menjadi dasar hukum pendirian Perseroan Terbatas BUMD serta peraturan regulator atau otoritas yang berkaitan dengan bidang usaha BUMD. Oleh karena itu *legal framework* berkenaan dengan tata kelola BUMD belum berfungsi secara maksimal untuk pengelolaan BUMD.
- b. Dampak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap bentuk badan hukum dan pengelolaan BUMD di Indonesia berimplikasi yuridis terhadap pengaturan BUMD yang selama ini telah ada di Indonesia.

2. Saran

- a. Hingga saat ini belum seluruh pengaturan BUMD telah ada peraturannya. Sedangkan di sisi lain peraturan terkait Perumda juga belum tersedia sehingga untuk menjamin kelangsungan usaha BUMD sebaiknya pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana tentang pengelolaan BUMD.
- b. Sebaiknya pemerintah daerah menerbitkan ketentuan yang mewajibkan BUMD untuk melakukan tata kelola yang baik, terutama pada BUMD yang berorientasi pada pencapaian keuntungan sebagaimana kewajiban melaksanakan tata kelola yang baik pada BUMN.

- c. Oleh karena belum adanya ketentuan yang mengikat untuk melaksanakan tata kelola yang baik pada BUMD sebaiknya organ yang ada pada BUMD dapat merumuskan pelaksanaan tata kelola yang baik dalam anggaran dasar atau peraturan-peraturan internal lainnya dengan mengacu pada tata kelola perusahaan yang baik.

E. Daftar Pustaka

- Amin Widjaja Tunggal, *Corporate Social Responsibility (CSR)*, Harvarindo, Jakarta, 2008.
- Anton Sujono, *Revitalisasi BUMD Dalam Perekonomian Daerah*, LIPI, 2010, Jakarta.
- Antonius Alijoyo dan Subarto Zain, *Komisaris Independen, Penggerakan Praktik GCG di Perusahaan*, Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2004,.
- Anwar M, Arsyad, *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Chidir Ali. *Badan Hukum*. Alumni, Bandung, 1999.
- Deddy Supriyadi Bratakakusuma & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Eddi Wibowo, Tomo HS dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Memahami Good Government Governance & Good Corporate Governance*, YPAPI, Jakarta, 2004.
- Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, Bina Rena Pariwara, Jakarta, 2007.
- Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgment Rule*, Tatanusa, Jakarta, 2008.
- Joni Emrizon, *Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance*, Genta Press, Yogyakarta, 2007.
- Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- Roni Hanitijo S, RonoSoemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*. Sinar Baru, Bandung, 1984.
- Rustian Kamaludin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, Depdagri, Jakarta, 2014.
- S.F. Marbun, dkk (Ed), *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Safri Nugraha, *Privatisasi BUMD dalam Upaya Meningkatkan Kinerja*, BPHN-Departemen Kehamikan, Jakarta, 1996.
- Thomas Kaihatsu, *Good Corporate Governance dan Penerapan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006.
- Tony Prasetyantono, *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*, BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan, dan Strategi, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005.
- Wahyudin Zarkasyi, *Good Corporate Governance Pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan, dan Jasa Keuangan Lainnya*, Alfabeta, Bandung, 2008.
- Wawan Zulmawan, *Kenapa Harus BUMD*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2016.