

REPUBLIK INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka pelindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202146617, 14 September 2021

## Pencipta

Nama : Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H., Dr. Gunardi Lie, S.H., M.H. dkk

Alamat : Jl. Kerinci VIII/61, RT/RW 010/002, Desa/Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran Baru Jakarta Selatan, Jakarta Selatan, DKI JAKARTA, 12160

Kewarganegaraan : Indonesia

## Pemegang Hak Cipta

Nama : Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H., Dr. Gunardi Lie, S.H., M.H. dkk

Alamat : Jl. Kerinci VIII/61, RT/RW 010/002, Desa/Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran Baru Jakarta Selatan, Jakarta Selatan, DKI JAKARTA, 12160

Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : Buku

Judul Ciptaan : Perspektif Hukum Penyertaan Saham Negara Pada Perusahaan Terbatas Dalam Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance -GCG)

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 1 Maret 2021, di Jakarta

Jangka waktu pelindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000272295

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.  
NIP. 196611181994031001

## Disclaimer:

Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.

**LAMPIRAN PENCIPTA**

No	Nama	Alamat
1	Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H.	Jl. Kerinci VIII/61, RT/RW 010/002, Desa/Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran Baru Jakarta Selatan
2	Dr. Gunardi Lie, S.H., M.H.	Jl. Tabing Blok N No. 27 RT/RW 002/010 Kel/Desa Gunung Sahari Selatan, Kecamatan Kemayoran, Jakarta Pusat
3	Prof. Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., M.Kn	Kp. Gaga, RT/RW 006/004. Kel/Des Semanan, Kecamatan Kalideres Jakarta Barat
4	Dr. Dwi Andayani B.S., S.H., M.H.	Jl. Praja II No. 25 RT/RW 001/005, Kel/Desa Kebayoran Lama, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan

**LAMPIRAN PEMEGANG**

No	Nama	Alamat
1	Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H.	Jl. Kerinci VIII/61, RT/RW 010/002, Desa/Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran Baru Jakarta Selatan
2	Dr. Gunardi Lie, S.H., M.H.	Jl. Tabing Blok N No. 27 RT/RW 002/010 Kel/Desa Gunung Sahari Selatan, Kecamatan Kemayoran, Jakarta Pusat
3	Prof. Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., M.Kn	Kp. Gaga, RT/RW 006/004. Kel/Des Semanan, Kecamatan Kalideres Jakarta Barat
4	Dr. Dwi Andayani B.S., S.H., M.H.	Jl. Praja II No. 25 RT/RW 001/005, Kel/Desa Kebayoran Lama, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan



## **SURAT KETERANGAN**

No.: 138.A-PUS/FH-UNTAR/III/2021

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, dengan ini menerangkan telah menerima Buku Referensi dengan rincian:

Judul	Prespektif Hukum Penyetaraan Saham Negara pada Perusahaan Terbatas dalam Tata kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance- GCG)
Identitas Karya	Penulis : Dr. Gunardi, S.H., M.H. dkk. Nomor ISBN : 978-623-231-773-4 Tahun Terbit : 2021 Penerbit : PT. RajaGrafindo Persada
Jumlah	1 Eksemplar

untuk kemudian disimpan dan dipergunakan di Perpustakaan Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara.

Demikian surat keterangan ini dibuat, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 30 Maret 2021

Perpustakaan Fakultas Hukum



**Nora Varera Widyatari, S.IIP.**



Jeane Neltje Saly | Gunardi Lie  
Ahmad Sudiro | Dwi Andayani Bs

# Perspektif Hukum

## Penyertaan Saham Negara pada Perusahaan Terbatas

dalam Tata Kelola Perusahaan yang Baik  
(Good Corporate Governance-GCG)



*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)*

Jeane Neltje Saly, Gunardi Lie, Ahmad Sudiro, dan Dwi Andayani Bs,

Perspektif Hukum Penyertaan Saham Negara pada Perusahaan Terbatas  
Dalam Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance-GCG)/  
Jeane Neltje Saly, Gunardi Lie, Ahmad Sudiro, dan Dwi Andayani Bs.

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

viii, 284 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 261.

ISBN 978-623-231-773-4

Hak cipta 2021, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

**2021. 2969RAJ**

Jeane Neltje Saly

Gunardi Lie

Ahmad Sudiro

Dwi Andayani Bs.

**PERSPEKTIF HUKUM PENYERTAAN SAHAM NEGARA PADA PERUSAHAAN TERBATAS  
DALAM TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK  
(GOOD CORPORATE GOVERNANCE-GCG)**

Cetakan ke-1, Maret 2021

Hak penerbitan pada PT Rajagrafindo Persada, Depok

Copy Editor : Nuraini

Setter : Raziv Gandhi

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon: (021) 84311162

E-mail : [rajapers@rajagrafindo.co.id](mailto:rajapers@rajagrafindo.co.id) <http://www.rajagrafindo.co.id>

*Perwakilan:*

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. Bandung-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. Yogyakarta-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngrestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. Surabaya-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. Palembang-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. Pekanbaru-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. Medan-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. Makassar-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. Banjarmasin-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. Bali, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. Bandar Lampung-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

## PRAKATA

Atas Rahmat Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, dapat diselesaikan buku hasil penelitian tentang Perspektif Hukum Penyertaan Saham Negara pada Perusahaan Terbatas Dalam Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance-GCG*), yang berisi modal yang berasal dari APBN yang menimbulkan berbagai pandangan berakibat tidak optimal kedudukan BUMN/BUMD sebagai perusahaan swasta yang mandiri, antara lain BUMD Kotamadya Kupang. Untuk itu diucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunannya.

Buku ini berisi hasil penelitian tentang hambatan dan kendala yang dihadapi dalam mencapai efektivitas pengelolaan BUMD dalam perspektif *Good Corporate Governance-GCG*. Hambatan dan kendala tersebut antara lain di samping pandangan berbeda terkait dengan status Perusahaan Terbatas berhubungan dengan keuangan yang dikelola berasal dari APBN, memperlihatkan polemik penyertaan saham negara yang terperangkap dalam prinsip *independency* (kemandirian) perspektif penyitaan dalam kepailitan, akibat dasar yuridis yang berbeda, termasuk belum adanya kepastian hukum pelaksanaan BUMD akibat aturannya tidak berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dalam UU Pemerintahan Daerah. Akibat norma hukum, prinsip dan indikator berupa pasal-

pasal yang berpotensi tumpang tindih baik dari aspek kewenangan, hak dan kewajiban, tidak sinkron menimbulkan ketidakpastian dalam penalarannya.

Aspek-aspek tersebut dikemukakan guna pencerahan untuk peningkatan peran BUMD sebagai agen pembangunan di bidang pangan, infrastruktur dan perumahan, juga air minum. BUMN sebagai badan usaha berbadan hukum yang menjadi "tonggak usaha" negara sebagai perintis, pelopor dan agen pembangunan nasional merupakan salah satu unsur yang utama dalam perekonomian nasional dan pembangunan nasional. Kedudukan hukum keuangan BUMN telah diatur secara khusus di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN namun kedudukan BUMD masih belum ada kepastian sebab diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menghambat efektivitas pengelolaannya. Namun dalam melakukan kegiatannya ternyata BUMN/BUMD menghadapi kendala regulasi, khususnya banyaknya regulasi yang tidak sinkron dan harus dipatuhi sehingga menyulitkan untuk bergerak dan berinvestasi secara efisien dan efektif.

Keadaan itu menghambat BUMN/BUMD sebagai suatu perusahaan yang dituntut untuk dapat memberikan kontribusi bagi penerimaan negara, kurang optimal dalam tingkat efisiensi dan efektivitas pada proses produksi yang dijalankan dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Walaupun saat ini sudah ada kemajuan namun belum menyeluruh terutama BUMD yang pengelolaannya di daerah yang masih mengalami kendala, padahal sudah ada upaya pemerintah untuk dapat bersaing. Masih perlu ditingkatkan upaya pemerintah dalam mendorong dunia usaha agar budaya yang apatis dan lambat dapat bersaing di arena perdagangan ASEAN.

Penulis  
Jeane N. Saly  
Gunardi Lie  
Ahmad Sudiro &  
DWi Andayani Bs

**PENYERTAAN SAHAM NEGARA PADA PERUSAHAAN TERBATAS DALAM  
TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK (*GOOD CORPORATE  
GOVERNANCE-GCG*) PERSPEKTIF HUKUM**

Polemik Penyertaan Saham Negara  
Yang Terperangkap dalam Prinsip *Independency* (Kemandirian)  
Perspektif Penyitaan Dalam Kepailitan

**Jeane Neltje Saly  
Gunardi Lie  
Ahmad Sudiro  
Dwi Andayani Bs,  
2020**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1. LATAR BELAKANG .....	18
2. RUMUSAN MASALAH .....	18
3. TUJUAN .....	18
4. METODE PENELITIAN .....	
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	20
A. Landasan Teori .....	20
1. Teori Efektifitas .....	20
2. Teori Pengawasan .....	24
3. Teori Pembangunan Hukum .....	27
B. Peraturan Perundang-undangan Perusahaan Daerah .....	27
Perusahaan Daerah ke Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	
Dalam Rangka Pembangunan	
BAB III METODE DALAM PENELITIAN .....	33
A. Jenis Penelitian .....	33
B. Sifat Penelitian .....	34
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	35
A. Pandangan Umum .....	35
B. Keberadaan BUMN dan BUMD .....	38
1. BUMN .....	38
2. BUMD .....	45
3. Implikasi Yuridis UU No. 23/2014 Terhadap Pengaturan ...	53
BUMD	
4. UU Perusahaan Daerah Dan Pengaturan BUMD .....	59
4. Pengawasan .....	103
C. Keberadaan BUMN dan BUMD .....	38
1. BUMN .....	38
2. BUMD .....	45
3. Implikasi Yuridis UU No. 23/2014 Terhadap BUMD .....	52
BUMD	
4. UU Perusahaan Daerah Dan Pengaturan BUMD.....	58

5. Pengawasan .....	106
BAB V PENUTUP .....	220
A. KESIMPULAN .....	
B. SARAN .....	

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

## Synopsis

Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Hal tersebut terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Berkaitan dengan di persangkakan dan dituntutnya sejumlah mantan direksi atau direksi PT BUMN (Persero) atas perbuatan mereka yang merugikan PT BUMN (Persero) sehingga dikategorikan merugikan keuangan negara, perlu diberikan pemahaman mendalam karena keuangan PT BUMN (Persero)/BUMD berdasarkan teori hukum dan teori lingkungan kuasa hukum bukan merupakan keuangan negara sehingga kerugian pada PT BUMN (Persero) bukan kerugian negara. Pemikiran aparat penegak hukum Kejaksaan Agung, Kepolisian dan Pemeriksa BPK, bahwa kerugian persero merupakan kerugian negara tidaklah salah. Landasan hukum yang mendasari pemikiran tersebut adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ( Pasal 1 angka 1). Pada sisi kalangan akademisi dan juga Direksi Persero berpendapat bahwa pengaturan BUMN Persero sebagai Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bahwa kerugian persero adalah merupakan kerugian persero sebagai badan hukum (*legal person*), dan bukan merupakan kerugian negara

Buku ini berisi Penyertaan saham Negara/Daerah (APBN/APBD) BUMN/BUMD yang merupakan Perusahaan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perusahaan Terbatas (UU PT) sangat menarik untuk diteliti, baik oleh Pusat maupun Daerah hingga bagaimana kedudukan saham negara/saham daerah yang dipisahkan menjadi polemik. Apakah saham yang dipisahkan tersebut menjadi kekayaan Perseroan Terbatas (BUMN/BUMD) atau saham Negara yang disertakan tersebut kedudukannya tidak terpisah dari APBN. Bila saham tersebut tidak dipisahkan dari APBN, maka kekayaan negara tidak dapat disentuh dalam penyitaan bila Perusahaan Terbatas tersebut pailit. Beragam kendala dihadapi dalam perjalanan usahanya, selain adanya pandangan yang berbeda tentang penyertaan saham di atas, landasan hukum yang berubah-ubah, sifat birokratif, campur tangan pemerintah, SDM yang kurang optimal dialami BUMN/BUMD yang berakibat berjalan tertatih-tatih tanpa kemajuan tidak sebagaimana BUMN/BUMD. Keadaan tersebut perlu menjadi kajian sistem pengawasan BUMN/BUMD dalam kaitan dengan Pengelolaan *Good Corporate Government-CGC* bagi pencapaian visi dan misi yang diinginkan untuk dicapai oleh BUMN/BUMD

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Penyertaan saham Negara pada Perusahaan Terbatas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perusahaan Terbatas (UU PT) sangat menarik untuk diteliti, baik oleh Pusat maupun Daerah hingga bagaimana kedudukan saham negara yang dipisahkan menjadi polemik. Apakah saham yang dipisahkan tersebut menjadi kekayaan Perseroan Terbatas (BUMN/BUMD) atau saham Negara yang disertakan tersebut kedudukannya tidak terpisah dari APBN. Bila saham tersebut tidak dipisahkan dari APBN, maka kekayaan negara tidak dapat disentuh dalam penyitaan bila Perusahaan Terbatas tersebut pailit. Beragam kendala dihadapi dalam perjalanan usahanya, selain adanya pandangan yang berbeda tentang penyertaan saham di atas, landasan hukum yang berubah-ubah, sifat birokratif, campur tangan pemerintah, SDM yang kurang optimal dialami BUMD yang berakibat berjalan tertatih-tatih tanpa kemajuan tidak sebagaimana BUMN.

Penyertaan saham negara pada Perusahaan Terbatas di daerah secara hukum disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perusahaan Terbatas ini diharapkan mencapai standar *Good corporate governance* melalui efektifitas sistem pengawasan yang terus ditingkatkan guna mencapai hasil yang optimal dalam pelaksanaan pelayanannya. Hal tersebut merupakan salah satu cara dalam mendorong Pemerintah menunjang ekonomi wilayahnya guna meningkatkan ekonomi nasional demi mensejahterakan masyarakat,<sup>1</sup> sebagai implementasi dari Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 (UUD 45), agar tidak kandas usahanya dan mengalami kepailitan.

Perwujudannya, sebagaimana pada BUMD dilakukan pemupukan sumber pendapatan daerah-daerah seluruh wilayah nusantara tanpa membebani masyarakat, tetapi membuka peluang usaha yang berbasiskan ekonomi yang selaras dengan potensi pusat juga daerah melalui Tata Kelola Perusahaan Yang baik (*Good Corporate Governance-GCG*),<sup>2</sup> seperti

---

<sup>1</sup> Ina Saudidjah, *Permasalahan dan Tantangan BUMD Dalam Pengelolaan Pelayanan Publik*, Hin & Hill, Jakarta, 2004, Hal. 12

<sup>2</sup>Tata Kelola Perusahaan. Istilah Tata Kelola Memiliki Beragam Definisi Tergantung Pada Berbagai Keadaan Lingkungan, Struktural, Dan Budaya, Serta Kerangka Hukum

Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Daerah Air Minum (BUMD PDAM) di Kota Madya Kupang,<sup>3</sup> Standar mendefinisikan Tata Kelola sebagai: “Kombinasi proses dan struktur yang diterapkan oleh Dewan Komisaris untuk menginformasikan, mengarahkan, mengelola, dan memantau kegiatan organisasi dalam rangka pencapaian tujuan. Sementara itu, banyak definisi mengenai tata kelola perusahaan, tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa Tata kelola perusahaan adalah suatu sistem atau cara maupun proses yang mengatur dan mengendalikan hubungan antara pihak manajemen (pengelola) dengan seluruh pihak yang berkepentingan (*slake/wider*) terhadap perusahaan mengenai hak-hak dan kewajiban mereka, yang bertujuan untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan.<sup>1</sup>

Tata kelola perusahaan mempunyai lima prinsip dasar yaitu sebagai berikut:

- Transparansi yaitu keterbukaan dalam proses dan pengungkapan informasi, kinerja perusahaan secara akurat
- Independensi yaitu kebebasan melaksanakan tugas dan kewenangan tanpa tekanan pihak lain
- Keadilan yaitu keadilan dan kesetaraan perlakuan terhadap para *stakeholders*
- Akuntabilitas yaitu pengelolaan perusahaan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang didasari itikad baik
- Tanggung Jawab yaitu pertanggungjawaban kepada stakeholders sesuai peraturan dan etika usaha yang berlaku

Pelaksanaannya belum tercapai secara optimal sebab mengalami berbagai masalah, antara lain masalah efisiensi, intervensi dan birokrasi, pengendalian serta pengawasan, ditambah dengan pengaturan tentang pemisahan kekayaan daerah (BUMD) juga kekayaan BUMN masih terdapat dua rezim dimana terdapat pandangan bahwa kekayaan BUMD/BUMN adalah kekayaan negara sementara rezim lain mengatakan bukan kekayaan daerah/negara sebab kegiatan usaha masuk dalam rezim privat. Terdapat landasan hukum yang bertentangan dengan rezim privat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

---

<sup>3</sup> Jeane Neltje Saly, *Sistem Pengawasan BUMD Dalam Pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance-GCG)*, BPHN, 2012, hal. 2. Penelitian sudah pernah dilakukan secara Umum, pada tahun 2002

Selaku pemilik, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya sebagaimana yang dilakukan oleh BUMN yang melakukan kegiatan di seluruh wilayah nusantara. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti *Dewan Komisaris*, yang anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemerintah daerah (PEMDA),<sup>4</sup> yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis secara professional sama sekali, berakibat tindakan kebijakannya dibayang-bayangi oleh pandangan rezim yang beranggapan bahwa kekayaan BUMD merupakan kekayaan daerah.

Biasanya, badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri, walaupun menerima hasil dari fungsinya.

Selain itu, bidang hukum juga mengalami masalah. Undang-Undang (hukum tertulis) yang dipergunakan sebagai pedoman,<sup>5</sup> dalam pelaksanaan BUMD diatur dalam berbagai aturan yang berubah-ubah dengan tidak pasti apakah produk hukum terdahulu masih berlaku atau tidak sebab secara tegas tidak diatur keberlakuan hanya diatur dalam norma dari batang tubuh peraturan perubahan-undangan yang berlaku kemudian.

Dalam kaitan dengan aspek hukum tersebut, maka peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang terkait, yang pernah berlaku dalam pelaksanaan kegiatan BUMD dapat dilihat di

bawah ini:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

---

<sup>4</sup> Jeane Neltje Saly, *Praktek BUMD*, Hasil penelitian Tim Penelitian BPHN, ,BPHN, Jakarta, 2016, hlm 43

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm, 11 Hukum tidak hanya aturan, tetapi juga *processes*, antara lain mekanisme dan proses pelaksanaannya, tidak hanya aturan (*legal substance*), seperti undang-undang (UU), tetapi juga struktur hukum (*legal structure*), seperti institusi dan para pelaksananya, dan *legal culture* (budaya hukum), seperti SDM, dilakukan secara profesional).

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
8. Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2015, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Draft RUU tentang Perubahan Undang-Undang No.31 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Bahan Timus, Per Tanggal 23 Juni 2014.
9. Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD;
10. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah; dan
11. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.
12. Permendagri No. 22 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
13. Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
14. Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD
15. Omnibus Law yang mengatur perubahan beberapa ketentuan dalam U Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
16. Dan seterusnya

Implikasi yuridis diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengaturan badan usaha milik daerah di Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki

akibat hukum terhadap pengaturan BUMD yang selama ini telah ada sebelumnya di Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mencabut dan menyatakan tidak berlaku, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana keduanya merupakan payung hukum pengaturan BUMD termasuk peraturan pelaksanaannya yang menjadi landasan hukum BUMD sebelum berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, secara khusus mengatur BUMD Pada BAB XII terdiri dari 12 Pasal, dimulai dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 serta tersebar dibeberapa pasal, seperti Pasal 1 angka 40, Pasal 134 ayat (1) huruf c, 188 ayat (1) huruf c, 298 ayat (5) huruf c, 304 ayat (1) dan (2), 320 ayat (2) huruf g, 402 ayat (2), 405 dan Pasal 409.

Perkembangan pengaturan BUMD dari masa ke masa, yaitu sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan payung hukum pengaturan BUMD selama ini merupakan sejarah pembentukan perusahaan daerah yang mendukung kegiatan pemerintah daerah.

Hasil kajian menyatakan bahwa peraturan yang baik hendaknya dibuat paling kurang 25 tahun ke depan. Perubahan yang terlalu cepat bersifat pragmatis, namun dapat bertentangan dengan kedudukan dan fungsi pembentukannya dan dapat terjadi diskresi, yaitu peraturan yang dibuat untuk memenuhi kepentingan masyarakat oleh Pejabat yang berwenang namun materi muatannya tidak sesuai dengan kewenangan pembuatannya. Hal tersebut akan tunjang tindih secara vertical dan horizontal norma dan berdampak timbulnya ketidakpastian hukum berdampak pada bidang usaha yang diaturnya. Antara lain terjadi benturan kepentingan dan menghambat kemajuan usaha tersebut.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menimbulkan implikasi yuridis terhadap keberadaan BUMD yang selama ini pengaturannya masih sangat “rancu” tidak hanya dalam tataran yuridis tetapi juga tataran praktis, termasuk peraturan yang berkaitan dalam pengelolaannya seperti Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Pada awalnya BUMD diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962), yang telah dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi tidak disertai dengan landasan hukumnya berakibat Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 masih diberlakukan, dan masih merupakan landasan yuridis dalam kegiatan dianggap peraturan daerah di beberapa daerah terkait peraturan daerah yang mengatur tentang BUMD.

Dalam perkembangannya dinamika otonomi daerah mengalami pasang surut dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan dan telah di amandemennya beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan otonomi daerah dan pemerintahan daerah. Dan keadaan demikian menggambarkan anggapan bahwa setelah demokrasi politik, yang dilakukan melalui penggantian peraturan hendaknya dibuat landasan yuridis baru guna menunjang kepastian kegiatan ekonomi sehingga tercipta keselarasan dengan demokrasi ekonomi. Sebab itu demokrasi politik saja tidak cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya, harus juga terdapat demokrasi ekonomi.

Anggapan ini tidak terlepas dari pandangan sosialisme holistik, (Konsep demokrasi ekonomi yang holistik; perlunya demokrasi dalam pengendalian produksi maupun distribusi) yang menekankan demokrasi ekonomi untuk menanggapi ditolaknya kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal.rah mencapai demokrasi ekonomi tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, pernyataan ini diperkuat dengan mengamati produk hukum khususnya

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebagian besar substansinya masih terfokus pada demokrasi politik, misalnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta perubahannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagian besar pasal-pasal perubahan masih terkait dengan persoalan-persoalan politik.

Patut diapresiasi dan didukung upaya menciptakan landasan hukum baru dengan dituangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan keseriusan pemerintah dan DPR memperhatikan pengelolaan BUMD, sebagai salah satu badan usaha yang diadakan sebagai penunjang di daerah, terutama di era otonomi daerah, meskipun tidak dapat dipungkiri masih terdapat aturan hukum yang masih belum optimal sebab masih terdapat tumpeng tindih pengaturannya seperti peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan Negara, dan pembendaharaan Negara. Adapun beberapa alasan mengapa Pemerintah Daerah sangat antusias melibatkan diri dalam kegiatan usaha dengan mendirikan BUMD.

Terhadap hal tersebut dalam perkembangan ada beberapa pertimbangan sebagai gambaran umum mempertahankan eksistensi BUMD, diantaranya:

1. berdasarkan pertimbangan ideologis. Contoh di negara-negara sosialis diyakini bahwa alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/daerah. Hal ini dalam rangka melindungi buruh dan orang banyak dari kemungkinan pemerasan oleh pengusaha swasta/kapitalis;
2. di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha boleh jadi dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan karena swasta tidak/belum mampu berperan;
3. untuk melindungi kepentingan umum/orang banyak. Berkaitan dengan hal ini pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli atau untuk memberikan saingan kepada kegiatan swasta agar tidak terjadi monopoli. Dalam hal ini sekurang-kurangnya pemerintah ingin berperan sebagai price leader;
4. mencari keuntungan, dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan pemerintah baik untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik.

Implikasi yuridis diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengaturan BUMD di Indonesia.

A. Perkembangan Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

Istilah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mengemuka selama ini tidak terlepas dari kehadiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, akan tetapi

pada undang-undang tersebut tidak satupun ditemukan istilah Badan Usaha Milik Daerah. Pada Pasal 2 undang-undang tersebut memberi penjelasan tentang Perusahaan Daerah:

“Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.”

Sama sekali pada pasal tersebut tidak menunjukkan apakah perusahaan daerah merupakan BUMD, walaupun pada pasal tersebut memperlihatkan ciri perusahaan daerah merupakan badan hukum dengan harta yang terpisah. Selain itu ketidak jelasan pengertian perusahaan pada konsep perusahaan daerah menyebabkan perusahaan daerah kesulitan dalam menjalankan fungsi, pengelolaan dan pengembangannya.

Pada perkembangannya istilah BUMD muncul sejak dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda. Meskipun Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut menitik beratkan pada bentuk hukum, akan tetapi istilah BUMD dibaurkan dengan istilah Perusahaan Daerah. Dapat diamati pada:

Konsideran huruf c. yang menguraikan “bahwa pada kenyataannya pada saat ini masih terdapat banyak jenis dasar hukum Badan Usaha Milik Daerah....”

Konsideran huruf d.yang menguraikan “bahwa dengan keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, menyebabkan semakin tumbuh dan berkembangnya Perusahaan Daerah....”

Konsideran huruf e.

“bahwa pengelolaan Perusahaan Daerah harus diselenggarakan secara efisien dan efektif....”

Konsideran huruf f.

“bahwa sambil menunggu diberlakukannya undang-undang yang baru tentang Perusahaan Daerah....”

Konsideran huruf g.

“bahwa....perlu dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah....”

Pembauran UU Perusahaan Daerah juga dapat diamati pada intruksi tersebut beserta lampirannya.

Selanjutnya dengan hadirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Dari beberapa peraturan tersebut dapat dipahami bahwa istilah perusahaan daerah dan badan usaha milik daerah dibaurkan, menjadi istilah perusahaan daerah ke dalam istilah BUMD. Hal itu ditemukan dalam rumusan norma Pasal 2, bahwa : “Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).”

Pembauran tersebut terjadi, bahkan terlilita sama dan tidak terdapat perbedaan dalam pemberian istilah bentuk hukum “Perusahaan Daerah/PD”, padahal jika diamati Instruksi Menteri dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 istilah Instruksi Menteri tersebut sudah mempergunakan istilah “Perumda” atau “perusahaan umum daerah,” dan tidak perusahaan daerah lagi.

Frasa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) lebih sesuai bila dikaji dari sudut perkembangan pengaturan Perusahaan Daerah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah telah diatur keberlakunya berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun demikian sampai saat diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum ada Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang telah ketinggalan terkait dengan perkembangan jaman diikuti dengan cepat oleh peningkatan teknologi bahkan sudah mencapai revolusi industri.

Pada perkembangannya istilah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang digunakan untuk menyebutkan Perusahaan Daerah dalam berbagai kajian baik dalam bidang hukum maupun bidang lain di luar hukum.

Frasa BUMD juga terdapat di dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pasal Pasal 84 menentukan bahwa Pemerintah Daerah mendirikan

BUMD, didirikan dengan Peraturan Daerah. Namun ketentuan tersebut belum memberikan definisi yang jelas tentang BUMD.

Selanjutnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dirubah dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 sebagaimana dirubah menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, terutama pada Pasal 177 yang menentukan

“Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Rumusan pasal dari undang-undang tersebut juga tidak memberikan definisi maupun batasan yang jelas tentang BUMD.

Hakekat BUMD berkaitan erat dengan perkembangan kebijakan tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pada awalnya, BUMN merupakan perusahaan-perusahaan negara baik yang berbentuk badan-badan berdasarkan hukum perdata maupun yang berbentuk badan hukum berdasarkan hukum publik antara lain yang berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia diatur dengan Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419. Dalam rangka mensingkronkan segala kegiatan ekonomi pada saat itu, Pemerintah mengeluarkan Perpu nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Sejarah timbulnya usaha negara berbentuk Perusahaan Negara disebabkan perlunya landasan hukum perusahaan Negara sebagai unit ekonomi yang tidak terpisahkan dari sitim ekonomi Indonesia dan didorong oleh perkembangan kebutuhan saat itu. Selanjutnya pada hakekatnya ada banyak usaha negara dalam bentuk Perusahaan Negara yang tidak secara optimal efektif. Atas pertimbangan tersebut, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang /Perpu Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara ( Perpu Perusahaan Negara).

Pertimbangan dibentuknya Perpu Perusahaan Negara ini adalah bahwa Perusahaan-perusahaan Negara sebagai unit ekonomi yang tidak terpisahkan dari sitim ekonomi Indonesia, perlu segera disesuaikan pengaturan dan pembinaannya menurut isi dan jiwa Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXIII/MPRS/1966; Pada alam kenyataannya terdapat usaha Negara dalam bentuk Perusahaan Negara berdasarkan Undang-undang No. 19 Prp. tahun 1960 yang dirasakan tidak effisien, sehingga dipandang perlu untuk segera menertibkannya kembali. Demikian juga karena keadaan memaksa, sehubungan dengan perlu segera adanya tindakan yang cepat guna mengamankan kekayaan Negara yang tertanam dalam usaha-usaha Negara. maka pengaturannya dikeluarkan alam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.<sup>6</sup>

Dalam Perpu ini, ditetapkan bahwa usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam Perusahaan Jawatan (Perjan) yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan dalam *Indonesische Bedrijvenwet (Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419), Perusahaan Umum (Perum) yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, dan Persero yang merupakan penyertaan negara pada perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang atau KUHD (*Wetboek Van Koophandel, Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23).

Landasan yuridis dibentuknya Perpu dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (“PERPU”) disebutkan dalam **Pasal 22 ayat (1)** Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Penetapan PERPU yang dilakukan oleh Presiden ini juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“UU 12/2011”) yang berbunyi:“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Sesuai dengan kedua norma dalam UUD 45, dan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa syarat presiden menerbitkan PERPU adalah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

---

<sup>6</sup> Konsiderans Menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c.Undang-Undangan Nomor 1 Tahun 1969 Tentang

Keadaan memaksa, atau 'force majeure', didefinisikan dalam kamus hukum Merriam-Webster (1996) sebagai suatu paksaan besar atau paksaan yang tidak dapat diatasi, atau suatu kejadian (seperti perang, mogok buruh, atau cuaca ekstrim) atau suatu akibat yang tidak dapat diantisipasi atau dikendalikan. Dalam keadaan demikian, maka Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat menerbitkan Perpu.

Presiden dapat menafsirkan keadaan yang memaksa yang dapat menjadi dasar diterbitkannya PERPU, dan dengan demikian dapat dikatakan bahwa Perpu bersifat subyektif, dan normanya adalah norma subyektif sebab yang membentuknya hanya pemerintah. Norma dalam Pasal 22 merupakan landasan yuridis kewenangan Presiden menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, yang dinilai Presiden sebagai keadaan yang harus segera memberikan kepastian dalam praktek.<sup>7</sup>

Dasar ukuran norma subyektif sebagai aturan yang ditetapkan oleh Presiden akibat force majeur adalah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya "*kegantungan yang memaksa*" bagi Presiden untuk menetapkan PERPU, yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

---

<sup>7</sup> Ibnu Sina Chandranegara dalam artikel berjudul *Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian Atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009*, yang dimuat dalam *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 1, April 2012.

Dalam sidang berikutnya DPR dan Pemerintah akan membentuk undang-undangnya untuk memenuhi syarat formal dibentuknya hak dan kewajiban, apabila tidak ditolak oleh DPR .

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011, PERPU harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. Yang dimaksud dengan “*persidangan berikut*” menurut penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 adalah masa sidang pertama DPR setelah PERPU ditetapkan. Jadi, pembahasan PERPU untuk di DPR dilakukan pada saat sidang pertama DPR dalam agenda sidang DPR setelah PERPU itu ditetapkan untuk mendapat persetujuan atau tidak dari DPR.

Konsekuensi PERPU yang ditetapkan,<sup>8</sup> bahwa PERPU ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPU itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila PERPU itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut,<sup>9</sup> Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa, sebagaimana telah kami jelaskan di atas.

Meskipun PERPU tersebut belum dibahas oleh DPR, konsekuensi hukum dari PERPU itu sudah ada. Artinya, PERPU tersebut sudah berlaku, bisa dilaksanakan, dan memiliki kedudukan yang setingkat dengan UU sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.

Keadaan memaksa (force majeure) dapat terjadi oleh beragam alasan, seperti suatu alasan untuk dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi, keadaan tidak dapat dipenuhinya prestasi oleh debitur karena terjadi peristiwa yang tidak terduga yang mana debitur tidak dapat menduga akan terjadi pada waktu membuat perikatan. Dapat pula karena suatu keadaan yang terjadi setelah dibuatnya persetujuan yang menghalangi debitur untuk memenuhi prestasinya, yang mana debitur tidak dapat dipersalahkan dan tidak harus

---

<sup>8</sup> Marida Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, MFI Soeprapto, AHS Attamimi. Kanisius, 1998. 372, 1998.

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 94.

menanggung resiko serta tidak dapat menduga pada waktu persetujuan dibuat. Karena semua itu sebelum debitur lalai untuk memenuhi prestasinya pada saat timbulnya keadaan tersebut.

Keadaan memaksa/force majeure awalnya diterapkan oleh Roma (*vis motor cui resisti non potest*), yang dalam perkembangannya diikuti oleh negara-negara di dunia dengan makna yang berbeda namun tujuan sama yaitu keadaan yang tidak terduga yang menimbulkan ketidakberdayaan hukum yang ada karena keadaan yang tidak dapat diatasi, seperti banjir, gempa bumi dsbnya. Sebagaimana negara-negara penganut *common law system*, memandang *force majeure* sebagai suatu ketidakmampuan untuk melakukan sesuatu prestasi terhadap suatu kontrak, dengan di analogikan tetapi tidak identik dengan *force majeure*.

Dalam prakteknya, *Force majeure* diterapkan baik dalam hukum publik, juga dalam hukum privat. Dalam hukum privat merupakan salah satu klausa yang diimplementasikan dalam suatu perjanjian/kontrak, dikatakan salah satu klausa karena kedudukan *force majeure* dalam suatu perjanjian berada di dalam perjanjian pokok, tidak terpisah sebagai perjanjian tambahan dan dikaitkan dengan perjanjian pokok selayaknya perjanjian *accesoir*. *Force majeure* atau yang sering diterjemahkan sebagai “*keadaan memaksa*” merupakan keadaan dimana seorang debitur terhalang untuk melaksanakan prestasinya karena keadaan atau peristiwa yang tidak terduga pada saat dibuatnya kontrak, keadaan atau peristiwa tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur, sementara si debitur tersebut tidak dalam keadaan beriktikad buruk. Adapun macam-macam keadaan memaksa, yaitu sebagai berikut,<sup>10</sup>:

1. Keadaan memaksa yang absolut (*absolut onmogelijkheid*) merupakan suatu keadaan dimana debitur sama sekali tidak dapat memenuhi perutangannya kepada kreditur, oleh karena adanya gempa bumi, banjir bandang, dan adanya lahar;
2. Keadaan memaksa yang relatif (*relatieve onmogelijkheid*) suatu keadaan yang menyebabkan debitur mungkin untuk melaksanakan prestasinya.

---

<sup>10</sup> Sugali, *Keadaan Memaksa atau Force Majeur* dalam Per <http://sugalilawyer.com/keadaan-memaksa-atau-force-majeur-Dalam-Perjanjian>

Hal tersebut dapat dilihat dalam KUHPerdata, yaitu ketentuan yang mengatur tentang *force majeure* dalam perjanjian/kontrak dalam Pasal 1244 dan Pasal 1245 KUHPerdata :

Pasal 1244 :

Jika ada alasan untuk itu, si berutang harus dihukum mengganti biaya, rugi, dan bunga apabila ia tak dapat membuktikan, bahwa hal tidak atau tidak pada waktu yang tepat dilaksanakannya perikatan itu, disebabkan suatu hal yang tak terduga, pun tak dapat dipertanggungjawabkan padanya, kesemuanya itu pun jika itikad buruk tidaklah ada pada pihaknya.

Pasal 1245 :

Tidaklah biaya rugi dan bunga, harus digantinya, apabila lantaran keadaan memaksa atau lantaran suatu kejadian tak disengaja si berutang berhalangan memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau lantaran hal-hal yang sama telah melakukan perbuatan yang terlarang.

Manfaat klausa *force majeure* dalam suatu kontrak adalah guna menghindari kerugian salah satu pihak dalam suatu perjanjian karena keadaan diluar jangkauan yang biasa. Baik ditinjau dari aspek alam, politik, ekonomi dsbnya.<sup>11</sup>

Selanjutnya dalam rangka menyesuaikan dengan kebutuhan perkembangan jaman dan dalam rangka menjamin kepastian dan penegakan hukum mengingat terjadinya dualisme pengaturan pada Perseroan Terbatas yang selama ini diatur dalam KUHD (*Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23) dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen, *Staatsblad* 1939: 569 jo.717) Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagai penganti Buku Kesatu Titel Ketiga Bagian Ketiga Pasal 36 sampai dengan Pasal 56 Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel, *Staatsblad* 1847: 23) yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas berikut segala perubahannya, terakhir dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1971 dan

---

<sup>11</sup> Ibid, seperti kebakaran, banjir gempa, hujan badai, angin topan, (atau bencana alam lainnya), pemadaman listrik, kerusakan katalisator, sabotase, perang, invasi, perang saudara, pemberontakan, revolusi, kudeta militer, terorisme, nasionalisasi, blokade, embargo, perselisihan perburuhan, mogok, dan sanksi terhadap suatu pemerintahan.

Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen, Staatsblad 1939: 569 jo.717).

Dampak dibentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana Perpu Nomor 1 Tahun 1969 yaitu Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Namun demikian, mengingat bahwa Perpu 1 Tahun 1969 dan kedua Peraturan Pemerintah tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman, serta didorong dengan terbitnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang hanya mengatur dua bentuk hukum badan usaha negara yaitu Perum dan Persero. Sementara Perjan, dengan terbitnya Undang-Undang ini, harus dirubah bentuk hukumnya menjadi Perum atau Persero.

Perusahaan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang merupakan undang-undang yang penyusunannya diawali dari terbitnya Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Mengingat bahwa pembinaan Pemerintahan Daerah berada di bawah tanggung jawab Menteri Dalam Negeri, maka peraturan pelaksana Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah diterbitkan oleh Mendagri baik berupa Peraturan menteri Dalam Negeri seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah.

Dalam rangka pengembangan sumber daya lokal, maka usaha swasta, dan badan usaha milik Negara (BUMN), perusahaan daerah (PERUSDA) merupakan salah satu bentuk usaha dimana pada hakikatnya merupakan cerminan Daerah dalam mengembangkan potensi-potensi yang ada di Daerah, atau pelaksanaan dan penghormatan terhadap dari Pasal 33 dan Pasal 18

UUD NRI 1945 jo Pasal 177 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peran Perusahaan Daerah berbeda dengan Perusahaan Negara dapat dicermati dari fakta yang terjadi bahwa, Perusahaan Daerah di Indonesia hanya sebatas pada lingkup Daerah, tidak memiliki akses langsung ke perekonomian nasional atau langsung menjalankan peranan Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik sebagaimana yang dapat dilakukan oleh BUMN. Bila diperhatikan peranan dan fungsi perusahaan daerah di Negara-negara Sosialis seperti Chechoslovakia, Polandia dan lain-lain.<sup>12</sup>

Peranan Perusahaan Daerah terletak di bidang industri yang bersifat lokal (local industry) ataukah industri kecil (small industry), berbeda peranannya dengan perusahaan-perusahaan yang dikuasai langsung oleh Negara dan langsung di bawah Menteri yang membidangi urusan tersebut. Jadi peran Perusahaan Daerah berbeda dengan Perusahaan Negara. Nampaknya hal tersebut dapat dicermati dari fakta yang terjadi bahwa, Perusahaan Daerah di Indonesia hanya sebatas pada lingkup Daerah, tidak memiliki akses langsung ke perekonomian nasional atau langsung menjalankan peranan Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik sebagaimana yang dapat dilakukan oleh BUMN.

Penjelasan Undang-Undang Perusahaan Daerah (UUNo. 5/1962) juga telah menyatakan bahwa suatu kesatuan produksi sebagaimana disebutkan pada Pasal 5 Ayat (1) dimaksudkan adalah bersifat regional, yaitu kesatuan produksi dalam arti yang luas dimana meliputi memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum yang bersifat regional, untuk kebutuhan seluruh masyarakat dan tidak termasuk dalam bidang-bidang usaha yang diselenggarakan Pemerintah Pusat.

---

<sup>12</sup> Made Gede Subha Karma, Oleh: Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemerintahan Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Negara di Indonesia, Page Bekerja dan Berkarya,skrfriends,<https://subhakarmaresenlaw.wordpress.com/2016/01/09/implikasi-yuridisdiundangkannya-undang-undang-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah-terhadap-pengaturan-badan-usaha-milik-daerah-di-indonesia/>, Jakarta, 4 Maret 2020.

Namun demikian ada persamaan antara perusahaan daerah/BUMN dan BUMD dalam tataran praktik sama-sama mengalami ketidak-pastian terutama dalam hal adanya dua pandangan yang beranggapan bahwa harta BUMN/ BUMD tidak terpisah dari kekayaan negara/daerah dan pandangan lainnya beranggapan bahwa kekayaan BUMN/BUMD yang bersifat privat negara/daerah tepisah. Dua pandangan di atas juga terjadi dalam institusi peradilan. Dapat dilihat pada putusan Mahkamah Agung yang membantalkan putusan Hakim yang berisi harta kekayaan PT /BUMN tidak terpisah dari kekayaan negara yang akan diuraikan dalam analisis;

## **B. Rumusan Masalah**

Permasalahan yang akan menjadi fokus perhatian ini adalah:

1. Bagaimana dinamika pengaturan BUMD dalam pelaksanaan Tata kelola Perusahaan Yang baik (*Good Corporate Governance*)?
2. Apa hambatan, dan upaya pemerintah dalam eksistensi kemajuan BUMD sebagai Perusahaan Terbatas dalam mencapai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*)?

## **C. Tujuan**

1. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana dinamika pengaturan BUMD dalam pelaksanaan Tata kelola Perusahaan Yang baik (*Good Corporate Governance*).
2. Apa hambatan, dan upaya pemerintah dalam Apa hambatan, dan upaya pemerintah dalam eksistensi kemajuan BUMD sebagai Perusahaan Terbatas dalam mencapai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Secara teoritis kegunaan dari penelitian ini adalah dalam rangka mendukung pembentukan dan pengembangan hukum.

2. Secara Praktis
3. Secara praktis kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai bahan masukan bagi para pemangku kepentingan antara lain Pemerintah, Pusat dan Daerah, para ahli, akademisi, praktisi dan masyarakat dalam kaitan dengan penyertaan modal negara pada BUMD sebagai Perusahaan Terbatas dalam mencapai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. LANDASAN TEORI**

##### **A. 1. Teori Efektifitas**

Efektivitas secara umum dapat merupakan salah satu unsur dalam mengukur berhasil atau tidaknya seorang pemimpin dalam menghasilkan tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya oleh suatu badan usaha. Hal tersebut sesuai dengan pandangan dari H. Emerson yang dikutip Soewarno Handayaningrat S. bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”<sup>13</sup>

Secara etimologi, efektifitas berasal dari kata efektif , yang artinya ada efeknya atau akibatnya, pengaruhnya, atau dapat membawa hasil, atau berhasil guna.<sup>14</sup> Dalam bahasa Inggris, istilah efektifitas berasal dari “*effective*” yang berarti berhasil atau dilakukan dengan baik. Dalam bahasa Belanda *effectief* memiliki makna berhasil guna. Sedangkan, efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilgunaan hukum, hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri, sejauh mana hukum atau peraturan itu berjalan optimal dan efisien atau tepat sasaran.

Pengertian efektifitas tersebut menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang harus dicapai sesuai dengan misi perusahaan. Hal tersebut sesuai dengan pandangan Hidayat bahwa: Efektifitas adalah suatu ukuran tentang seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Handayaningrat, Suwarno. (1982). *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: PT. Gunung Agung. Handayaningrat, Soewarno. (1994). Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta : CV. Haji Masagung. Indrajit, Richardus eko.(2002). Membangun Aplikasi E-goverenment. Jakarta: PT.

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)Kamus versi online/daring (dalam jaringan), <https://kbbi.web.id/efektif>, Diakses, di Jakarta, 23 Desember 2017

<sup>15</sup> Hidayat. 1986. *Teori Efektifitas Dalam Kinerja Karyawan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, hlm,7

Secara hukum, maka efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto<sup>16</sup> ditentukan oleh 5 (lima) faktor,yaitu :Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sesuai pandangan tersebut, maka indikasi efektivitas dari suatu perusahaan dapat dilihat pada aturan yang mendasari pelaksanaan BUMD, pihak pihak pelaksana, yaitu pejabat dan karyawan BUMD, sarana prasarana, faktor lingkungan terkait dengan anggota masyarakat di Kupang bagaimana menikmati pelayanan public dari BUMN, khususnya PDAM, yang dapat mencapai besaran output yang diperoleh sebagai akibat input yang optimal, ditunjang oleh unsur-unsur lain, seperti, beban kerja, yang dapat berdampak terhadap pycologi kinerja, sumber daya manusia (SDM), kelembagaan, dan sarana teknologi yang memadai. Apabila pencapaian tujuan dapat dijangkau secara optimal, maka tujuan perusahaan akan tercapai sesuai misinya dengan ditunjang oleh pengawasan yang rutin.

Hal ini sesuai dengan pandangan Arthur G. Gedeian dkk,<sup>17</sup> dalam bukunya

*Organization Theory and Design* bahwa efektivitas, adalaht: “*That is, the greater the extent it which an organization’s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness*” (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas).

Beban kerja, yang dapat berdampak terhadap pycologi kinerja, sumber daya manusia (SDM), kelembagaan, dan sarana teknologi yang memadai dapat merupakan faktor penting dalam mekanisme mencapai sasaran yang ingin diwujudkan sesuai tujuan perusahaan. Hal ini sesuai dengan pandangan Georgopolous dan Tannembaum,<sup>18</sup>: “Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran.

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h. 8.

<sup>17</sup>Psychologymania, <http://www.psychologymania.com/2012/12/definisi-efektivitas.html>, Jakarta, Diakses 10 Desember 2017.

<sup>18</sup> Georgopolous dan Tannembaum..*Efektivitas Organisasi*. (Jakarta: Erlangga,1995) hlm.25

Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah, sarana, mekanisme, sasaran maupun tujuan.”

Selanjutnya efektifitas dapat dikaitkan dengan kemampuan pemanfaatan sumber daya dalam peningkatan teknologi terkait dengan perkembangan globalisasi yang diikuti oleh peningkatan teknologi saat ini. Hal tersebut seirama dengan pandangan Agung Kurniawan dalam bukunya *Transformasi Pelayanan Publik* yang mengartikan efektivitas adalah: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya” Menurutnya bahwa Efektifitas dijabarkan berdasarkan kapasitas suatu organisasi untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang langka dan berharga secara sepadai mungkin dalam usahanya mengejar tujuanoperasi dan operasionalnya.<sup>19</sup>

Dalam kaitan tersebut, maka efektifitas diartikan dengan kemampuan suatu badan usaha memanfaatkan sumber daya yang berpotensi dan berkapasitas teknologi tinggi untuk mencapai tujuan usaha. Efektifitas dijabarkan berdasarkan kapasitas suatu organisasi untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang langka dan berharga secara sepadai mungkin dalam usahanya mengejar tujuanoperasi dan operasionalnya.

Terkait dengan pengertian dan pandangan tentang efektifitas yang diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa efektifitas dapat dipantau dalam mekanisme mencapai apa yang ingin diwujudkan oleh suatu perusahaan. Dari mekanisme pelaksanaan suatu usaha dapat diprediksi berhasil tidaknya suatu usaha mewujudkan misi yang akan dicapai.

Apabila misi atau tujuan yang akan diwujudkan oleh suatu usaha terkait dengan aspek ekonomi dan social, maka yang dilihat keberhasilannya pada laba yang diperoleh termasuk kesejahteraan pekerjanya. Dapat pula dilihat pada aspek pelayanannya apakah memenuhi kebutuhan konsumen, sebagaimana yang dilaksanakan oleh BUMD PDAM di Kupang.

---

<sup>19</sup>Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Jogjakarta: Pembaruan, 2005), hlm. 109

Untuk mengukur efektivitas bukanlah suatu hal yang sederhana, karena efektivitas memiliki berbagai sudut pandang. Hal ini tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Misal, untuk sebuah perusahaan efektivitas bisa berarti merupakan pencapaian laba yang diperoleh sedangkan menurut pengamat sosial berarti kesejahteraan pekerjanya. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan.

Selanjutnya dinilai dari aspek hukum, maka dapat dilihat dari beberapa sisi, baik hukum sebagai suatu sistem,<sup>20</sup> maupun hukum yang tidak dilihat hanya pada mekanisme tetapi juga pada aturan yang mendasarinya, yang apabila dikaitkan dengan teori pembangunan Mochtar Kusumaatmadja, maka ada hubungannya karena di dalam pandangan tersebut ada aspek aturan, proses yang terkait dengan institusi,<sup>21</sup> Dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum dalam pengertian yang lebih luas, adalah pembinaan hukum secara menyeluruh suatu pendekatan normatif yang tidak semata-mata tentang hukum, keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, meliputi lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.<sup>22</sup> Efektivitas akan terjadi dalam sistem pengawasan pengelolaan BUMD apabila hukum dijadikan patokan utama sebagai landasan usaha agar berjalan terib dan tercapai efektifitas.

Penilaian terhadap usaha yang tidak efektif apabila proses atau mekanisme pelaksanaan usaha tidak sesuai dengan tujuan yang ingin diwujudkan. Hal itu sesuai dengan pandangan dari M Richard Steers bahwa jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran, maka hal itu dikatakan tidak efektif.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Laurence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, p. 338.

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung, Bina Cipta), 1979, hlm.11

<sup>22</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13 14Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11

<sup>23</sup> M Richard Steers, M Richard Steers, Terj: Magdalena Jamin. *Efektivitas Organisasi*. (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 5

Apabila efektifitas dilihat dari bagaimana aturan hukum yang mendasari pelaksanaan suatu usaha maka dapat dinilai dari bagaimana fungsi hukum dalam mekanisme pelaksanaan usaha tersebut seperti mekanisme pelaksanaan dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh pemerintah Daerah dalam BUMD PDAM (Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Daerah Air Minum).

## 2. Teori Pengawasan

---

Pengawasan menurut para ahli, antara lain George R. Terry,<sup>24</sup> sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Robbin menyatakan pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar, sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi.<sup>25</sup>

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

---

### 1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari

---

<sup>24</sup>George R. Terry, *Principles of Management*, R.D. Irwin, 1960; 1968; 1971; 7th edition 1977; 8th Edition with Stephen G. Franklin, 1994.:395

<sup>25</sup>Stephen P. Robbins, Mary Coulter. : *Management* Edisi Kesepuluh Jilid 1 Erlangga,hal. 150

pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

## 2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

## 3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran

materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

#### 4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtimatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Sistem pengawasan ada beberapa macam,<sup>26</sup> yaitu Sistem Komperatif, adalah mempelajari laporan kemajuan pekerjaan. membandingkan laporan hasil-hasil pelaksanaan pekerjaan dengan rencana, mengadakan analisa terhadap perbedaan-perbedaan, temasuk pengaruh faktor lingkungan, memberikan penilaian terhadap hasil pekerjaan termasuk para penanggung jawabnya, membuat suatu keputusan untuk perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan pekerjaan.

Sistem Verifikatif, yaitu menentukan aspek-aspek yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan. Selanjutnya membuat laporan secara periodik terhadap hasil pemeriksaan. Mempelajari laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaan, penilaian hasil pelaksanaan, dan member keputusan serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan atau penyempurnaan.

Sistem Inspeksi Inspeksi bertujuan untuk mengecek kebenaran dari hasil laporan. Dan memberikan penjelasan terhadap kebijaksanaan pimpinan, dilakukan dengan rasa kesetiakawanan, solidaritas dan moral yang tinggi.

---

<sup>26</sup> Ibid

Dan Sistem Investigasi yang lebih menitik beratkan pada penyelidikan/penelitian yang lebih mendalam terhadap masalah-masalah yang bersifat negatif. Hal ini karena dari hasil laporan masih bersifat hipotesa (anggapan), laporan tersebut mungkin benar dan mungkin salah, oleh karena itu perlu diteliti lebih dalam untuk dapat mengungkap hipotesis tersebut. Tahapan-tahapan yang dilakukan adalah pengumpulan data, menganalisa/mengolah data dan penelitian terhadap data tersebut (validitas data). Kemudian dari hasil penelitian tersebut segera diambil keputusan.

Sesuai pandangan di atas maka sistem pengawasan adalah meneliti, mengkaji hasil laporan, melakukan penilaian, dan memberi keputusan serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan atau penyempurnaan tujuan yang ingin dicapai perusahaan sesuai misinya.

Kriteria pengawasan yang efektif adalah pengawasan yang :

---

- a. Mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan (aktivitas)
- b. Melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera
- c. Mempunyai pandangan ke depan
- d. Objektif, teliti sesuai dengan standard yang digunakan
- e. Luwes/fleksi
- f. Serasi dengan pola organisasi
- g. Ekonomis
- h. Mudah mengerti
- i. Diikuti dengan perbaikan/koreksi

---

Efektifitas sistem pengawasan dapat tercapai apabila pengawasan mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan (aktivitas), melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera, mempunyai pandangan ke depan, objektif, teliti sesuai dengan standard yang digunakan, luwes/fleksi, serasi dengan pola organisasi, ekonomis. Mudah mengerti, diikuti dengan perbaikan/koreksi. Dalam pelaksanaan pada BUMD dapat dilaksanakan secara tertib apabila hukum dijadikan patokan utamanya.

Hal tersebut sesuai dengan pandangan Mochtar Kusumaatmadja dalam fungsi hukum dalam pembangunan nasional, yaitu bahwa pembangunan akan berjalan secara tertib apabila hukum dijadikan patokan utama sebagai landasannya. Dikaitkan dengan pelaksanaan BUMD, maka landasan berlakunya antara lain adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

---

### 3. Teori Pembangunan Hukum

Mochtar Kusumaatmadja berpandangan bahwa Hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” *“law as a tool of social engeneering”*,<sup>27</sup> atau “sarana pembangunan”

Hukum dikatakan sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan, yaitu **Pertama**, ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya, dan **Kedua** Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakannya, Mochtar Kusumaatmadja memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas,yaitu bahwa

*“pembinaan hukum secara menyeluruh suatu pendekatan normatif semata-mata tentang hukum tidak cukup, tidak saja keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (institution) dan proses-proses (processes) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan”*.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995, hlm. 13, lihat pula Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis) Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hlm. 14, Ikhtisar Filsafat Hukum, Penerbit Armico, Bandung, 1987, hlm. 17. 9Lihat Otje Salman dan Eddy Damian (ed), Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja,S.H.,LL.M., Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2002, hlm. V

<sup>28</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13 14Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11

Dalam teori sistem, unsur proses terdiri dan semua aktivitas administrasi dan teknis yang dilakukan untuk mengolah masukan (input) menjadi keluaran (output).<sup>29</sup> NEA dalam Jeane NS, mengartikan output dengan menyebutkan perbedaan antara output dengan outcome yaitu *output merupakan hasil dari aktifitas, kegiatan atau pelayanan dari sebuah program. Output diukur dengan menggunakan istilah volume (banyaknya). Sedangkan outcome adalah dampak, manfaat, harapan perubahan dari sebuah kegiatan atau pelayanan suatu program.*

Sistem berasal dari bahasa Latin (*systēma*) dan bahasa Yunani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Istilah ini sering dipergunakan untuk menggambarkan suatu set entitas yang berinteraksi, di mana suatu model matematika seringkali bisa dibuat.<sup>30</sup> Sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan. Sebagaimana hukum merupakan suatu sistem yang terdiri dari kaidah, lembaga dan orang yang menggerakkannya, serta kebiasaan atau budaya mereka..

Hal ini sesuai dengan pandangan yang tidak jauh berbeda dengan teori hukum pembangunan tersebut, relatif merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W.Friedman.<sup>31</sup> Pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan,<sup>32</sup> memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool socialengineering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuhpuluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan pengagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan

---

<sup>29</sup> Jeane NS, *Pemanfaatan Istilah dalam Pembuatan Artikel Hukum Terkait Dengan Istilah Asing*, Pemakalah Dalam Diskusi Alumni Mahasiswa Pascasarjana UPN Jakarta 2012, hal. 2 Sementara itu NEA (2000) lebih mempertegas dengan menyebutkan perbedaan antara output dengan outcome yaitu output merupakan hasil dari aktifitas, kegiatan atau pelayanan dari sebuah program. Output diukur dengan menggunakan istilah volume (banyaknya). Sedangkan outcome adalah dampak, manfaat, harapan perubahan dari sebuah kegiatan atau pelayanan suatu program.

<sup>30</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem>

<sup>31</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem> (Siagian, 1970 : 107, ).(Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1989 : 570

<sup>31</sup> Lawrence W. Friedman, American Law: Legal Culture and Social Development,Stanford Law Review, New York, hlm. 1002-1010 serta dalam Law in America: a Short History, Modern Library Chronicles Book, New York, 2002, hlm. 4-7 menentukan pengertian struktur adalah, “The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid nones that keep theprocess flowing within bounds..”, kemudian substansidirumuskan sebagai, “The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave,” dan budaya hukumdirumuskan sebagai, “The legal culture, system their beliefs, values, ideasand expectation. Legal culture refers, then,to those ports of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways.

<sup>32</sup>Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan,Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 411<sup>32</sup>

“konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound“ *Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat.

Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksana seluruh kegiatan. Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan pengagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan “konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound“ *Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya,<sup>33</sup>

Proses (*processes*) diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Pemahaman tentang hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, tetapi juga meliputi lembaga dan proses.

Keempat komponen hukum itu bekerjasama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan keempat komponen hukum yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan, berarti pembinaan hukum setelah melalui pembaharuan hukum tertulis dilanjutkan pada hukum yang tidak tertulis, seperti

---

<sup>33</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 1, Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm. 26

mekanisme jurisprudensi, juga kebiasaan yang masih kental berlaku dalam masyarakat yang biasa disebut hukum adat, dengan istilah kearifan lokal, yaitu kebiasaan masyarakat adat yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, UUD 45 dan Pancasila.

Teori Hukum pembangunan ini lahir dari kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik berdasarkan Pancasila. Pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan ini lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan keberadaan bangsa Indonesia yang pluralistic sehingga relatif sesuai apabila diterapkan, baik di wilayah metropolitan maupun di wilayah-wilayah di seluruh Indonesia yang kepentingan masyarakatnya beragam.

Apabila diaktualisasikan pada kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya dan kondisi penegakan hukum pada khususnya maka mempunyai sinergi yang timbal balik secara selaras. Aspek ini dapat dibuktikan bahwa dalam konteks kebijakan legislasi dan aplikasi serta dalam kajian ilmiah maka Teori Hukum Pembangunan tetap dijadikan landasan utama dan krusial yang menempatkan bahwa hukum dapat berperan aktif dan dinamis sebagai katalisator maupun dinamisator sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia. Tegasnya, bahwa Teori Hukum Pembangunan menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social enginering*.<sup>34</sup>

## **II. Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Terkait dengan Perusahaan Daerah ke Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Pembangunan**

Berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.<sup>35</sup> Tentanbg Otonomi Daerah (UU Otono,Daerah) menunjukan adanya keinginan pemerintah untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola wilayahnya sendir.Keadaan tersebut dilatarbelakangim antara lain oleh kewajiban mengakomodasi suara rakyat pada akar rumput secara proposional dengan nyata.Demikian pula dianggap bahwa operasionalisasi undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebelumnya dinilai lebih besar dominasi Pusat dibandingkan dengan kewenangan daerah. Aspirasi dari daerah

---

<sup>34</sup>Lilik Mulyadi, TEori Hukum Pembangunan,Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., Ll.M. \*) Sebuah Kajian Deskriptif Analitis, Alumni Bandung, badilum.info/upload\_file/img/article/doc/kajian\_deskriptif\_analitis\_teori\_hukum\_pembangunan.pdf

<sup>35</sup>Samsul Wahidin:"Hukum Pemda, Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa" Pustaka Pelajar, 2013:hlm.104.

begitu kuat dengan latar belakang globalisasi dan dari sisi politis adalah demokratisasi.<sup>36</sup> Selanjutnya dinilai tidak maksimalnya kewenangan yang secara riil dilimpahkan kepada daerah, termasuk aspek pengawasan berbagai kebijakan yang dibuat oleh daerah gambaran dari pelimpahan otonomi kepada daerah belum dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan demokratisasi dan akomodasi kondisi lokal. Sementara akomodasi terhadap kondisi obyektif yang ada di daerah, dalam bingkai kearifan lokal sebagai identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban sebagai pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945 Pasal 28 I ayat (3) sebagai hasil perubahan kedua yang menggambarkan kearifan lokal sebagai identitas dari daerah di Indonesia memperoleh legitimasi.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi Daerah mencabut UU 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, namun tidak mengatur secara rinci delegasi landasan operasionalnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 405 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi Daerah.<sup>37</sup> Pasal ini menentukan bahwa:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 409 UNdang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menentukan bahwa Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

---

<sup>36</sup> Andi Yuliani. *Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah*, Media Publikasi Peraturan Perundang-Undangan Dan Informasi HUKUM Kementerian Hukum Dan HAM RI.

<sup>37</sup> BAB XXVII KETENTUAN PENUTUP , Pasal 405 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

## **BAB III**

### **METODE DALAM PENELITIAN**

#### **A. Metode penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

Tipe penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif.<sup>38</sup>, namun guna mendukung data penelitian, maka digunakan pula pendukung melalui penelitian empiris yang bermanfaat untuk memperoleh fakta empirik di lapangan. Penelitian observasi digunakan untuk mendapatkan data yang mendukung efektifitas sistem pengawasan BUMD PDAM di Kupang

Penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data-data berupa dokumen hukum baik yang berupa peraturan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, hasil penelitian sebelumnya, buku-buku dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Salah satu ciri dari penggunaan pendekatan normative, yaitu melalui analisis dan kajian terhadap norma-norma terkait yang berlaku (“*existing laws and regulations*”). Pendekatan normative ini dipandang relevan guna menilai sejauhmana norma-norma yang berlaku masih mampu mengakomodasikan perkembangan dan kecenderungan yang terjadi.

Di samping penelitian hukum normatif, apabila kekurangan data penelitian, maka peneliti melakukan penelitian lapangan antara lain melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait sebagai narasumber seperti ahli hukum, Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Kupang, dan BUMD, seperti Perusahaan Air Minum, dan Bank NTT.

##### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif – analitik. Penelitian yang bersifat deskriptif,<sup>39</sup> pada umumnya memiliki ciri-ciri yaitu: (a) memusatkan diri pada pemecahan

---

<sup>38</sup>Hukum, Ed. 1, Cet. 1, Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm. 26

<sup>39</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet ke-3, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1984, hlm. 10....Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala

masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual, serta (b) data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan kemudian dianalisa.<sup>40</sup>

Sedangkan yang dimaksud analitik adalah menggambarkan fakta-fakta yang diteliti dihubungkan dan dianalisa secara yuridis dengan menggunakan pisau analisa berupa peraturan perundang-undangan, teori ilmu hukum serta pendapat para ahli hukum sehingga dapat menuntaskan dan menjawab pokok permasalahan sebagaimana dikemukakan pada masalah penelitian. Penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan dan menganalisa bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam menjamin perlindungan terhadap hak ciptaan tradisional masyarakat Indonesia.

### **3. Analisis Data**

Dalam penelitian hukum ini, metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Penerapan metodologi ini bersifat luwes, tidak terlalu rinci, tidak harus mendefinisikan konsep, memberi kemungkinan bagi perubahan-perubahan manakala ditemukan fakta yang lebih mendasar, menarik, unik dan bermakna di lapangan.<sup>41</sup>

Metode dalam penelitian kualitatif memiliki ciri-ciri yang unik berkenaan dengan permasalahan penelitian (bermula dari pernyataan luas dan umum), pengumpulan data (fleksibel, terbuka, kualitatif), penyimpulan temuan (induktif dan tidak digeneralisasikan)<sup>42</sup>. Tujuan akhir dari penelitian kualitatif pada umumnya adalah untuk memahami (“*to understand*”) fenomena tertentu, dalam hal ini efektifitas sistem Pengawasan BUMD serta kendala dan upaya mengatasinya

---

lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.

<sup>40</sup>Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research: Pengantar Metodologi Ilmiah*, CV. Tarsito, Bandung, 1970, hlm. 132.

<sup>41</sup>Burhan Bungin (ed), *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 39.

<sup>42</sup>Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, STIA Press, 1999, hlm. 80-81.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pandangan Umum**

Secara umum diuraikan tentang bentuk badan hukum dan hakekatnya yang akan dikemukakan dalam beberapa peraturan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah, antara lain:

1. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.
4. Pandangan terhadap Perusahaan Terbatas terkait dengan BUMD apakah kekayaan terpisah atau tidak terpisah dari kekayaan Negara

Sesuai instruksi dan peraturan menteri dalam negeri tersebut, bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Umum Daerah (Perumda)/Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Sejak terbitnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, maka sebagian BUMD ada yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Bentuk hukum badan hukum BUMD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau PD dan Perseroan Terbatas atau PT (Persero), kemudian dalam operasionalnya setiap BUMD tunduk pada masing-masing ketentuan yang mengatur tentang badan hukum masing-masing, dengan kata lain bagi Perusahaan Daerah berlaku ketentuan tentang Perusahaan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sedangkan untuk BUMD yang bentuk badan hukumnya Perseroan Terbatas berlaku undang-undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas yang untuk saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan laporan hasil studi Biro Analisa Keuangan DepKeu tahun 1997 dicatat bahwa perkembangan BUMD secara kuantitatif telah berlangsung cukup pesat, yaitu dari sejumlah 122 buah pada awal Pelita I hingga mencapai 651 buah pada tahun 1996, dan trend ini semakin bertambah di era otonomi dan desentralisasi, hanya saja peningkatan jumlah BUMD secara kuantitatif tidak disertai dengan peningkatan pada sisi kualitasnya. Berikut trend pertumbuhan jumlah perusahaan BUMD yang ada di Indonesia sejak tahun 2007 hingga tahun 2010, akan ditunjukkan pada 15 inventaris berikut ini

Pertumbuhan Jumlah Perusahaan BUMD menurut Provinsi Tahun 2007-2010, ada 5 (lima) provinsi yang memiliki BUMD terbanyak hingga tahun 2010. Peringkat pertama adalah Provinsi Jawa Tengah yang memiliki 142 BUMD. Di urutan kedua Provinsi Jawa Timur yang mempunyai 86 BUMD, diikuti dengan Provinsi Jawa Barat di urutan ketiga dengan 61 BUMD. Provinsi Nusa Tenggara Timur di urutan keempat dengan 31 BUMD dan pada urutan kelima Provinsi Sulawesi Selatan dengan 29 BUMD. Namun secara keseluruhan, pertumbuhan BUMD dari tahun 2007 hingga tahun 2010 menunjukkan perkembangan yang rendah karena hanya mengalami pertumbuhan 3,3 % (persen).

Dari 695 BUMD yang ada di 33 provinsi, sebanyak 603 BUMD dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota, dan 92 BUMD dimiliki oleh pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota yang paling banyak memiliki BUMD adalah Provinsi Jawa Tengah dengan 132 BUMD. Pada urutan kedua Provinsi Jawa Timur dengan 84 BUMD, urutan ketiga Provinsi Jawa Barat dengan 54 BUMD. Di urutan keempat Provinsi Nusa Tenggara Timur 29 BUMD, dan di urutan kelima Provinsi Sulawesi Selatan dengan 27 BUMD.<sup>43</sup>

Pemerintah provinsi yang paling banyak memiliki BUMD adalah Provinsi DKI Jakarta dengan 12 BUMD, di tempat kedua ada ketiga adalah Jawa Tengah dan Jawa Barat dengan 10 BUMD dan di tempat keempat hingga keenam yaitu Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan dengan 15 BUMD.

---

<sup>43</sup> Sumber: diolah dari Media Keuangan Daerah, Kemendagri, 2012. Kepemilikan BUMD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) Tahun 2010 No Kepemilikan BUMD/2010 Provinsi Kabupaten/

Berdasarkan kelompok lapangan usaha, BUMD yang paling banyak dimiliki pemerintah provinsi adalah usaha lembaga keuangan, sewa bangunan dan jasa-jasa yang mencapai 30 BUMD. Di urutan kedua bidang usaha industri pengolahan dengan 22 BUMD dan di urutan ketiga usaha perdagangan, restoran dan hotel dengan 15 BUMD.<sup>44</sup> Sedangkan yang paling banyak dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah BUMD di sektor lapangan usaha listrik, gas dan air yang mencapai 329 BUMD. Pada urutan kedua lapangan usaha lembaga keuangan, sewa bangunan dan jasa perusahaan dengan 101 BUMD. Di urutan ketiga lapangan usaha perdagangan, restoran dan hotel dengan 63 BUMD, di urutan keempat lapangan usaha industri pengolahan dengan 35 BUMD dan di urutan kelima lapangan usaha jasa-jasa dengan 26 BUMD.

Pada tahun 2018 terkait dengan perkembangan globalisasi diikuti peningkatan teknologi, maka kegiatan usaha BUMN DAN BUMD semakin dikembangkan. Data yang digunakan untuk menyusun publikasi ini bersumber dari laporan keuangan perusahaan yang telah diaudit oleh akuntan. Data mengenai BUMN diperoleh dari Kementerian Negara BUMN, yang merupakan data hasil kompilasi seluruh laporan keuangan BUMN. Petugas yang melakukan pengambilan data ini adalah petugas BPS Pusat. Sementara itu data mengenai BUMD diperoleh diperoleh data melalui survei ke seluruh perusahaan BUMD di Indonesia yang dilakukan oleh petugas BPS Provinsi dan Kabupaten/Kota. Data BUMN yang diperoleh akan langsung diolah di pusat, sedangkan data BUMD yang berupa kuesioner ditambah salinan laporan keuangan akan dikumpulkan di masing-masing provinsi untuk selanjutnya dikirimkan ke pusat untuk diolah. Laporan keuangan terdiri atas neraca akhir tahun dan laporan laba/rugi perusahaan selama satu tahun.

Sesuai hasil kajian, maka terdapat dua pandangan mengenai penyertaan modal Negara pada BUMN dan BUMD yaitu berakibat harta Perusahaan terpisah dari APBN, dan pendapat lain bahwa harta tersebut tidak terpisah dari APBN sehingga tidak tersentuh Penyitaan bila terjadi pailit.

---

<sup>44</sup> Sumber Kemendagri. Kelompok Lapangan Usaha BUMD No Lapangan Usaha Provinsi Kabupaten, Tahun 2012

## **B. Keberadaan BUMN dan BUMD**

### **1. BUMN**

Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, adalah bahwa BUMN memiliki tiga bentuk badan hukum perusahaan, yaitu Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Terbatas Perseroan (PT Persero) dan Perusahaan Terbatas Perseroan Terbuka (PT Persero Tbk.).

Pada tahun 2018, Perusahaan BUMN di Indonesia berjumlah 114 perusahaan yang beroperasi di semua sektor usaha, berkurang satu perusahaan dibandingkan tahun 2017. Pengurangan tersebut terjadi akibat bergabungnya PT Perusahaan Gas Negara (PGN) dalam Holding BUMN minyak dan gas (Migas). Induk perusahaan dari BUMN Migas ini adalah PT Pertamina, sementara PT PGN menjadi anggota holdingnya.

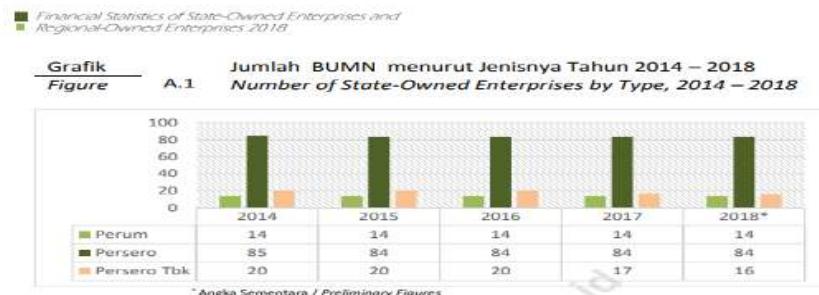
Bentuk badan hukum perusahaan milik negara ini terdiri dari 14 BUMN berbentuk Perum, 84 BUMN berbentuk Persero, dan 16 BUMN yang merupakan Persero Terbuka. Sektor Industri pengolahan dan Transportasi & pergudangan merupakan sektor usaha yang paling banyak ditekuni oleh perusahaan penyumbang penerimaan negara ini. Adapun perkembangan jumlah BUMN beserta kategori usahanya tahun 2014-2018 .

Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki tiga bentuk badan hukum perusahaan, yaitu; Pertama, Perusahaan Umum (Perum); Kedua Perusahaan Terbatas Perseroan (PT Persero); dan Ketiga. Perusahaan Terbatas Perseroan Terbuka (PT Persero Tbk.).

Pada tahun 2018, Perusahaan BUMN di Indonesia berjumlah 114 perusahaan yang beroperasi di semua sektor usaha, berkurang satu perusahaan dibandingkan tahun 2017. Pengurangan tersebut terjadi akibat bergabungnya PT Perusahaan Gas Negara (PGN) dalam Holding BUMN minyak dan gas (Migas). Induk perusahaan dari BUMN Migas ini adalah PT Pertamina, sementara PT PGN menjadi anggota holdingnya. Bentuk badan hukum perusahaan milik negara ini terdiri dari 14 BUMN berbentuk Perum, 84 BUMN berbentuk Persero, dan 16 BUMN yang merupakan Persero Terbuka. Sektor Industri pengolahan dan Transportasi &

pergudangan merupakan sektor usaha yang paling banyak ditekuni oleh perusahaan penyumbang penerimaan negara ini. Adapun perkembangan jumlah BUMN beserta kategori usahanya tahun 2014-2018 dapat dilihat pada Grafik A.1 dan Tabel A.1. berasal dari Financial Statistics State and Owned Enterprises 2018

Grafik A.1 Jumlah BUMN menurut Jenisnya Tahun 2014 – 2018 Figure Number of State-Owned Enterprises by Type, 2014 – 2018



Tabel A.1 Jumlah BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2014– 2018  
Number of State-Owned Enterprises by Industry Category, 2014 – 2018

No.	Lapangan Usaha Industry	Tahun / Year				
		2014	2015	2016	2017	2018*
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan Agriculture, Forestry and Fishing	7	7	7	7	7
B	Pertambangan dan Penggalian Mining and Quarrying	4	4	4	2	2
C	Industri Pengolahan Manufacturing	31	31	31	30	30
D	Pengadaan Listrik dan Gas Electricity and Gas	2	2	2	2	1
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities	2	2	2	2	2
F	Konstruksi / Construction	9	9	9	9	9
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles	4	4	4	4	4
H	Transportasi dan Pergudangan Transportation and Storage	21	21	21	21	21
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum Accommodation and Food Service Activities	1	1	1	1	1
J	Informasi dan Komunikasi Information and Communication	3	3	3	3	3
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi Financial and Insurance Activities	20	19	19	19	19
L	Real Estate / Real Estate	5	5	5	5	5
M	Aktivitas Profesional, Ilmiah dan Teknis Professional, Scientific and Technical Activities	10	10	10	10	10
Jumlah / Total		119	118	118	115	114

\* Angka Sementara / Preliminary Figures

Tabel A.2 Nilai Aset, Ekuitas dan Laba Bersih BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun Tahun 2017 dan 2018 (Triliun rupiah) Table Asset Value, Equity and Net Profit of SOEs by Industry Category in 2017 and 2018 (Trillion rupiah)

Aset, Ekuitas, dan Laba Bersih BUMN menurut Lapangan Usaha Total aset BUMN tahun 2018 mencapai 8.201,97 triliun rupiah, naik 12,26 persen dari tahun sebelumnya. Sejalan dengan total asetnya, total ekuitas juga mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Total ekuitas BUMN tahun 2018 sebesar 2.819,16 triliun rupiah, naik 14,41 persen. Total laba bersih BUMN mengalami kenaikan sebesar 1,11 persen, yaitu dari 188,39 triliun rupiah pada tahun sebelumnya menjadi 190,49 triliun rupiah di tahun 2018.

Tabel A.2 Nilai Aset, Ekuitas dan Laba Bersih BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2017 dan 2018 (Triliun rupiah) Table Asset Value, Equity and Net Profit of SOEs by Industry Category in 2017 and 2018 (Trillion rupiah)

Financial Statistics of State-Owned Enterprises and  
Regional-owned Enterprises 2018

**Tabel A.2**  
**Table** **A.2**  
**Nilai Aset, Ekuitas dan Laba Bersih BUMN menurut Kategori**  
**Lapangan Usaha Tahun 2017 dan 2018 (Triliun rupiah)**  
**Asset Value, Equity and Net Profit of SOEs by Industry Category in**  
**2017 and 2018 (Trillion rupiah)**

No.	Lapangan Usaha Industry	Aset / Asset			Ekuitas / Equity		
		2017 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	% <sup>a</sup>	2017 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	% <sup>a</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	144,20	153,42	6,39	62,98	70,47	11,89
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	871,43	1 102,87	26,56	431,98	504,78	16,85
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	308,51	336,63	9,11	140,68	149,26	6,10
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	1 420,22	1 492,49	5,09	912,59	927,41	1,62
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities</i>	1,90	2,18	14,79	1,48	1,80	21,52
F	Konstruksi / Construction	275,80	347,91	26,15	70,49	84,66	20,10
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles</i>	33,57	47,78	42,33	13,97	13,30	-4,81
H	Transportasi dan Pergudangan <i>Transportation and Storage</i>	342,37	395,21	15,44	135,95	153,74	13,09
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum <i>Accommodation and Food Service Activities</i>	9,78	9,73	-0,51	8,47	8,48	0,11
J	Informasi dan Komunikasi <i>Information and Communication</i>	198,70	206,45	3,90	112,18	206,27	83,88
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi <i>Financial and Insurance Activities</i>	3 689,63	4 095,80	11,01	566,57	691,23	22,00

1. Angka diperbaiki / Revised Figures
2. Angka Sementara / Preliminary Figures 2. x (%) Persentase Peningkatan/Penurunan Nilai (Aset, Ekuitas, dan Laba Bersih) Tahun 2015 - 2016 / growth percentage value (Asset, Equity, and Net profit)

Lanjutan Tabel A.2 Nilai Aset, Ekuitas dan Laba Bersih BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2017 dan 2018 (Triliun rupiah) Continued Table Asset Value, Equity and Net Profit of SOEs by Industry Category in 2017 and 2018 (Trillion rupiah)

Badan Usaha Milik Negara dikelompokan ke dalam tiga belas kategori lapangan usaha. Pada tahun 2018 ini, aset dan laba bersih terbesar masih diraih oleh BUMN aktivitas keuangan dan asuransi. Sampai dengan akhir tahun 2018, total aset BUMN pada lapangan usaha ini tercatat mencapai 4.095,80 triliun rupiah dengan laba yang dihasilkan sebesar 67,37 triliun rupiah. Sedangkan untuk nilai ekuitas, nilai terbesar terdapat pada lapangan usaha pengadaan listrik dan gas yang mencapai 927,41 triliun.

Sementara itu, nilai aset terkecil tahun 2018 terdapat pada lapangan usaha pengadaan air dengan total nilai sebesar 2,18 triliun rupiah. Sedangkan untuk nilai ekuitas terkecil tahun 2018, juga terdapat pada lapangan usaha pengadaan air dengan total nilai sebesar 1,80 triliun rupiah. Kemudian untuk perusahaan yang mengalami keuntungan terkecil tahun 2018, berada di lapangan usaha penyediaan akomodasi dan makanan minuman dengan nilai keuntungan hanya sebesar 0,01 triliun rupiah. Untuk perkembangan finansial BUMN, pertumbuhan aset tertinggi di tahun 2018 terjadi pada lapangan usaha perdagangan besar dan eceran yang mencapai 42,33 persen. Sementara itu, pertumbuhan ekuitas terbesar dicapai oleh lapangan usaha informasi dan komunikasi sebesar 83,88 persen pada tahun 2018. Selanjutnya, perkembangan laba bersih BUMN tercatat mengalami kenaikan di tahun 2018 ini. Kenaikan laba bersih terbesar tercatat dialami oleh lapangan usaha penyediaan akomodasi dan makanan minuman dengan kenaikan sebesar 191,28 ribu persen dibandingkan tahun sebelumnya.

Persentase Jenis Aset terhadap Total Aset BUMN Persentase jenis aset terhadap total aset menggambarkan kontribusi per jenis aset terhadap total aset. Pada Tabel A.3 (halaman 37), terlihat bahwa total aset lancar mempunyai porsi tertinggi yakni 51,03 persen yang berarti bahwa aset terbesar digunakan untuk kelancaran operasional perusahaan. Porsi tertinggi kedua adalah aset tetap yang umumnya berwujud bangunan kantor maupun mesin-mesin produksi yang mencapai 27,45 persen. Sedangkan porsi aset terendah adalah investasi dan penyertaan yang hanya mencapai 4,08 persen

Bila ditinjau menurut kategori lapangan usaha, terlihat bahwa aktivitas keuangan dan asuransi perusahaan menempati urutan pertama dalam penggunaan harta perusahaan untuk aset lancar, yaitu mencapai 76,69 persen. Kategori lapangan usaha berikutnya adalah perdagangan besar dan eceran yang mencapai 76,00 persen, diikuti lapangan usaha Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang sebesar 58,72 persen, serta lapangan usaha konstruksi sebesar 58,05 persen. Dilihat dari aset yang berupa investasi, perusahaan-perusahaan di lapangan usaha real estat memiliki persentase terbesar dibandingkan dengan kategori usaha lainnya yaitu sebesar 7,31 persen. Persentase terbesar kedua dimiliki oleh lapangan usaha keuangan dan asuransi, yaitu sebesar 5,85 persen. Harta perusahaan pada beberapa kategori lapangan usaha tersebut diatas sebagian besar digunakan untuk operasional usaha, sisanya berwujud harta tetap dan sebagian kecil saja untuk investasi.

Sementara itu BUMN dengan usaha pada lapangan usaha penyediaan akomodasi dan makan minum, pengadaan listrik dan gas, lapangan usaha informasi dan komunikasi, industri pengolahan serta lapangan usaha pertanian, pemakaian harta terbesar justru terdapat pada aset tetap, yaitu masing-masing sebesar 96,22 persen, 89,55 persen, 69,41 persen, 52,83 persen, dan 43,92 persen. Hal ini sangat mungkin mengingat sebagian besar dana dipakai untuk pembentukan ekuitas misalnya berupa jaringan instalasi listrik, mesin dan peralatan pertanian atau perlengkapan akomodasi untuk BUMN di lapangan usaha penyediaan akomodasi dan makan minum.

Analisis Rasio Keuangan, *Return On Equity* (ROE), dan *Return On Asset* (ROA) BUMN dapat dilihat pada kekuatan dan kelemahan perusahaan yang dinilai dari efektivitas perusahaan dalam menjalankan kegiatan usahanya. Untuk menilai efektivitas perusahaan, dapat menganalisis laporan keuangan melalui analisis rasio keuangan. Rasio profitabilitas merupakan salah satu rasio keuangan yang digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan keuntungan bagi perusahaan.<sup>45</sup>

Ada beberapa rasio profitabilitas, diantaranya adalah ROE dan ROA. ROE mengukur seberapa besar kemampuan perusahaan memperoleh keuntungan bila dibandingkan dengan ekuitas yang ditanamkan. Sementara itu, ROA mengukur kemampuan perusahaan dalam

---

<sup>45</sup> Ike Pdmakusuma, Efektifitas BUMN dalam menunjang Ekonomi Nasional, Hin & Hill, Jakarta, 2017.

memanfaatkan asetnya untuk memperoleh laba. Rasio ini memberikan informasi seberapa efisien perusahaan dalam melakukan kegiatan usahanya, karena rasio ini mengindikasikan seberapa besar keuntungan rata-rata yang dapat diperoleh dari setiap rupiah asetnya

**Tabel A.4** Return on Equity (ROE) dan Return on Asset (ROA) BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2016 – 2018 (persen) Table Return on Equity (ROE) and Return on Asset (ROA) SOEs by Industry Category, 2016 – 2018 (percent)

■ *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises 2018*

**Tabel A.4** *Return on Equity (ROE) dan Return on Asset (ROA) BUMN menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2016 – 2018 (persen)*  
*Return on Equity (ROE) and Return on Asset (ROA) SOEs by Industry Category, 2016 – 2018 (percent)*

No	Lapangan Usaha <i>Industry</i>	Return on Equity (ROE)			Return on Asset (ROA)		
		2016	2017 <sup>r</sup>	2018 <sup>*</sup>	2016	2017 <sup>r</sup>	2018 <sup>*</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	-3,46	1,93	1,27	-1,46	0,84	0,59
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	13,53	10,05	9,91	6,47	4,98	4,53
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	4,10	3,93	4,63	2,11	1,79	2,05
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	1,33	0,70	1,25	0,90	0,45	0,78
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities</i>	24,66	20,08	15,55	18,60	15,66	12,84
F	Konstruksi / Construction	8,65	13,33	14,49	2,78	3,41	3,53
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor</i>	4,40	7,38	-6,05	1,49	3,07	-1,68

Angka diperbaiki / Revised Figures \* Angka Sementara / Preliminary Figures

Tabel A.4 menunjukkan ROE dan ROA pada BUMN selama 2016- 2018. Ditinjau dari pendekatan lintas sektoral (*cross sectoral approach*) atau lintas lapangan usaha, dapat diketahui jenis usaha mana yang memiliki ROE dan ROA tertinggi dan terendah. Pada tahun 2018, perusahaan di kategori lapangan usaha Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang mempunyai ROE tertinggi, yaitu sebesar 15,55. Artinya, lapangan usaha tersebut mampu memberikan keuntungan sebesar 15,55 persen dari ekuitas yang ditanamkan pada tahun 2018. Sementara itu, nilai ROE terendah tercatat berada pada lapangan usaha Perdagangan Besar dan Ecera, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar -6,05. Nilai ROE yang tinggi memberikan sinyal positif bagi para pemegang saham, bahwa dana yang mereka tanamkan

dipergunakan secara optimal oleh perusahaan untuk membiayai investasi yang menguntungkan perusahaan sehingga mampu menghasilkan laba yang tinggi bagi perusahaan. Laba tersebut nantinya digunakan untuk memberikan imbalan berupa dividen bagi pemegang saham. Walaupun demikian belum mencapai perwujudan peningkatan ekonomi melalui keikutsertaan saham negara pada BUMN/PT.

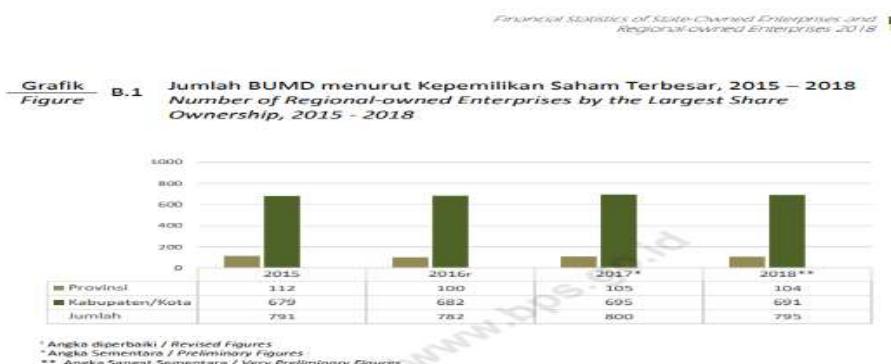
Sedangkan nilai ROE yang rendah atau negatif memberikan sinyal negatif bagi pemegang saham karena perusahaan tidak mampu menghasilkan laba (mengalami kerugian) sehingga tidak mampu membayar dividen. Nilai ROE akan mempengaruhi keputusan pemegang saham dalam menanamkan investasinya pada perusahaan. Namun demikian, melihat nilai ROE saja belum cukup membantu pemegang saham untuk melanjutkan atau memulai menanamkan investasinya pada suatu perusahaan di masa mendatang. Sebab, nilai ROE yang negatif menunjukkan ketidakmampuan perusahaan menghasilkan laba hanya dari sisi ekuitas. Oleh karena itu, perlu pula melihat nilai ROA untuk menyempurnakan kesimpulan. Masih berdasarkan Tabel A.4, dapat dilihat pula bahwa nilai ROA tertinggi selama tahun 2016 dimiliki oleh BUMN pada lapangan usaha pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah, dan daur ulang sebesar 18,60, sedangkan nilai ROA tertinggi selama tahun 2017 dan 2018 dimiliki oleh BUMN pada lapangan usaha informasi dan komunikasi sebesar yaitu berturut-turut sebesar 16,46 dan 13,08. Hal ini berarti bahwa lapangan usaha tersebut mampu memperoleh kembalian investasi sebesar 13,08 persen dari ratarata total aset yang digunakannya pada tahun 2018, begitu pula pada tahun-tahun sebelumnya.

Sedangkan nilai ROA terendah selama tahun 2018 dimiliki oleh kategori perdagangan besar dan eceran; reparasi dan perawatan mobil dan sepeda motor, yaitu sebesar -1,68 persen. Artinya, kategori usaha tersebut mengalami kerugian besar yang mencapai 1,68 persen dari total aset yang dimiliki pada tahun 2018. Nilai ROA yang tinggi menunjukkan bahwa perusahaan mampu menggunakan setiap aset yang dimilikinya secara optimal yang tercermin dari aktivitas perusahaan, sedangkan nilai ROA yang rendah atau bahkan negatif mencerminkan bahwa perusahaan tidak mampu mengelola aset dengan baik sehingga tidak mampu menghasilkan laba bagi perusahaan

## 2 BUMD

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah menjadi harapan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam menunjang perekonomian daerah. Di samping itu, bagian laba BUMD dapat menambah Pendapatan Asli Daerah, baik untuk Pemerintah Provinsi maupun untuk Pemerintah Kabupaten/Kota, sesuai kepemilikan saham masing-masing di BUMD tersebut. Berdasarkan kepemilikan saham terbesarnya, BUMD dikelompokkan ke dalam dua bagian, yaitu BUMD milik Pemerintah Provinsi dan BUMD milik Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada tahun 2018, perusahaan BUMD berjumlah 795 perusahaan yang terdiri atas 104 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 691 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/Kota.

Grafik B.1 Jumlah BUMD menurut Kepemilikan Saham Terbesar, 2015 – 2018 Figure Number of Regional-owned Enterprises by the Largest Share Ownership, 2015 – 2018



Angka diperbaiki /

Revised Figures \* Angka Sementara / Preliminary Figures \*\* Angka Sangat Sementara / Very Preliminary Figure

■ Financial Statistics of State-Owned Enterprises and  
Regional-Owned Enterprises 2018

Tabel B.1 Jumlah BUMD menurut Kategori Lapangan Usaha, 2015 – 2018  
Table B.1 Number of Regional-Owned Enterprises by Industry Category, 2015 – 2018

No.	Lapangan Usaha Industry	Tahun / Year			
		2015	2016*	2017**	2018***
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan Agriculture, Forestry and Fishing	20	17	15	15
B	Pertambangan dan Penggalian Mining and Quarrying	16	16	16	16
C	Industri Pengolahan Manufacturing	51	47	43	41
D	Pengadaan Listrik dan Gas Electricity and Gas	13	11	11	11

Angka diperbaiki /

Revised Figures \* Angka Sementara / Preliminary Figures \*\* Angka Sangat Sementara / Very Preliminary Figures

Tabel B.1 di atas menunjukkan Jumlah BUMD menurut Kategori Lapangan Usaha, 2015 – 2018  
 Table Number of Regional-Owned Enterprises by Industry Category, 2015 – 2018

Aset, Ekuitas, dan Laba Bersih BUMD menurut Kategori Lapangan Usaha Indikator aset, ekuitas, dan laba bersih BUMD per kategori usaha dapat dilihat pada Tabel B.2. Pada tahun 2018, diketahui bahwa dominasi tertinggi dari ketiga indikator BUMD (aset, ekuitas dan laba bersih), terdapat di kategori lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi, yang memiliki aset sebesar 602,01 triliun rupiah, ekuitas sebesar 78,87 triliun rupiah dan laba bersih sebesar 10,76 triliun rupiah. Dapat disimpulkan bahwa kontribusi keuangan terbesar dari BUMD berada di kategori lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi, dimana kontribusinya mencapai 89 persen dari total aset seluruh BUMD serta menyumbang 85 persen total laba bersih seluruh BUMD.

Tabel B.2 Nilai Aset, Ekuitas dan Laba BUMD menurut Kategori Lapangan Usaha, 2018\*\* (Juta Rupiah)  
 Table Asset Value, Equity and Net Profit of ROEs by Industry Category, 2018\*\* (Million Rupiah)

■ *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises 2018*

**Tabel B.2 Nilai Aset, Ekuitas dan Laba BUMD menurut Kategori Lapangan Usaha, 2018\*\* (Juta Rupiah)**  
**Table Asset Value, Equity and Net Profit of ROEs by Industry Category, 2018\*\* (Million Rupiah)**

No.	Lapangan Usaha / Industry	Total Asset / Asset	Ekuitas / Equity	Laba Bersih / Net Profit
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	1 152 441	830 034	8 552
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	3 232 867	2 412 010	209 858
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	1 807 706	1 087 320	- 93 418
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	1 976 068	1 306 843	179 361
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities</i>	34 180 962	28 391 719	1 272 304
F	Konstruksi / Construction	1 234 450	1 054 435	4 614
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles</i>	1 118 418	886 563	63 370
H	Transportasi dan Pergudangan <i>Transportation and Storage</i>	2 144 699	1 845 914	- 7 105
I	Penyediaan Akomodasi dan Penyediaan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi <i>Accommodation and Food Service Activities; Information and Communication</i>	1 119 448	1 080 380	172 124
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi <i>Financial and Insurance Activities</i>	602 012 530	78 868 950	10 757 145
L	Real Estat / Real Estate	20 389 873	13 645 196	- 161 874
M	Aktivitas Profesional, Ilmiah dan Teknis; Jasa Penyewaan dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak <i>Professional, Scientific and Technical Activities; Rental and Leasing Service without Business Option, Employment, Travel Agency and Other Business Support</i>	101 418	34 782	- 18 466
Q	Aktivitas Kesehatan Manusia dan Aktivitas Sosial <i>Human Health and Social Work Activities</i>	237 699	214 906	- 60 435
R	Kesenian, Hiburan dan Rekreasi <i>Arts, Entertainment and Recreation</i>	4 471 293	2 222 473	231 681

\*\* Angka Sangat Sementara / Very Preliminary Figures

BUMD di lapangan usaha Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang memiliki total aset, ekuitas, dan laba bersih terbesar kedua setelah lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi. Besarnya aset mencapai 34,18 triliun rupiah, ekuitas sebesar 28,39 triliun rupiah, dan memiliki laba bersih sebesar 1,27 triliun rupiah.

Persentase Jenis Aset terhadap Total Aset BUMD Tabel B.3 menunjukkan besaran persentase masing-masing jenis aset terhadap total aset di masing-masing lapangan usaha tahun 2018. Secara keseluruhan, aset BUMD terbagi ke dalam 85,26 persen bagian aset lancar, 4,82 persen bagian investasi dan penyertaan, 7,26 persen bagian aset tetap dan 2,66 persen bagian aset lainnya. Pada tabel ini terlihat persentase terbesar dari aset lancar terhadap total aset berada pada lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi serta lapangan usaha aktivitas profesional, ilmiah dan teknis dan penyewaan dan sewa guna usaha tanpa hak opsi, ketenagakerjaan, agen perjalanan dan penunjang usaha lainnya yaitu masingmasing sebesar 91,79 persen dan 68,41 persen. Sedangkan proporsi aset lancar terhadap total aset yang terkecil berada pada lapangan usaha konstruksi dengan hanya 14,54 persen.

Hal ini menunjukkan bahwa lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi merupakan perusahaan milik daerah dengan tingkat likuiditas tertinggi, sedangkan lapangan usaha konstruksi lebih sulit dalam hal pencairan asetnya. Tingkat likuiditas yang tinggi juga dimiliki oleh lapangan usaha pertambangan dan penggalian dengan kontribusi aset lancar 66,59 persen terhadap total asetnya. Besarnya persentase investasi dan penyertaan terhadap total aset yang terbesar berada pada lapangan usaha pertambangan dan penggalian, yaitu sebesar 24,45 persen. Sedangkan yang terkecil berada di lapangan usaha aktivitas kesehatan manusia dan aktivitas sosial yang tidak memiliki nilai investasi

Tabel B.3 Persentase Jenis Aset terhadap Total Aset, 2018\*\* Table Percentage of Types of Assets to Total Assets, 2018\*\*

**Tabel B.3** **Percentase Jenis Aset terhadap Total Aset, 2018\*\***  
**Table B.3** **Percentage of Types of Assets to Total Assets, 2018\*\***

No.	Lapangan Usaha <i>Industry</i>	Aset Lancar <i>Current Asset</i>	Investasi & Penyertaan <i>Investment &amp; Inclusion</i>	Aset Tetap <i>Fixed Assets</i>	Aset Lainnya <i>Other Assets</i>	Total Aset <i>Total Assets</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	29,84	20,86	23,79	25,51	100
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	66,59	24,45	2,61	6,35	100
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	54,59	1,12	28,45	15,83	100
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	47,68	1,37	40,82	10,13	100
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Umbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities</i>	29,21	2,20	58,51	10,08	100
F	Konstruksi / Construction	14,54	10,42	29,17	45,87	100
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles</i>	52,61	5,00	16,80	25,59	100
H	Transportasi dan Pergudangan <i>Transportation and Storage</i>	15,32	1,39	77,64	5,65	100
I & J	Penyediaan Akomodasi dan Penyediaan Makan Minum ; Informasi dan Komunikasi Aktivitas; Information and Communication	17,30	0,06	74,92	7,72	100
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi <i>Financial and Insurance Activities</i>	91,79	4,68	2,12	1,41	100
L	Real Estate / Real Estate	30,47	7,97	45,37	16,19	100
M & N	Aktivitas Profesional, Ilmiah dan Teknis; Jasa Penyewaan dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya <i>Professional, Scientific and Technical Activities; Leasing and Business Support Activities</i>	68,41	0,21	26,89	4,49	100

\*\* Angka Sangat Sementara / Very Preliminary Figures

Selanjutnya, untuk lapangan usaha transportasi dan pergudangan mempunyai porsi aset tetap terbesar yaitu 77,64 persen, sedangkan yang terkecil ada pada lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi dengan hanya 2,12 persen. Sedangkan lapangan usaha konstruksi mempunyai porsi terbesar untuk aset lainnya yaitu sebesar 45,87 persen. 4. Persentase Jenis Liabilitas terhadap Total Liabilitas BUMD Liabilitas merupakan sumber harta (aset), yang dapat berasal dari kreditur (hutang) dan dapat berasal dari pemilik perusahaan (ekuitas).

Tabel B.4 (halaman 55) menunjukkan persentase jenis liabilitas terhadap total liabilitas menurut lapangan usaha tahun 2018. Liabilitas dan ekuitas BUMD tersusun dari 74,34 persen bagian liabilitas lancar, 5,84 persen bagian liabilitas jangka panjang serta 19,83 persen bagian ekuitas. Persentase liabilitas lancar BUMD terbesar terjadi pada lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi dan lapangan usaha industri pengolahan, yaitu sebesar 81,94 persen

dan 35,58 persen, sedangkan yang terkecil pada lapangan usaha penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi sebesar 3,42 persen. Persentase liabilitas jangka panjang terhadap total liabilitas yang terbesar berada pada BUMD kategori lapangan usaha aktivitas profesional, ilmiah dan teknis dan lapangan usaha penyewaan dan sewa guna usaha tanpa hak opsi, ketenagakerjaan, agen perjalanan dan penunjang usaha lainnya, ilmiah dan teknis, yaitu sebesar 37,28 persen, sedangkan yang terkecil berada pada BUMD lapangan usaha penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi, yaitu sebesar 0,07. Lapangan usaha penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi memiliki proporsi ekuitas terhadap total liabilitas terbesar yaitu 96,51 persen, sedangkan yang terkecil pada lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi sebesar 13,10 persen.

Tabel B.4 Persentase Jenis Liabilitas terhadap Total Liabilitas, 2018\*\* Table Percentage of Types of Liabilities to Total Liabilities, 2018 \*\*

■ *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises 2018*

**Tabel B.4 Persentase Jenis Liabilitas terhadap Total Liabilitas, 2018\*\***  
**Table B.4 Percentage of Types of Liabilities to Total Liabilities, 2018 \*\***

No.	Lapangan Usaha <i>Industry</i>	Liabilitas Lancar <i>Current Liabilities</i>	Liabilitas Jk. Panjang <i>Long-term Liabilities</i>	Ekuitas <i>Equity</i>	Jumlah <i>Total</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	8,91	19,06	72,02	100
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	19,15	6,25	74,61	100
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	35,58	4,27	60,15	100
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	31,94	1,93	66,13	100
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activities</i>	9,55	7,38	83,06	100
F	Konstruksi / Construction	7,12	7,46	85,42	100
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles</i>	20,22	0,51	79,27	100
H	Transportasi dan Pergudangan <i>Transportation and Storage</i>	5,64	8,29	86,07	100
I & J	Penyediaan Akomodasi dan Penyediaan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi <i>Accommodation and Food Service Activities; Information and Communication</i>	3,42	0,07	96,51	100
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi <i>Financial and Insurance Activities</i>	81,94	4,96	13,10	100
L	Real Estat / Real Estate	7,95	25,13	66,92	100
M & N	Aktivitas Profesional, Ilmiah dan Teknis; Jasa Penyewaan dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang Usaha Lainnya <i>Professional, Scientific and Technical Activities; Rental and Leasing Service without Business Option, Employment, Travel Agency and Other Business Support</i>	28,43	37,28	34,30	100
Q	Aktivitas Kesehatan Manusia dan Aktivitas Sosial <i>Human Health and Social Work Activities</i>	5,78	3,81	90,41	100
R	Kesenian, Hiburan dan Rekreasi <i>Arts, Entertainment and Recreation</i>	27,68	22,62	49,71	100
<b>Jumlah / Total</b>		74,34	5,84	19,83	100

\*\* Angka Sangat Sementara / Very Preliminary Figures

\*\* Angka

**Sangat Sementara / Very Preliminary Figures**

Analisis Rasio Keuangan, Return On Equity (ROE) dan Return On Asset (ROA) BUMD Tabel B.5 menunjukkan rasio return on equity (ROE) dan return on asset (ROA) pada BUMD selama 2016 - 2018. Di tahun 2018, perusahaan di lapangan usaha penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi mempunyai ROE tertinggi, yaitu sebesar 15,93 persen. Artinya, kategori usaha tersebut mampu memberikan keuntungan sebesar 15,93 persen dari investasi yang ditanamkan tahun 2018. Sedangkan nilai ROE terendah berada pada lapangan usaha jasa profesional, ilmiah dan teknis dan jasa persewaan dan sewa guna usaha tanpa hak opsi, ketenagakerjaan, agen perjalanan dan penunjang usaha lainnya, yaitu sebesar -53,09 persen. Hal ini berarti bahwa lapangan usaha tersebut tidak mampu mengelola investasi yang ditanamkan dengan baik sehingga tidak mampu menghasilkan laba bagi perusahaan

Tabel B.5 Return on Equity (ROE) dan Return on Asset (ROA) BUMD menurut Lapangan Usaha, 2016 – 2018 (persen) Table Return on Equity (ROE) and Return on Asset (ROA) of RegionalOwned Enterprises by Industry ,2016 – 2018 (percent)

■ *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and  
Regional-Owned Enterprises 2018*

**Tabel B.5** *Return on Equity (ROE) dan Return on Asset (ROA) BUMD menurut Lapangan Usaha, 2016 – 2018 (persen)*  
*Return on Equity (ROE) and Return on Asset (ROA) of Regional-Owned Enterprises by Industry ,2016 – 2018 (percent)*

No	Lapangan Usaha <i>Industry</i>	Return on Equity			Return on Asset		
		2016 <sup>r</sup>	2017 <sup>*</sup>	2018 <sup>**</sup>	2016 <sup>r</sup>	2017 <sup>*</sup>	2018 <sup>**</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan <i>Agriculture, Forestry and Fishing</i>	9,76	1,90	1,03	7,07	1,35	0,74
B	Pertambangan dan Penggalian <i>Mining and Quarrying</i>	11,81	12,46	8,70	7,77	8,93	6,49
C	Industri Pengolahan <i>Manufacturing</i>	3,29	-15,45	-8,59	0,97	-10,39	-5,17
D	Pengadaan Listrik dan Gas <i>Electricity and Gas</i>	-1,08	-2,00	13,72	-0,77	-1,43	9,08
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang <i>Water Supply; Sewerage, Waste Management, and Remediation Activites</i>	4,12	3,98	4,48	3,20	3,27	3,72
F	Konstruksi / Construction	0,16	0,55	0,44	0,13	0,46	0,37
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor <i>Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles</i>	5,71	1,03	7,15	4,67	0,76	5,67
H	Transportasi dan Pergudangan <i>Transportation and Storage</i>	0,28	-2,07	-0,38	0,24	-1,55	-0,33
I & J	Penyediaan Akomodasi dan Penyediaan Makan Minum ; Informasi dan Komunikasi <i>Accommodation and Food Service Activities; Information and Communication</i>	1,60	13,01	15,93	1,17	12,40	15,38
K	Aktivitas Keuangan dan Asuransi <i>Financial and Insurance Activities</i>	15,17	13,08	13,64	2,05	1,72	1,79
L	Real Estat / Real Estate	3,46	-0,59	-1,19	3,19	-0,40	-0,79

Aktivitas Profesional, Ilmiah dan Teknis; Jasa  
Penyewaan dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi,  
Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan dan Penunjang

Perusahaan BUMD dengan nilai Return on Asset (ROA) tertinggi berada pada lapangan usaha penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi 15,38 persen. Hal ini menunjukkan kinerja perusahaan yang mampu mengelola asetnya dengan baik sehingga mampu menghasilkan laba bagi perusahaan. Sedangkan nilai ROA perusahaan BUMD terendah terjadi pada lapangan usaha aktivitas kesehatan dan aktivitas sosial yaitu sebesar -25,42 persen. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan tidak mampu mengelola asetnya dengan baik sehingga tidak mampu menghasilkan laba bagi perusahaan.

#### Direktori Bumd Ntt Tahun 2018

 *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises 2018*

#### DIREKTORI BUMD NTT TAHUN 2018

NO (1)	NAMA PERUSAHAAN (2)	ALAMAT (3)	TELP (4)	FAX (5)
1	PD Sumber Dharma	Jl. Weekarou Waikabubak, Sumba Barat		
2	PDAM Matawai Amahu Sumba Timur	Jl. Pemuda No 1, Matawai, Waingapu [87118]	0386-61164	0386-61165
3	PDAM Kab Kupang	Jl. Anggrek No 14, Oepura, Kupang	0391-821015	0391-822664
4	PDAM Kab Timor Tengah Selatan	Jl. Gajah Mada No 56 Soe	0388-21243	
5	PDAM Kab Timor Tengah Utara	Jl. A Yani, Kefamenanu	0392-31503	
6	PDAM Kab Belu	Jl. A Yani No 19A, Atambua, Kab Belu [87111]	0389-21129	
7	PDAM Kab Alor	Jl. Gurami No 2, Kalabahi Kota [85813]	0386-21294	0386-21400
8	PD. Mutiara Harapan	Jl. RE Martadinata No 2, Alor	0386-21836	
9	PDAM Kab Lembata	Jl. Tujuh Maret – Kelurahan Lewoleba		
10	PDAM Kab Flores Timur	Jl. Waimatan Podor Kel Lewolere, Podor	0383-21247	
11	PDAM Kab Sikka	Jl. Anggur No 2, Maumere	0382-21300	0382-21300
12	PDAM Kab Ende	Jl. Gatot Subroto Km 4,5 Wolowona, Ende [86319]	0381-21210,22420	0381-21153
13	PDAM Kab Ngada	Jl. Letjend Suprapto, Kel Tanalodu Kec Bajawa	0384-21170	
14	PDAM Tirta Komodo Kab Manggarai	Jl. Pelita No 17, Ruteng	0385-21295	
15	PT. Manggarai Multi Investasi (MMI) (dulu PD/ Komodo Jaya)	Jl. Motang Rua No. 1 Kel. Watu Kec. Langke	0385-22324	
16	PDAM Rote Ndao	Ba'a		
17	PDAM Kab. Nagekeo	Jl. Danga - Marapokot		
18	PDAM Kota Kupang	Jl. Perintis Kemerdekaan No 2, Kota Baru	0380-828869	
19	PD. Flobamor	Jl. Teratai No 5, Kupang	0380-832651	
20	BPD Prov NTT	Jl. WJ Lalamentik No 102	0380-840555	
21	PD. Pasar Kupang	JL RW Mongisidi III No 3	0380-838377	
22	PT. Sasando Kupang	JL Perintis Kemerdekaan I	0380-824906	

## DIREKTORI BUMD DKI JAKARTA TAHUN 2018

 *Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises 2018*

### DIREKTORI BUMD DKI JAKARTA TAHUN 2018

NO (1)	NAMA PERUSAHAAN (2)	ALAMAT (3)	TELP (4)	FAX (5)
1	PD. Pal Jaya	Jl. Sultan Agung No 1, Setiabudi, Jakarta	021-8354252	021-8301470
2	PT Ratax Armada	Graha Pena Jl. Raya Kebayoran Lama No. 12	021-5483955	
3	PD. Dharma Jaya	Jl. Raya Penggilingan No 36, Cakung [13970]	021-4609028	021-4603015, 4609212
4	PT Alkasa Extrusindo	Jl. Pulo Gadung No 4 KIP, Jakarta Timur	021-4608855	
5	PT Pembangunan Pluit Jaya	Jl. Pramuka 33, Jakarta	021-8580614	
6	PT Foodstation Tjipinang Jaya	Jl. Pisangan Lama Selatan I, Jakarta Timur [13230]	021-4897208	021-4717994
7	PT JIEP Persero	Jl. Pulokambing No 1 [13920]	021-4600305	021-4600730
8	PD. Pasar Jaya	Jl. Raya Pramuka, Pasar Pramuka Lt. 4, Jakarta Timur [13140]	021-8580981	021-8580692
9	PDAM DKI Jakarta/PAM Jaya	Jl. Penjernihan II, Pejompongan, Jakarta	021-5704250	021-5711796
10	PD. Pembangunan Sarana Jaya	Gedung Sarana Jaya, Jl. Budi Kemuliaan I No 1, Jakarta Pusat [10110]	021-3522667	021-3853960
11	PT Jakarta Propertindo	Menara ICB Bumi Putera Lt 8, Jl. Probolinggo No 18, Menteng, Jakarta Pusat [10350]	021-2301187	021-2301188
12	PT Jakarta Tourisindo/PD. Wisata Niaga Jaya	Grand Cempaka Hotel Lt 2, Jl. Letjend Soeprapto [10520]	021-4266535	021-4265567
13	PT Bank DKI	Jl. Ir H Juanda III No 7-9, Jakarta Pusat [10120]	021-2314567	021-3517660
14	PT Asuransi Bangun Askrida	Jl. letjen soeprapto jakpus	021-42877210	
15	PT Pembangunan Jaya Ancol	Eco Park Taman Impian Jaya Ancol	021-6453456	

### 3.Implikasi Yuridis UU No. 23/2014 Terhadap Pengaturan BUMD

Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.<sup>46</sup> Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini dibentuk dengan pertimbangan melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu diatur dengan Undang-Undang. Bawa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam

<sup>46</sup>Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diatur dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 pasal Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan,

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia,, Dengan demikian, maka perlu dilakukan upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih mengutamakan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tujuannya adalah untuk menciptakan landasan hukum dalam mengimplementasikan hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah yang.<sup>47</sup> dalam Pemerintahan secara Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus serta melindungi bangsa Indonesia guna memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dalam negara kesatuan republic Indonesia. Halmitu tertuang dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. <sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>48</sup> Pembukaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, Penjelasan Umum Alinea ke dua sampai dengan Alinea ke empat

Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Terhadap perusahaan-perusahaan milik daerah yang sudah mulai beroperasi sebelum UU ini berlaku, wajib untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam UU ini dalam jangka waktu paling lama tiga tahun terhitung sejak UU berlaku.<sup>49</sup> Sebelum ada istilah BUMD, perusahaan milik daerah dilaksanakan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang berakibat seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 5 Tahun 1962 tersebut menjadi tidak berlaku,<sup>50</sup> hanya saja peraturan pelaksananya selama tidak bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku.<sup>51</sup>

BUMD merupakan istilah menggantikan istilah perusahaan daerah saat ditetapkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda. Menteri Dalam Negeri memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah

---

<sup>49</sup>UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 402 ayat (2)

<sup>50</sup>UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 409 huruf a

<sup>51</sup>UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 405

(Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Namun, instruksi tersebut tidak diikuti terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru.

Selanjutnya istilah Perusahaan Daerah kembali muncul pada tahun 1998 dengan diterbitkannya Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk BUMD, yang isinya terkait dengan bentuk hukum BUMD menjadi dua, yaitu yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD.

Salah satu hambatan dalam pelaksanaan BUMD adalah peraturan sebagai patokan hukum pelaksanaannya mengundang ketidakpastian sebab dapat diinterpretasikan dalam berbagai arti., demikian pula beberapa penjelasannya tidak lagi relevan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Bahkan, masih terdapat BUMD yang belum siap mengganti penyelenggaraan perusahaan daerahnya dengan mekanisme BUMD sesuai UU No. 23 Tahun 2014 karena masih menggunakan mekanisme Perusahaan Daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962, sedangkan UU tersebut sudah tidak berlaku lagi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan legalitas penyelenggaraan BUMD di masa depan, terlebih lagi dengan belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai ketentuan lebih lanjut pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada Pasal 343 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

Istilah Perusahaan Daerah merupakan perusahaan-perusahaan negara baik yang berbentuk badan-badan berdasarkan hukum perdata maupun yang berbentuk badan hukum berdasarkan hukum publik antara lain yang berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia/*Indonesische Bedrijvenwet, Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419 dan perusahaan-perusahaan milik negara yang didirikan berdasarkan undang-*Undang Kompatibiliteit Indonesia (Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448).

Dalam rangka mensikronkan segala kegiatan ekonomi pada saat itu, Pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.Selanjutnya, dalam rangka menertibkan usaha negara berbentuk Perusahaan Negara terutama karena ada banyak usaha negara dalam bentuk Perusahaan Negara yang inefisien, maka Pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.Dalam Perpu ini, ditetapkan

bahwa usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam Perusahaan Jawatan (Perjan) yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan dalam *Indonesische Bedrijvenwet* (Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419), Perusahaan Umum (Perum) yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan UU 19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, dan Persero yang merupakan penyertaan negara pada Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang atau KUHD (*Wetboek Van Koophandel, Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23)

Dalam perkembangannya, serta dalam rangka menjamin kepastian dan penegakan hukum mengingat terjadinya dualisme pengaturan pada Perseroan Terbatas yang selama ini diatur dalam KUHD (*Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23) dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen, Staatsblad* 1939: 569 jo.717) Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagai penganti Buku Kesatu Titel Ketiga Bagian Ketiga Pasal 36 sampai dengan Pasal 56 Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel, Staatsblad* 1847: 23) yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas berikut segala perubahannya, terakhir dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1971 dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen, Staatsblad* 1939: 569 jo.717).<sup>52</sup>

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana Perpu Nomor 1 Tahun 1969 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Namun demikian, mengingat bahwa Perpu 1 Tahun 1969 dan kedua Peraturan Pemerintah tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, serta didorong dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang hanya mengatur dua bentuk hukum badan usaha negara yaitu Perum dan Persero. Sementara Perjan, dengan terbitnya Undang-Undang ini, harus dirubah bentuk hukumnya menjadi Perum atau Persero.

---

<sup>52</sup> Jeane Neltje Saly, *Inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan Kolonial*, BPHN, Proyek Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta, 2006, hlm.53

Sebagaimana dikemukakan terdahulu, bahwa Istilah BUMD diilhami dari terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998. Namun demikian, definisi BUMD sampai sekarang belum ditetapkan secara baku oleh peraturan perundang-undangan.

Berbeda dengan BUMN yang definisinya telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Dilain pihak, istilah BUMD telah tertuang baik dalam Peraturan Mendagri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Bentuk Hukum BUMD, tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam banyak Undang-Undang Sektoral seperti UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Kelistrikan, UU Minerba, UU Pelayaran, UU Jalan, dsb.

Hal ini dapat dimaklumi karena pendirian dan pengaturan BUMD sampai saat ini masih tunduk dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah walaupun undang-undang ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, namun karena ditegaskan bahwa UU 5/1962 tidak berlaku sejak diterbitkannya undang-undang pengganti, dan sampai sekarang belum ada undang-undang penggantinya, maka UU 5/1962 masih berlaku sampai sekarang.

UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah merupakan undang-undang yang penyusunannya diilhami dari terbitnya Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan UU 5/1962, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Mengingat bahwa pembinaan pemerintahan daerah berada di bawah tanggungjawab Menteri Dalam Negeri, maka peraturan pelaksana UU 5/1962 diterbitkan oleh Mendagri baik berupa Instruksi Mendagri, Keputusan Mendagri, maupun Peraturan Mendagri. Sejak terbitnya UU 1/1995 tentang Perseroan Terbatas dan Permendagri Nomor 3/1999 tentang Bentuk Hukum BUMD, maka sebagian BUMD ada yang berbentuk Perseroan Terbatas, seperti misalnya PT. Jaya Ancol, PT. Riau Airlines, PT. Ratax, dsb. Mengingat definisinya sampai sekarang belum baku, maka BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas terkadang tidak mencerminkan mayoritas kepemilikan Daerah di perusahaan tersebut. Contoh yang paling nyata pernah terjadi PT. Delta Tbk yang dianggap sebagai BUMD DKI Jakarta. Pemda DKI Jakarta hanya pemegang saham minoritas dalam PT. Delta Tbk. sehingga saham pengendali berada di tangan

swasta sepenuhnya. Namun, karena ada unsur Pemda di dalamnya, maka Pemda menganggap PT. Delta Tbk. sebagai BUMD.<sup>53</sup>

Ditinjau dari definisi BUMN, maka hal ini seharusnya tidak terjadi jika definisi BUMD sudah ditetapkan. Ketidakjelasan definisi BUMD berdampak negatif terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan sektoral yang memberikan *priviledge* atau keistimewaan dalam melakukan usaha dengan tujuan untuk lebih meningkatkan pendapatan daerah namun pada kenyataannya perusahaan-perusahaan perseroan terbatas yang dianggap sebagai BUMD justru memberikan keuntungan yang lebih besar kepada pengusaha swasta karena Pemda hanyalah pemegang saham minoritas.

#### **4. UU Perusahaan Daerah Dan Pengaturan BUMD**

Peraturan perundang-undangan Perusahaan Daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perusahaan Daerah saat ini diatur dengan peraturan pemerintah yang baru dan memiliki nama baru yaitu Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD. Landasan pelaksanaan kegiatan BUMD adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pertimbangan diaturnya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ini adalah untuk melaksanakan delegasi dari ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah.<sup>54</sup>

Sesuai dengan penelitian yang dilakukan, maka delegasi tersebut berjumlah 7 hal yaitu:

1. Kewenangan mendirikan BUMD oleh Daerah dengan Peraturan Daerah dalam Pasal 331 ayat (6),

---

<sup>53</sup> Jakarta, CNN Indonesia -- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membantah telah menambah porsi kepemilikan saham di PT Delta Djakarta Tbk, produsen bir Anker. "Tidak benar itu. Itu salah. Enggak tahu dari mana sumbernya, yang jelas itu tidak benar," kata Sekretaris Badan Pembinaan BUMD DKI Jakarta, Riyadi saat dikonfirmasi, Jumat (13/11).

<sup>54</sup> Konsiderans Menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah,

2. Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas dalam Pasal 335 ayat (2)
3. Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan Pasal 336 ayat (5)
4. Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Pasal 338 ayat (4)
5. Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris Pasal 340 ayat (2)
6. Perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan dan Kekayaan Daerah hasil pembubaran kperusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah Pasal 342 ayat (2)
7. Unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pengelolaan BUMD Pasal 343 ayat (2)
8. Status BUMD sebagai Badan Privat atau Badan Publik (dianalisis dalam ranah dua rezim yang berbeda menimbulkan ketidakpastian

Sesuai hasil penelitian maka diketahui bahwa tujuan dibentuknya BUMD ini adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun dalam kenyataannya dipandang masih belum optimal mencapai tujuan yang diinginkan pembentuk UU Pemerintahan Daerah, antara lain belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, Pemerintah Daerah melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Selanjutnya kurang memberi laba dan manfaat kepada masyarakat luas, hanya

beberapa masyarakat elite daerah, yang menyebabkan keadilan dan pemerataan kesejahteraan hanyalah dongeng pengantar tidur, apalagi ketika memang tidak ngantuk dan menjadikannya dongeng yang memuakkan.

Keadaan tersebut tidak sesuai dengan harapan dalam membentuk BUMD, yaitu untuk menunjang peningkatan pembangunan daerah, terutama sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati oleh usaha swasta. Sebagai sebagai pelaksana pelayanan publik, BUMD diharapkan penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. Demikian pula BUMD tertentu diharapkan mewujudkan fungsi sebagai salah satu penyumbang berbagai aspek seperti pajak, dividen, maupun hasil privatisasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 27 Desember 2017 di Jakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305 dan Penjelasan atas PP 54 tahun 2017 tentang BUMD ke dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173 oleh Menkumham Yasonna H Laoly pada tanggal 28 Desember 2017 di Jakarta.

PP No. 53 Tahun 2017 merupakan delegasian dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini mencabut Undang-undang (UU) No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, namun hanya mengatur satu Bab tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Hal ini tidak sebagaimana Badan Usaha Negara (BUMN) yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013, yang menggambarkan isi dari Pembukaan UUD 45 Alinea ke empat, bertujuan untuk kemakmuran rakyat.<sup>55</sup> Tujuan tersebut tertuang dalam batang Tubuh UUD 45, dalam Pasal 33 ayat (2) yang menentukan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dengan tujuan kemakmuran rakyat. Isi dari Pembukaan UUD 45 ini menunjukkan bahwa Negara Republik Indonesia mengakui konsep negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham yang mengakui pandangan Kranenburg bahwa negara bertugas membina

---

<sup>55</sup> Undang=Undang Dasar Republik Indonesia, Pembukaan, Alinea ke empat, Amandemen ketiga.

ketertiban hukum dengan tidak melupakan perwujudan kesejahteraan bagi rakyatnya, yang kemudian dianut oleh kebanyakan negara berkembang.<sup>56</sup>

Implementasi konsep tersebut sesuai dengan Pasal 33 UUD 45 ayat (2) hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengkoordinasi penyaluran sumber daya alam tersebut kepada rakyat dalam bentuk badan hukum.

BUMN merupakan perusahaan yang didirikan oleh negara baik yang berbentuk badan hukum perdata maupun publik berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia/Indonesische Bedrijven Wet, Staatblad 1927 Nomor 419 dan perusahaan-perusahaan negara yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Comptabiliteit Indonesia Staatblad 1925 nomor 448, Dapat dilihat sebagai berikut Undang-Undang terdahulu berdirinya BUMN di Indonesia,<sup>57</sup>:

1. Ordonantie Maskapain Andil Indonesia;
2. Perpu Nomor 17 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara;
3. UU No. 19 Prp Tahun 1960 aa Tentang Perusahaan Negara;
4. Perpu No.1/1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara;
5. Kitab UU Hukum Dagang /KUHD;
6. UU No. 1/1995 Tentang Perseroan Terbatas;
7. {Peraturan Pemerintah No. 12/1998 Tentang Perseroan /Persero;
8. Peraturan Pemerintah No. 13/1998 Tentang Perusahaan Umum; dan
9. UU No. 19/2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Dinamika peraturan perundang-undangan di atas memperlihatkan bahwa BUMN sudah diatu tersendiri dalam UU No. 19/2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) namun BUMD tidak demikian padahal sama-sama mengelola sumber daya yang menguasai haja hidup orang banyak untuk kemakmuan rakyat. Pada saat itu pengelolaan sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak daerah masih dengan nama lain, yaitu Perusahaan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1962 yang sudah tidak layak sebab tidak sesuai

---

<sup>56</sup> Bagir Manan, Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, Bandar Lampung, 1996. Hal. 16

<sup>57</sup> Indiana Kepujo, Dinamika Badan Usaha Milik Daerah, Hin Hill, Jakarta, 2015. Hal. 2

dengan kebutuhan daerah. Kelayakan sebagai badan usaha milik daerah, dan dianggap kurang optimal meningkatkan pendapatan daerah di tempatnya.

Pengaturan terkait BUMD sebelum UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, sudah ada Permendagri 3/1998,

Pasal 2 Permendagri 3/1998 (Permendagri) bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Pasal 5 Permendagri 3/1998 diatur prosedur perubahan bentuk hukum BUMD, yaitu: 1.

Mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepada Menteri, Menetapkan Peraturan Daerah Tingkat I atau Tingkat II tentang Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas, dan Pembuatan Akte Notaris pendirian sebagai Perseroan Terbatas. Selanjutnya Permendagri 3/1998 dicabut karena bertentangan dengan UU Pemda melalui Permendagri 11/2016.

Kewenangan pencabutan Kementerian Permendagri 3/1998 tersebut diakui dalam hukum administrasi negarasesuai dengan asas contrarius actus. Asas ini mengakui bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara berwenang membatalkannya. Asas contrarius actus ini berlaku tidak hanya untuk keputusan administrasi negara, namun juga asas peraturan perundang-undangan, dimana yang berwenang mencabut suatu peraturan perundang-undangan adalah pembentuknya itu sendiri dan tidak dapat dilakukan oleh peraturan atau lembaga yang lebih rendah. Berlakunya UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah belum ada peraturan pelaksanaan yang mengatur terkait perubahan bentuk badan hukum BUMD tersebut, malah setelah ditetapkannya PP BUMD tahun 2017 terdapat ketidak sinkronnya aturan.

Antara lain ketentuan dalam Pasal 402 ayat (2) UU No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Sementara Pasal 114 ayat (1) PP 54 tahun 2017 tentang BUMD ditentukan bahwa BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum. Pasal 114 ayat (3): Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas:

- a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum Daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah; dan
- b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah.

Pasal 139 ayat (1): Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.

Antara Pasal 402 ayat (2) UU Pemda dengan Pasal 114 ayat (1), (3), dan Pasal 139 ayat (1) PP BUMD tidak selaras yaitu:

1. Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, mengandung arti wajib ditandai dengan istilah wajib yaitu keharusan pelaksanaannya sedangkan Pasal 114 ayat (1) PP BUMD, mengandung arti pilihan dan tidak seharusnya, ditandai dengan istilah dapat
2. Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, mengandung arti bahwa BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda (yaitu Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Permendagri 3/1998) tidak dapat dirubah bentuk badan hukumnya sesuai dengan ketentuan Pasal 114 ayat (3) PP BUMD, yaitu perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah begitu pula sebaliknya perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah.
3. Pasal 139 ayat !) PP BUMD lebih sempit pengertiannya disbanding dengan aturan dalam Pasal 402 ayat (2), UU Pemda yaitu Perusahaan bukan BUMD. Berdasarkan Pasal 1 angka 40, Perusahaan Daerah memenuhi kualifikasi BUMD karena badan usaha yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh daerah.

Saat ini malah diatur dalam Peraturan Pemerintah(PP) . Isi PP 54 tahun 2017 tentang BUMD. Berikut adalah batang tubuh PP 54 tahun 2017 tentang BUMD (bukan format asli),

## **BAB II** **KEBIJAKAN BUMD**

### **Pasal 2**

1. Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.

2. Pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam kebijakan BUMD meliputi:
  - a. penyertaan modal;
  - b. subsidi;
  - c. penugasan;
  - d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
  - e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

### **Pasal 3**

1. Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada:
  - a. perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan
  - b. perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham.
2. Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum Daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan.
3. Kewenangan mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.
4. Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) antara lain:
  - a. perubahan anggaran dasar;
  - b. pengalihan aset tetap;
  - c. kerja sama;
  - d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
  - e. penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
  - f. pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
  - g. penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
  - h. penetapan besaran penggunaan laba;
  - i. pengesahan laporan tahunan;
  - j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan/jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih;
5. Pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.
6. Besaran insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan berdasarkan:
  - a. target kinerja BUMD;

- b. klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan
- c. laporan keuangan BUMD.

7. Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan dan insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam Peraturan Menteri.

### **BAB III** **PENDIRIAN BUMD**

#### **Bagian Kesatu**

##### **Umum**

#### **Pasal 4**

- 1. Daerah dapat mendirikan BUMD.
- 2. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.
- 3. BUMD terdiri atas:
  - a. perusahaan umum Daerah; dan
  - b. perusahaan perseroan Daerah.

4. Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku.

5. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

#### **Pasal 5**

- 1. Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.
- 2. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

#### **Pasal 6**

- 1. Karakteristik BUMD meliputi:
  - a. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
  - b. badan usaha dimiliki oleh:
    - 1. 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    - 2. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    - 3. 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau

4. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
  - c. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
  - d. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
  - e. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.
2. Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 2) dan angka 4), kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu Daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen).

**Bagian Kedua  
Tujuan Pendirian BUMD**

**Pasal 7**

Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

**Pasal 8**

Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

**Bagian Ketiga  
Dasar Pendirian BUMD**

**Pasal 9**

1. Pendirian BUMD didasarkan pada:
  - a. kebutuhan Daerah; dan
  - b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.
2. Kebutuhan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikaji melalui studi yang mencakup aspek:
  - a. pelayanan umum; dan
  - b. kebutuhan masyarakat.

3. Kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya.
4. Analisis aspek lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berisi aspek:
  - a. peraturan perundang-undangan;
  - b. ketersediaan teknologi; dan
  - c. ketersediaan sumber daya manusia.
5. Kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bagian dari kebijakan RPJMD.
6. Pendanaan untuk kajian kebutuhan Daerah dan kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersumber dari APBD.

### **Pasal 10**

1. Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri.
2. Usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri:
  - a. kebutuhan Daerah;
  - b. analisa kelayakan usaha;
  - c. ringkasan laporan keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir;
  - d. dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan
  - e. dokumen RPJMD.
3. Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
4. Hasil penilaian Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan rencana pendirian BUMD diterima.
5. Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Daerah dapat menyusun rancangan Perda yang mengatur mengenai pendirian BUMD.

### **Bagian Keempat** **Perda Pendirian BUMD**

### **Pasal 11**

1. Perda pendirian perusahaan umum Daerah paling sedikit memuat:
  - a. nama dan tempat kedudukan;
  - b. maksud dan tujuan;

- c. kegiatan usaha;
- d. jangka waktu berdiri;
- e. besarnya modal dasar dan modal disetor;
- f. tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan
- g. penggunaan laba.

2. Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah memuat:

- a. nama dan tempat kedudukan;
- b. maksud dan tujuan;
- c. kegiatan usaha;
- d. jangka waktu berdiri; dan
- e. besarnya modal dasar.

3. Dalam hal pendirian perusahaan umum Daerah dilakukan dengan mengalihkan tugas dan fungsi perangkat Daerah atau unit kerja maka Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga ketentuan mengenai:

- a. pengalihan seluruh atau sebagian kekayaan Daerah menjadi Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan/atau
- b. pengalihan seluruh atau sebagian hak dan kewajiban perangkat Daerah atau unit kerja menjadi hak dan kewajiban perusahaan umum Daerah yang didirikan.

4. Ketentuan mengenai tata cara pengalihan kekayaan Daerah serta hak dan kewajiban perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **Bagian Kelima Nama dan Tempat Kedudukan BUMD**

### **Pasal 12**

1. Perusahaan umum Daerah harus menggunakan nama yang:

- a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
- b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
- c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
- d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
- e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum Daerah saja tanpa nama diri;
- f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
- g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
- h. tidak mengandung bahasa asing.

2. Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

### **Pasal 13**

1. Perusahaan umum Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan umum Daerah.
2. Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum Daerah.

### **Pasal 14**

1. Perusahaan perseroan Daerah harus menggunakan nama yang:
  - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
  - b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
  - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
  - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
  - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan Daerah saja tanpa nama diri;
  - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
  - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;
  - h. tidak mengandung bahasa asing; atau
  - i. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
2. Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan Daerah diikuti dengan nama perusahaan.
3. Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.

### **Pasal 15**

1. Perusahaan perseroan Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah.
2. Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan Daerah

**Bagian Keenam  
Anggaran Dasar BUMD**

**Paragraf 1  
Anggaran Dasar Perusahaan Umum Daerah**

**Pasal 16**

Anggaran dasar perusahaan umum Daerah diatur dan merupakan bagian Perda pendirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).

**Paragraf 2  
Anggaran Dasar Perusahaan Perseroan Daerah**

**Pasal 17**

1. Anggaran dasar perusahaan perseroan Daerah dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Anggaran dasar perusahaan perseroan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
  - a. nama dan tempat kedudukan;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. kegiatan usaha;
  - d. jangka waktu berdiri;
  - e. besarnya jumlah modal dasar dan modal disetor;
  - f. jumlah saham;
  - g. klasifikasi saham dan jumlah saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap saham;
  - h. nilai nominal setiap saham;
  - i. nama jabatan dan jumlah anggota Komisaris dan anggota Direksi;
  - j. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
  - k. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Komisaris dan anggota Direksi;
  - l. tugas dan wewenang Komisaris dan Direksi;
  - m. penggunaan laba dan pembagian dividen; dan
  - n. ketentuan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 18**

BUMD harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

## **BAB IV** **MODAL BUMD**

### **Bagian Kesatu** **Sumber Modal BUMD**

#### **Pasal 19**

1. Sumber modal BUMD terdiri atas:
  - a. penyertaan modal Daerah;
  - b. pinjaman;
  - c. hibah; dan
  - d. sumber modal lainnya.
  - e.
2. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:
  - a. APBD; dan/atau
  - b. konversi dari pinjaman.
3. Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:
  - a. Daerah;
  - b. BUMD lainnya; dan/atau
  - c. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat bersumber dari:
  - a. Pemerintah Pusat;
  - b. Daerah;
  - c. BUMD lainnya; dan/atau
  - d. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:
  - a. kapitalisasi cadangan;
  - b. keuntungan revaluasi aset; dan
  - c. agio saham.

#### **Pasal 20**

Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD.

### **Bagian Kedua** **Penyertaan Modal Daerah**

#### **Pasal 21**

1. Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:

- a. pendirian BUMD;
  - b. penambahan modal BUMD; dan
  - c. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.
2. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
3. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.
4. Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.

### **Pasal 22**

1. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.
2. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.
3. Modal disetor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri.
4. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

### **Pasal 23**

1. Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk:
  - a. pengembangan usaha;
  - b. penguatan struktur permodalan; dan
  - c. penugasan Pemerintah Daerah.
2. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

## **Bagian Ketiga** **Pengurangan Modal Daerah**

### **Pasal 24**

1. Pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah.

2. Dalam menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran dasar.
3. Pengurangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi.
4. Pengurangan kepemilikan saham karena divestasi dan/atau dilusi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pada BUMD diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya.

**Bagian Keempat**  
**Perubahan Penyertaan Modal Daerah**

**Pasal 25**

Penambahan modal Daerah dan pengurangan modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah.

**Bagian Kelima**  
**Pinjaman**

**Pasal 26**

1. BUMD dapat melakukan pinjaman sesuai dengan kelaziman dalam dunia usaha.
2. Ketentuan mengenai penerimaan pinjaman dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Bagian Keenam**  
**Hibah**

**Pasal 27**

1. BUMD dapat menerima hibah.
2. Ketentuan mengenai penerimaan hibah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Bagian Ketujuh**  
**Sumber Modal Lainnya**

**Pasal 28**

1. Dalam hal penyertaan modal bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham diputuskan oleh KPM atau RUPS.
2. Penyertaan modal yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah

## **BAB V**

### **ORGAN DAN PEGAWAI BUMD**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Organ BUMD**

##### **Paragraf 1**

##### **Umum**

###### **Pasal 29**

1. Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD.
2. Organ BUMD sebagaimana dimaksud ayat (1) pada perusahaan umum Daerah terdiri atas:
  - a. KPM;
  - b. Dewan Pengawas; dan
  - c. Direksi.
3. Organ BUMD sebagaimana dimaksud ayat (1) pada perusahaan perseroan Daerah terdiri atas:
  - a. RUPS;
  - b. Komisaris; dan
  - c. Direksi.

###### **Pasal 30**

Setiap orang dalam pengurusan BUMD dalam 1 (satu) Daerah dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

##### **Paragraf 2**

##### **KPM**

###### **Pasal 31**

KPM tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan umum Daerah apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung.
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum Daerah; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.

###### **Pasal 32**

1. KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi melakukan rapat dalam pengembangan usaha perusahaan umum Daerah.
2. Rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. rapat tahunan;
- b. rapat persetujuan rencana kerja anggaran perusahaan umum Daerah; dan c. rapat luar biasa.

### **Paragraf 3 RUPS**

#### **Pasal 33**

1. Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan Daerah di dalam RUPS.
2. Kepala Daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3).

#### **Pasal 34**

Kepala Daerah tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan perseroan Daerah apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan perseroan Daerah; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan perseroan daerah secara melawan hukum.

#### **Pasal 35**

Ketentuan lebih lanjut mengenai RUPS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

### **Paragraf 4 Dewan Pengawas dan Komisaris**

#### **Pasal 36**

1. Anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Unsur lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terdiri atas pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.

#### **Pasal 37**

Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM dan anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.

#### **Pasal 38**

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- h. tidak pernah dinyatakan pailit;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

### **Pasal 39**

1. Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi.
2. Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

### **Pasal 40**

1. Calon anggota Dewan Pengawas atau calon anggota Komisaris yang dinyatakan lulus seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.
2. Pengangkatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali untuk pengangkatan pertama kali pada saat pendirian.
3. Ketentuan mengenai seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya.
4. Dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris diangkat kembali, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris wajib menandatangani kontrak kinerja.

5. Penandatanganan kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.

### **Pasal 41**

1. Jumlah anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dan jumlah anggota Komisaris ditetapkan oleh RUPS.
2. Jumlah anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris paling banyak sama dengan jumlah Direksi.
3. Dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas atau 1 (satu) orang anggota Komisaris diangkat sebagai Komisaris Utama.
4. Penentuan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas keputusan, pengawasan, dan pembiayaan bagi kepentingan BUMD.

### **Pasal 42**

Anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

### **Pasal 43**

1. Dewan Pengawas bertugas:
  - a. melakukan pengawasan terhadap perusahaan umum Daerah; dan
  - b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan umum Daerah.
2. Komisaris bertugas:
  - a. melakukan pengawasan terhadap perusahaan perseroan Daerah; dan
  - b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan perseroan Daerah.
3. Dewan Pengawas wajib:
  - a. melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan
  - b. membuat dan memelihara risalah rapat.
4. Komisaris wajib:
  - a. melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS; dan
  - b. membuat dan memelihara risalah rapat.
5. Pengawasan terhadap perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dalam Peraturan Menteri.
- 7.

### **Pasal 44**

Jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.
- d.

### **Pasal 45**

1. Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir karena masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf b, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris wajib menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya.
2. Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengawasan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya.
3. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai dasar pertimbangan oleh KPM atau RUPS untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.
4. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang berakhir masa jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik kepada KPM atau RUPS tahunan.
5. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, pelaksanaan tugas pengawasan BUMD dilaksanakan oleh KPM atau RUPS.

### **Pasal 46**

1. Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c, pemberhentian dimaksud wajib disertai alasan pemberhentian.
2. Pemberhentian anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila berdasarkan data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang bersangkutan:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas;
  - b. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar;
  - c. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada BUMD, negara, dan/atau Daerah;
  - d. dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - e. mengundurkan diri;

- f. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- g. tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah seperti Restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubarannya BUMD.

#### **Pasal 47**

Anggota Dewan Pengawas diberhentikan oleh KPM dan anggota Komisaris diberhentikan oleh RUPS.

#### **Pasal 48**

1. Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilarang memangku lebih dari 2 (dua) jabatan Anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris.
2. Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris.
3. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh KPM atau RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, semua jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dinyatakan berakhir.

#### **Pasal 49**

1. Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
  - a. anggota Direksi pada BUMD, badan usaha milik negara, dan/atau badan usaha milik swasta;
  - b. pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c. pejabat lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
2. Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris.
3. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh KPM atau RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dinyatakan berakhir.

#### **Pasal 50**

1. Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan BUMD.
2. Setiap anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya.

3. KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Dewan Pengawas yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perusahaan umum Daerah kecuali anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah.

### **Pasal 51**

1. Penghasilan anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dan penghasilan anggota Komisaris ditetapkan oleh RUPS.
2. Penghasilan anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas:
  - a. honorarium;
  - b. tunjangan;
  - c. fasilitas; dan/atau
  - d. tantiem atau insentif kinerja.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris diatur dalam Peraturan Menteri.

### **Pasal 52**

1. Dewan Pengawas atau Komisaris dapat mengangkat seorang sekretaris yang dibiayai oleh BUMD.
2. Tugas sekretaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Pengawas atau Komisaris.

### **Pasal 53**

Biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan tugas anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dibebankan kepada BUMD dan dimuat dalam rencana kerja dan anggaran BUMD.

### **Pasal 54**

1. Keputusan Dewan Pengawas atau Komisaris diambil dalam rapat Dewan Pengawas atau Komisaris.
2. Dalam keadaan tertentu, keputusan Dewan Pengawas atau Komisaris dapat pula diambil di luar rapat Dewan Pengawas atau Komisaris sepanjang seluruh anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris setuju tentang cara dan materi yang diputuskan.
3. Dalam setiap rapat Dewan Pengawas atau Komisaris dibuat risalah rapat yang berisi hal yang dibicarakan dan diputuskan, termasuk apabila terdapat pernyataan ketidaksetujuan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.

## **Paragraf 5**

### **Direksi**

#### **Pasal 55**

1. Direksi melakukan pengurusan terhadap BUMD.
2. Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

#### **Pasal 56**

Direksi pada perusahaan umum Daerah diangkat oleh KPM dan Direksi pada perusahaan perseroan Daerah diangkat oleh RUPS.

#### **Pasal 57**

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

m.

## **Pasal 58**

1. Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi.
2. Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

## **Pasal 59**

1. Calon anggota Direksi yang dinyatakan lulus seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Direksi.
2. Ketentuan mengenai seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Direksi yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya.
3. Dalam hal anggota Direksi diangkat kembali, anggota Direksi wajib menandatangani kontrak kinerja.
4. Penandatanganan kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota Direksi.

## **Pasal 60**

1. Jumlah anggota Direksi untuk perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh KPM.
2. Jumlah anggota Direksi untuk perusahaan perseroan Daerah ditetapkan oleh RUPS.
3. Jumlah anggota Direksi untuk perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan untuk perusahaan perseroan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang.
4. Penentuan jumlah anggota direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektifitas pengurusan BUMD.
5. Direktur utama diangkat dari salah satu anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

## **Pasal 61**

Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali:

- a. ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- b. dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

## **Pasal 62**

Pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi BUMD ditetapkan dalam anggaran dasar.

## **Pasal 63**

Jabatan anggota Direksi berakhir apabila anggota Direksi:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

## **Pasal 64**

1. Dalam hal jabatan anggota Direksi berakhir karena masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 huruf b, anggota Direksi wajib menyampaikan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya.
2. Anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengurusan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya.
3. Berdasarkan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Dewan Pengawas atau Komisaris wajib menyampaikan penilaian dan rekomendasi atas kinerja Direksi kepada pemegang saham.
4. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) serta penilaian dan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sebagai dasar pertimbangan KPM atau RUPS untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Direksi.
5. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Direksi yang berakhir masa jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik dan disampaikan kepada KPM atau RUPS tahunan.

## **Pasal 65**

1. Dalam hal jabatan anggota Direksi berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 huruf c, pemberhentian dimaksud wajib disertai alasan pemberhentian.
2. Pemberhentian anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila berdasarkan data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, anggota Direksi yang bersangkutan:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas;
  - b. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar;
  - c. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada BUMD, negara, dan/atau Daerah;

- d. dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- e. mengundurkan diri;
- f. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan; dan/atau
- g. tidak terpilih lagi karena adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal Restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubarannya BUMD.

### **Pasal 66**

Direksi pada perusahaan umum Daerah diberhentikan oleh KPM dan Direksi pada perusahaan perseroan Daerah diberhentikan oleh RUPS.

### **Pasal 67**

1. Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
  - a. anggota Direksi pada BUMD lain, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta;
  - b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c. jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
2. Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Direksi.
3. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh KPM atau RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Direksi, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Direksi dinyatakan berakhir.

### **Pasal 68**

1. Anggota Direksi wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha BUMD.
2. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perusahaan umum Daerah kecuali anggota Direksi yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah.
4. Pengajuan gugatan oleh pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

### **Pasal 69**

1. Penghasilan Direksi pada perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh KPM.

2. Penghasilan Direksi pada perusahaan perseroan Daerah ditetapkan oleh RUPS.
3. Penghasilan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas:
  - a. gaji;
  - b. tunjangan;
  - c. fasilitas; dan/atau
  - d. tantiem atau insentif pekerjaan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan anggota Direksi diatur dalam Peraturan Menteri.

### **Pasal 70**

1. Segala keputusan Direksi diambil dalam rapat Direksi.
2. Dalam keadaan tertentu, keputusan Direksi dapat diambil di luar rapat Direksi sepanjang seluruh anggota Direksi setuju tentang cara dan materi yang diputuskan.
3. Dalam setiap rapat Direksi dibuat risalah rapat yang berisi hal yang dibicarakan dan diputuskan, termasuk apabila terdapat pernyataan ketidaksetujuan anggota Direksi.

### **Pasal 71**

1. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Direksi, pelaksanaan tugas pengurusan BUMD dilaksanakan oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.
2. Dewan Pengawas atau Komisaris dapat menunjuk pejabat dari internal BUMD untuk membantu pelaksanaan tugas Direksi sampai dengan pengangkatan Direksi definitif paling lama 6 (enam) bulan.
3. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Direksi dan seluruh anggota Dewan Pengawas atau Komisaris, pengurusan perusahaan umum Daerah dilaksanakan oleh KPM dan pengurusan perusahaan perseroan Daerah oleh RUPS.
4. KPM atau RUPS dapat menunjuk pejabat dari internal BUMD untuk membantu pelaksanaan tugas pengurusan BUMD sampai dengan pengangkatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi definitif paling lama 6 (enam) bulan.

### **Pasal 72**

1. Anggota Direksi tidak berwenang mewakili perusahaan umum Daerah apabila:
  - a. terjadi perkara di pengadilan antara perusahaan umum Daerah dengan anggota Direksi yang bersangkutan; dan/atau
  - b. anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan perusahaan umum Daerah.
2. Dalam hal terjadi keadaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berhak mewakili perusahaan umum Daerah yaitu:

- a. anggota Direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan perusahaan umum Daerah;
- b. Dewan Pengawas dalam hal seluruh anggota Direksi mempunyai benturan kepentingan dengan perusahaan umum Daerah; atau
- c. pihak lain yang ditunjuk oleh KPM dalam hal seluruh anggota Direksi atau Dewan Pengawas mempunyai benturan kepentingan dengan perusahaan umum Daerah.

### **Pasal 73**

Ketentuan mengenai kewenangan anggota Direksi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas

### **Bagian Kedua Pegawai BUMD**

#### **Pasal 74**

Pegawai BUMD merupakan pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.

#### **Pasal 75**

1. Pegawai BUMD memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.
2. Direksi menetapkan penghasilan pegawai BUMD sesuai dengan rencana kerja dan anggaran BUMD.
3. Penghasilan pegawai BUMD paling banyak terdiri atas:
  - a. gaji;
  - b. tunjangan;
  - c. fasilitas; dan/atau
  - d. jasa produksi atau insentif pekerjaan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan pegawai BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

#### **Pasal 76**

BUMD wajib mengikutsertakan pegawai BUMD pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 77**

Dalam rangka peningkatan kompetensi pegawai, BUMD melaksanakan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

## **Pasal 78**

Pegawai BUMD dilarang menjadi pengurus partai politik.

## **BAB VI**

### **SATUAN PENGAWAS INTERN, KOMITE AUDIT, DAN KOMITE LAINNYA**

#### **Bagian Kesatu Satuan Pengawas Intern**

## **Pasal 79**

1. Pada setiap BUMD dibentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan.
2. Satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.
3. Pengangkatan kepala satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas atau Komisaris.

## **Pasal 80**

Satuan pengawas intern mempunyai tugas:

- a. membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan BUMD, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada BUMD, dan memberikan saran perbaikan;
- b. memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud pada huruf a kepada direktur utama; dan
- c. memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

## **Pasal 81**

1. Satuan pengawas intern memberikan laporan atas hasil pelaksanaan tugas kepada Direktur utama dengan tembusan kepada Dewan Pengawas atau Komisaris.
2. Satuan pengawas intern dapat memberikan keterangan secara langsung kepada Dewan Pengawas atau Komisaris atas laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

## **Pasal 82**

1. Direktur utama menyampaikan hasil pemeriksaan satuan pengawas intern kepada seluruh anggota direksi, untuk selanjutnya ditindaklanjuti dalam rapat direksi.

2. Direksi wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh satuan pengawas intern.

### **Pasal 83**

Dalam melaksanakan tugasnya, satuan pengawas intern wajib menjaga kelancaran tugas satuan organisasi lainnya dalam BUMD sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

## **Bagian Kedua Komite Audit dan Komite Lainnya**

### **Pasal 84**

1. Dewan Pengawas atau Komisaris membentuk komite audit dan komite lainnya yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Pengawas atau Komisaris dalam melaksanakan tugas pengawasan.
2. Komite audit dan komite lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan unsur independen dipimpin oleh seorang anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.
3. Komite audit dan komite lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam pelaksanaan tugasnya dapat berkoordinasi dengan satuan pengawas intern.

### **Pasal 85**

Komite audit mempunyai tugas:

- a. membantu Dewan Pengawas atau Komisaris dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor;
- b. menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal;
- c. memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d. memastikan telah terdapat prosedur reviu yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan;
- e. melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian Dewan Pengawas atau Komisaris; dan
- f. melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.

## **Pasal 86**

1. Dalam hal keuangan BUMD tidak mampu membiayai pelaksanaan tugas komite audit dan komite lainnya, BUMD tersebut dapat tidak membentuk komite audit dan komite lainnya.
2. Dalam hal tidak dibentuk komite audit dan komite lainnya dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), fungsi komite audit dan komite lainnya dilaksanakan oleh satuan pengawas intern.

## **Pasal 87**

Ketentuan mengenai satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

# **BAB VII**

## **PERENCANAAN, OPERASIONAL, DAN PELAPORAN BUMD**

### **Bagian Kesatu Perencanaan**

#### **Paragraf 1 Rencana Bisnis BUMD**

## **Pasal 88**

1. Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
2. Rencana bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
  - a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
  - b. kondisi BUMD saat ini;
  - c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
  - d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.
3. Direksi menyampaikan rancangan rencana bisnis kepada Dewan Pengawas atau Komisaris untuk ditandatangani bersama.
4. Rencana bisnis yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas atau Komisaris disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk mendapatkan pengesahan.
5. Rencana bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja.
6. Rencana bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Menteri.

**Paragraf 2**  
**Rencana Kerja dan Anggaran BUMD**

**Pasal 89**

1. Direksi wajib menyiapkan rencana kerja dan anggaran yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis.
2. Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan.
3. Direksi menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada Dewan Pengawas atau Komisaris paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama.
4. Rencana kerja dan anggaran yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas atau Komisaris disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk mendapatkan pengesahan.
- 5.

**Pasal 90**

Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana bisnis dan rencana kerja dan anggaran BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

**Bagian Kedua**  
**Operasional BUMD**

**Paragraf 1**  
**Standar Operasional Prosedur**

**Pasal 91**

1. Operasional BUMD dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur.
2. Standar operasional prosedur disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.
3. Standar operasional prosedur harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan.
4. Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memuat aspek:
  - a. organ;
  - b. organisasi dan kepegawaian;
  - c. keuangan;
  - d. pelayanan pelanggan;
  - e. resiko bisnis;
  - f. pengadaan barang dan jasa;
  - g. pengelolaan barang;
  - h. pemasaran; dan
  - i. pengawasan.

5. Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD.
6. Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Sekretaris Daerah.

**Paragraf 2**  
**Tata Kelola Perusahaan Yang Baik**

**Pasal 92**

1. Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.
2. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas prinsip:
  - a. transparansi;
  - b. akuntabilitas;
  - c. pertanggungjawaban;
  - d. kemandirian; dan
  - e. kewajaran.
3. Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk:
  - a. mencapai tujuan BUMD;
  - b. mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
  - c. mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
  - d. mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
  - e. meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
  - f. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.
4. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Direksi.
5. Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan.

**Paragraf 3**  
**Pengadaan Barang dan Jasa**

**Pasal 93**

1. Pengadaan barang dan jasa BUMD dilaksanakan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi.
2. Ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

**Paragraf 4**  
**Kerjasama**

**Pasal 94**

1. BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.
2. Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama.
3. Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan.
4. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi.
5. Dalam hal kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Daerah pada perusahaan perseroan Daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.
6. Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
  - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
  - c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
  - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.
7. BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah.
8. Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melaksanakan kerja sama.
9. Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

**Paragraf 5**  
**Pinjaman**

**Pasal 95**

1. BUMD dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi.
2. Dalam hal pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempersyaratkan jaminan, aset BUMD yang berasal dari hasil usaha BUMD dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.
3. Dalam hal BUMD melakukan pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Pemerintah Daerah, tidak dipersyaratkan jaminan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pinjaman BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

**Bagian Ketiga**  
**Pelaporan**

**Paragraf 1**  
**Pelaporan Dewan Pengawas atau Komisaris**

**Pasal 96**

1. Laporan Dewan Pengawas atau Komisaris terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan.
2. Laporan triwulan dan laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit terdiri dari laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM atau RUPS.
3. Laporan triwulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan.
4. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku BUMD ditutup.
5. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disahkan oleh KPM atau RUPS.
6. Dalam hal terdapat Dewan Pengawas atau Komisaris tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus disebutkan alasannya secara tertulis.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian dan penyebarluasan laporan tahunan Dewan Pengawas atau Komisaris diatur dalam Peraturan Menteri.

**Paragraf 2**  
**Pelaporan Direksi BUMD**

**Pasal 97**

1. Laporan direksi BUMD terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan.

2. Laporan bulanan dan Laporan triwulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas atau Komisaris.
3. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas atau Komisaris.
4. Laporan triwulanan dan Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan kepada KPM atau RUPS.
5. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disahkan oleh KPM atau RUPS paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima.
6. Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disahkan oleh KPM atau RUPS.
7. Dalam hal terdapat anggota direksi tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus disebutkan alasannya secara tertulis.
8. Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada Menteri.
9. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian dan publikasi laporan tahunan Direksi diatur dalam Peraturan Menteri.

**Paragraf 3**  
**Laporan Tahunan**  
**Perusahaan Umum Daerah**

**Pasal 98**

1. Laporan tahunan bagi perusahaan umum Daerah paling sedikit memuat:
  - a. laporan keuangan;
  - b. laporan mengenai kegiatan perusahaan umum Daerah;
  - c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
  - d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha perusahaan umum Daerah;
  - e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
  - f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan
  - g. penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.
2. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a paling sedikit memuat:
  - a. neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya;
  - b. laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan;
  - c. laporan arus kas;

- d. laporan perubahan ekuitas; dan
- e. catatan atas laporan keuangan.

**Paragraf 4**  
**Laporan Tahunan**  
**Perusahaan Perseroan Daerah**

**Pasal 99**

Laporan tahunan bagi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

**BAB VIII**  
**PENGGUNAAN LABA BUMD**

**Bagian Kesatu**  
**Penggunaan Laba**  
**Perusahaan Umum Daerah**

**Pasal 100**

1. Penggunaan laba perusahaan umum Daerah diatur dalam anggaran dasar.
2. Penggunaan laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk:
  - a. pemenuhan dana cadangan;
  - b. peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum Daerah yang bersangkutan;
  - c. dividen yang menjadi hak Daerah;
  - d. tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
  - e. bonus untuk pegawai; dan/atau
  - f. penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. KPM memprioritaskan penggunaan laba perusahaan umum Daerah untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum Daerah yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi.
4. Besaran penggunaan laba perusahaan umum Daerah ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

**Pasal 101**

1. Perusahaan umum Daerah wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan.
2. Penyisihan laba bersih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal perusahaan umum Daerah.

3. Kewajiban penyisihan dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku apabila perusahaan umum Daerah mempunyai saldo laba yang positif.
4. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal perusahaan umum Daerah hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian perusahaan umum Daerah.
5. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan perusahaan umum Daerah.
6. Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi.

### **Pasal 102**

Dividen perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh KPM.

### **Pasal 103**

1. Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan.
2. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan umum Daerah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya.

### **Pasal 104**

Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan perusahaan umum Daerah dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **Bagian Kedua Penggunaan Laba Perusahaan Perseroan Daerah**

### **Pasal 105**

1. Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
2. Dividen perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

**Bagian Ketiga  
Penggunaan Laba BUMD  
Untuk Tanggung Jawab Sosial**

**Pasal 106**

1. BUMD melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih.
2. Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.

**BAB IX  
ANAK PERUSAHAAN BUMD**

**Pasal 107**

1. BUMD dapat membentuk anak perusahaan.
2. Dalam membentuk anak perusahaan, BUMD dapat bermitra dengan:
  - a. badan usaha milik negara atau BUMD lain; dan/atau
  - b. badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia.
3. Mitra sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memenuhi syarat:
  - a. laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan publik dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian;
  - b. perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir;
  - c. memiliki kompetensi dibidangnya; dan
  - d. perusahaan mitra harus menyetor dalam bentuk uang secara tunai paling sedikit sebesar 25% (dua puluh lima persen) yang dihitung secara proposional sesuai kesepakatan dari modal dasar.
4. Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS;
  - b. minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali;
  - c. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
  - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan
  - e. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah.
5. Setiap penambahan modal disetor yang mengakibatkan perubahan kepemilikan saham BUMD di anak perusahaan dilakukan dengan persetujuan oleh KPM atau RUPS.

**BAB X**  
**PENUGASAN PEMERINTAH KEPADA BUMD**

**Pasal 108**

1. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk mendukung perekonomian Daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum tertentu dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan BUMD.
2. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikaji bersama oleh pemberi penugasan dan BUMD sebelum mendapatkan persetujuan dari KPM atau RUPS.
3. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didukung dengan pendanaan.
4. Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa:
  - a. penyertaan modal Daerah;
  - b. subsidi;
  - c. pemberian pinjaman; dan/atau
  - d. hibah.
5. BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan.
6. Setelah pelaksanaan penugasan, Direksi wajib memberikan laporan kepada KPM atau RUPS.
7. Penugasan dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah berkoordinasi dengan Menteri.
8. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

**BAB XI**  
**EVALUASI, RESTRUKTURISASI,  
PERUBAHAN BENTUK HUKUM,  
DAN PRIVATISASI BUMD**

**Bagian Kesatu  
Evaluasi BUMD**

**Pasal 109**

1. Evaluasi BUMD dilakukan dengan cara membandingkan antara target dan realisasi.
2. Evaluasi BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali.
3. Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh:

- a. BUMD;
- b. Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. Kementerian /lembaga pemerintah nonkementerian.

4. Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya meliputi:
  - a. penilaian kinerja;
  - b. penilaian tingkat kesehatan; dan
  - c. penilaian pelayanan.

## **Pasal 110**

1. Penilaian tingkat kesehatan merupakan tolok ukur kinerja BUMD.
2. Penilaian tingkat kesehatan dilakukan setiap tahun oleh BUMD dan disampaikan kepada KPM atau RUPS.
3. Penilaian tingkat kesehatan BUMD menjadi dasar evaluasi BUMD.
4. Kepala Daerah menyampaikan hasil penilaian tingkat kesehatan kepada Menteri.

## **Pasal 111**

Ketentuan lebih lanjut mengenai evaluasi BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

## **Bagian Kedua Restrukturisasi**

### **Paragraf 1 Maksud dan Tujuan Restrukturisasi**

#### **Pasal 112**

1. Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMD agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.
2. Restrukturisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
  - a. meningkatkan kinerja dan nilai BUMD;
  - b. memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara dan Daerah; dan/atau
  - c. menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen.
3. Restrukturisasi dilakukan terhadap BUMD yang terus menerus mengalami kerugian dan kerugian tersebut mengancam kelangsungan usaha BUMD.
4. Restrukturisasi dilaksanakan dengan memperhatikan efisiensi biaya, manfaat, dan resiko.
- 5.

**Paragraf 2**  
**Cakupan Restrukturisasi**

**Pasal 113**

1. Restrukturisasi meliputi Restrukturisasi regulasi dan/atau Restrukturisasi perusahaan.
2. Restrukturisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
  - a. Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur;
  - b. penataan hubungan fungsional antara Pemerintah Daerah dan BUMD untuk menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai Restrukturisasi diatur dalam Peraturan Menteri.

**Bagian Ketiga**  
**Perubahan Bentuk Hukum BUMD**

**Pasal 114**

1. BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum.
2. Perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi.
3. Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum Daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah; dan
  - b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah.
4. Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan bentuk hukum BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

**Bagian Keempat**  
**Privatisasi**

**Paragraf 1**  
**Maksud dan Tujuan Privatisasi**

**Pasal 113**

1. Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan Daerah.

2. Privatisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
  - a. memperluas kepemilikan masyarakat;
  - b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas;
  - c. memperkuat struktur dan kinerja keuangan;
  - d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
  - e. menciptakan badan usaha yang berdaya saing dan berorientasi global; dan/atau
  - f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

**Paragraf 2**  
**Prinsip Privatisasi dan Kriteria**  
**Perusahaan perseroan Daerah**  
**Yang Dapat Diprivatisasi**

**Pasal 116**

Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran.

**Pasal 117**

Perusahaan perseroan Daerah yang dilakukan Privatisasi harus memenuhi kriteria:

- a. industri atau sektor usahanya kompetitif; atau
- b. industri atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

**Pasal 118**

Perusahaan perseroan Daerah yang tidak dapat dilakukan Privatisasi meliputi:

- a. perusahaan perseroan Daerah yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD yang 100% (seratus persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah;
- b. perusahaan perseroan Daerah yang bergerak di sektor tertentu yang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum; atau
- c. perusahaan perseroan Daerah yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dilakukan Privatisasi.
- d.

**Pasal 119**

1. Privatisasi dilaksanakan dengan cara:
  - a. penjualan saham langsung kepada pelanggan;
  - b. penjualan saham kepada pegawai BUMD yang bersangkutan;

- c. penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal; dan/atau
  - d. penjualan saham langsung kepada investor.
2. Dalam hal BUMD memiliki tujuan kemanfaatan umum, Privatisasi diprioritaskan dengan cara penjualan saham langsung kepada pelanggan.

### **Paragraf 3 Tata Cara Privatisasi**

#### **Pasal 120**

1. Privatisasi perusahaan perseroan Daerah dilakukan setelah mendapatkan persetujuan DPRD dan telah disosialisasikan kepada masyarakat.
2. Pihak terkait dalam Privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum dinyatakan sebagai informasi yang terbuka untuk umum.
3. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 121**

1. Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik Daerah merupakan penerimaan Daerah.
2. Hasil Privatisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetor ke kas Daerah.

#### **Pasal 122**

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Privatisasi diatur dalam Peraturan Menteri.

## **BAB XII PENGGABUNGAN, PELEBURAN, PENGAMBILALIHAN, DAN PEMBUBARAN BUMD**

#### **Pasal 123**

1. Penggabungan dan peleburan BUMD dilakukan terhadap 2 (dua) BUMD atau lebih.
2. BUMD dapat mengambil alih BUMD dan/atau badan usaha lainnya.

#### **Pasal 124**

1. Pembubaran BUMD ditetapkan dengan Perda.
2. Fungsi BUMD yang dibubarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
3. Kekayaan daerah hasil pembubaran BUMD dikembalikan kepada Daerah.

4.

### **Pasal 125**

Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi BUMD.

### **Pasal 126**

Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran perusahaan perseroan Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

## **BAB XIII KEPAILITAN BUMD**

### **Pasal 127**

1. BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Direksi perusahaan umum Daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan umum Daerah dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala Daerah dan DPRD.
3. Direksi perusahaan perseroan Daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan perseroan Daerah dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala Daerah dan DPRD, untuk selanjutnya ditetapkan oleh RUPS.
4. Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan kekayaan BUMD tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud.
5. Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berlaku juga bagi anggota Direksi yang salah atau lalai yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum BUMD dinyatakan pailit.
6. Anggota Direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaianya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud.

### **Pasal 128**

1. Dalam hal aset BUMD yang dinyatakan pailit dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat, Pemerintah Daerah mengambil alih aset tersebut untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tanpa mengubah tujuan dan fungsi aset yang bersangkutan.
2. Dalam hal Pemerintah Daerah tidak dapat mengambil alih yang dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah wajib menyediakan kebutuhan dasar masyarakat dimaksud.

## **BAB XIV** **PEMBINAAN DAN PENGAWASAN BUMD**

### **Bagian Kesatu** **Pembinaan BUMD**

#### **Paragraf 1** **Pembinaan BUMD oleh Menteri**

##### **Pasal 129**

1. Menteri melakukan pembinaan BUMD.
2. Menteri dalam melaksanakan tugas pembinaan BUMD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menyelenggarakan fungsi:
  - a. penyiapan perumusan kebijakan di bidang pengelolaan BUMD;
  - b. penyiapan perumusan fasilitasi pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan BUMD;
  - c. penyiapan perumusan pelaksanaan pembinaan umum di bidang pengelolaan BUMD;
  - d. penyiapan perumusan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengelolaan BUMD;
  - e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan BUMD; dan
  - f. penyiapan perumusan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengelolaan BUMD.

#### **Paragraf 2** **Pembinaan BUMD oleh Kementerian/Lembaga**

##### **Pasal 130**

1. Menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan teknis terhadap BUMD dengan menetapkan kebijakan teknis BUMD.
2. Dalam rangka menetapkan kebijakan teknis BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian berkoordinasi dengan Menteri.

#### **Paragraf 3** **Pembinaan BUMD oleh Pemerintah Daerah**

##### **Pasal 131**

1. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengurusan BUMD.
2. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh:
  - a. Sekretaris Daerah;
  - b. pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD; dan
  - c. pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

## **Pasal 132**

Sekretaris Daerah melaksanakan pembinaan terhadap pengurusan BUMD pada kebijakan yang bersifat strategis.

## **Pasal 133**

1. Pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD mempunyai tugas melakukan:
  - a. pembinaan organisasi, manajemen, dan keuangan;
  - b. pembinaan kepengurusan;
  - c. pembinaan pendayagunaan aset;
  - d. pembinaan pengembangan bisnis;
  - e. monitoring dan evaluasi;
  - f. administrasi pembinaan; dan
  - g. fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah.
2. Penetapan pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD disesuaikan dengan perangkat Daerah atau unit kerja pada perangkat Daerah yang menangani BUMD.

## **Bagian Kedua Pengawasan BUMD**

### **Pasal 134**

1. Pengawasan terhadap BUMD dilakukan untuk menegakkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan oleh pengawasan internal dan pengawasan eksternal.
3. Pengawasan internal sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit, dan/atau komite lainnya.
4. Pengawasan eksternal sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan oleh:
  - a. Pemerintah Daerah;
  - b. Menteri untuk pengawasan umum; dan
  - c. menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian untuk pengawasan teknis.
5. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a dilaksanakan oleh pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan.

## **Pasal 135**

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

## **BAB XV** **KETENTUAN LAIN-LAIN**

### **Pasal 136**

Pengurusan perusahaan perseroan Daerah dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

### **Pasal 137**

1. BUMD dapat berhimpun dalam asosiasi BUMD atau dengan nama lain.
2. Pembinaan dan pengawasan Asosiasi BUMD atau dengan nama lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan asosiasi BUMD atau dengan nama lain diatur dalam Peraturan Menteri.

## **BAB XVI** **KETENTUAN PERALIHAN**

### **Pasal 138**

Periodesasi jabatan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya periodesasi masa jabatan dimaksud.

### **Pasal 139**

1. Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD;
2. Terhadap perusahaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kepemilikan saham 1 (satu) Daerah di bawah 51% (lima puluh satu persen), Daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen).
3. Ketentuan mengenai penyesuaian kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

## **BAB XVII** **KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 140**

Semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

## **Pasal 141**

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

	<b>Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 27 Desember 2017</b>
	<b>PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, ttd JOKO WIDODO</b>
Diundangkan di Jakarta pada tanggal 28 Desember 2017	
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA, ttd YASONNA H. LAO	

## **5. Pengawasan BUMD**

Problematik yang diteliti terkait dengan efektifitas pengawasan BUMD dalam penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance-GCG*) Kotamadya Kupang adalah a. Sistem Pengawasan BUMD, b *Good Corporate Government*. c . Permasalahan *Good Corporate Governance* di Indonesia. e. Hambatan Dan Upaya

### **a. Sistem pengawasan BUMD**

Sistem pengawasan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan suatu kesatuan kontrol yang terdiri dari aturan yang menjadi landasannya, sarana prasarana, proses, tujuan serta subyek dan obyek yang dilakukan terhadap upaya-upaya terobosan dan usaha-usaha untuk memupuk sumber pendapatan daerah dengan tanpa membebani masyarakat, tetapi membuka peluang usaha yang berbasiskan ekonomi daerah yang selaras dengan potensi daerah melalui Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance-GCG*..

Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping usaha swasta dan koperasi. BUMD merupakan salah satu wujud nyata pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Secara umum payung hukum yang menaungi tata kelola BUMD dapat dirumus sejak pemberlakuan UU No. 5/1962 tentang Perusahaan Daerah, kemudian dinyatakan tidak berlaku dan digantikan UU No. 5/1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah. Selanjutnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai organisasi yang terstruktur dalam mengelola faktor-faktor produksi untuk mendapatkan keuntungan. Secara ekonomi sebagai kesatuan yuridis dan ekonomi yang menggunakan faktor produksi untuk meghasilkan barang dan jasa dengan tujuan mencari keuntungan,<sup>58</sup> merupakan Badan Usaha Milik Daerah ( BUMD ) yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang modalnya sebagian besar / seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. BUMD adalah Badan usaha yang didirikan/dibentuk oleh Pemerintah Daerah guna mengembangkan perekonomian daerah dan menambah Pendapatan Asli Daerah.

Keberadaan BUMD sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola Pemerintah Daerah memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi daerah. Berdirinya BUMD di suatu daerah diharapkan dapat memberikan multiplier effect yang besar bagi perekonomian masyarakat. BUMD diharapkan dapat beroperasi dengan efektif, efisien dan akuntabel, sehingga dapat menyediakan produk-produk vital yang berkualitas dengan harga yang terjangkau bagi rakyat. Selain itu, BUMD juga harus berupaya memperbaiki profitabilitasnya, sehingga dapat diandalkan sebagai sumber pendanaan utama bagi pemerintah daerah.

Melihat perannya yang begitu besar dalam perekonomian daerah menjadikan tingkat efektivitas dan efisiensi BUMD dalam mengelola sumber daya yang ada mendapat perhatian dari

---

<sup>58</sup> Taylor, *A Theoretical And Instrumental Framework For Implementing Change In ICT In Education*, Penni Tearle \* JournalCambridge Journal of Education Volume 34, 2004 - Issue 3 Pages 331-351 | Published online: 21 Oct 2010

banyak pihak. Transparansi dalam pengelolaan keuangan BUMD menjadi hal yang wajib dilakukan sebagai sumber informasi publik dalam memonitor kinerja BUMD. Berdasarkan hal tersebut, perlu disusun suatu laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD yang akan sangat bermanfaat bagi banyak pihak baik pemerintah, masyarakat maupun pihak lain yang peduli terhadap perkembangan pengelolaan BUMD.

Efektifitas sistem pengawasan dapat tercapai apabila pengawasan mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan (aktivitas), melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera, mempunyai pandangan ke depan objektif, teliti sesuai dengan standard yang digunakan, luwes/fleksi, serasi dengan pola organisasi, ekonomis. Mudah mengerti, diikuti dengan perbaikan/koreksi. Dalam pelaksanaan pada BUMD dapat dilaksanakan secara tertib apabila hukum dijadikan patokan utamanya. Sesuai survey, maka diperoleh data bahwa Penambahan atau pengurangan jumlah perusahaan BUMD terjadi jika terdapat perusahaan yang berpindah lokasi, perusahaan tutup atau perusahaan baru di suatu wilayah.

Jika terdapat perusahaan yang berpindah lokasi masih dalam satu provinsi, maka diinformasikan ke Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten/Kota terkait dan BPS RI. Jika terdapat perusahaan yang tutup atau sudah tidak beroperasi, maka diberikan catatan pada kuesioner dan dokumen tetap dikirimkan ke BPS RI disertai surat resmi. Dan jika terdapat perusahaan baru, maka tetap dicatat dan dilaporkan ke BPS RI terkait penambahan perusahaan tersebut.

Berdasarkan data survei Badan Pusat Statistik Jakarta tahun 2019, maka kegiatan BUMD pada dasarnya terkait dengan bidang pertanian, kehutanan, perikanan, pertambangan, penggalian, industri pengelolaan, pengadaan listrik, gas, uap/air panas, dan udara dingin, pengadaan air, pengelolaan sampah dan daur ulang, pembuangan dan pembersihan limbah dan sampah, konstruksi, perdagangan besar dan eceran, reparasi dan perawatan mobil dan sepeda motor, transportasi dan pergudangan, penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum, informasi dan komunikasi, jasa keuangan dan asuransi, real estate, jasa professional ilmiah dan teknis, jasa persewaan, ketenagakerjaan, agen pejalan dan penunjang usaha lainnya, jasa pendidikan, jasa kesehatan dan kegiatan sosial, kebudayaan, hiburan dan rekreasi, serta kegiatan lainnya.<sup>59</sup>

---

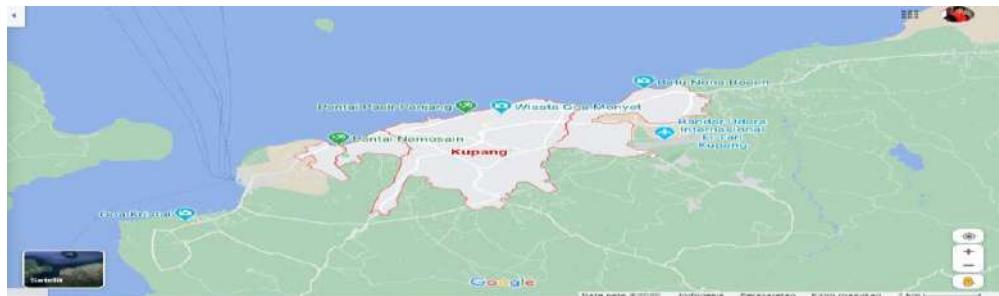
<sup>59</sup> Data Laporan Badan Pusat Statistik, 2019, Jakarta-Indonesia. Hal. 11

Secara umum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berkembang dan terus tersebar di seluruh wilayah Nusantara. Selain data terkait dengan kegiatan bidang usaha yang dilakukan oleh BUMD, maka diperoleh pula Data menurut provinsi di seluruh Indonesia, sebagaimana data yang disurvei oleh Badan Pusat Statistik Jakarta Indonesia dalam table, yaitu data dari provinsi mulai Sabang sampai Merauke dari ujung Timur sampai ke barat, utara ke selatan di seluruh wilayah Nusantara pada Tahun 2019 sebagai yang di berikan di bawah ini:

No	Provinsi	Jumlah BUMD	No	Provinsi	Jumlah BUMD
(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1	NAD	20	18	Nusa Tenggara Barat	16
2	Sumatera Utara	24	19	Nusa Tenggara Timur	26
3	Sumatera Barat	20	20	Kalimantan Barat	12
4	R i a u	17	21	Kalimantan Tengah	15
5	J a m b i	12	22	Kalimantan Selatan	15
6	Sumatera Selatan	20	23	Kalimantan Timur	16
7	Bengkulu	14	24	Kalimantan Utara	5
8	Lampung	12	25	Sulawesi Utara	11
9	Bangka Belitung	8	26	Sulawesi Tengah	19
10	Kepulauan Riau	8	27	Sulawesi Selatan	31
11	DKI Jakarta	15	28	Sulawesi Tenggara	15
12	Jawa Barat	72	29	Gorontalo	8
13	Jawa Tengah	158	30	Sulawesi Barat	3
14	D I Yogyakarta	16	31	M a l u k u	8
15	Jawa Timur	89	32	Maluku Utara	15
16	Banten	23	33	Papua	10
17	B a l i	23	34	Papua Barat	6
			Total		782

#### **Data BUMD Hasil Survei Badan Pusat Statistik Jakarta-Indonesia 2019**

Terkait dengan penelitian yang dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Secara geografis kota Madya Kupang sebagai berikut;



Kota Kupang adalah sebuah kotamadya dan sekaligus ibu kota provinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia. Kotamadya ini adalah kota yang terbesar di Pulau Timor yang terletak di pesisir Teluk Kupang, bagian barat laut pulau Timor.<sup>60</sup>

Batas Wilayah Utara berbatasan dengan Teluk Kupang, Timur berbatasan dengan Kabupaten Kupang, Barat berbatasan dengan Selat Semau dan Kabupaten Kupang, sedangkan Selatan berbatasan dengan Kabupaten Kupang. Provinsi: Nusa Tenggara Timur., Jumlah penduduk: 434.972 (2019) Jumlah kecamatan: 6, Cuaca: 29 °C, Angin arah Tenggara dengan kecepatan 13 km/h, Kelembapan 71%. Terletak pada 10°36'14"-10°39'58" LS dan 123°32'23"-123°37'01"BT; Luas wilayah 180,27 Km2, dengan peruntukan Kawasan Industri 735,57 Ha, permukiman 10.127,40 Ha, Jalur Hijau 5.090,05 Ha, perdagangan 219,70 Ha,

<sup>60</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan". Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Diarsipkan dari versi asli tanggal 29 Desember 2018. Diakses tanggal 3 Oktober 2019

pergudangan 112,50 Ha, pertambangan 480 Ha, pelabuhan laut/udara 670,1 Ha, pendidikan 275,67 Ha, pemerintahan/perkantoran 209,47 Ha, lain-lain 106,54 Ha;

Suhu rata-rata di Kota Kupang berkisar antara 23,8 °C sampai dengan 31,6 °C. Tempat-tempat yang letaknya dekat dengan pantai memiliki suhu udara yang rata-rata relatif lebih tinggi. Kelembaban udara rata-rata berkisar antara 73 persen sampai dengan 99 persen. Curah hujan selama tahun 2010 tercatat 1.720,4 mm dan hari hujan sebanyak 152 hari. Curah hujan tertinggi terjadi pada bulan Januari, yaitu tercatat 598,3 mm, sedangkan hari hujan tertinggi terjadi pada bulan Desember dengan 28 hari hujan

---

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*<sup>61</sup>

Pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.<sup>62</sup> Selanjutnya Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan.<sup>63</sup> Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan”. Sedangkan menurut Basu Swasta “Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan”. Sedangkan menurut Komaruddin “Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal Untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti”.

---

<sup>61</sup>Cunan, Controling as one of Supervision as a way to achieve the effectiveness of company activities

<sup>62</sup> George Terry, Dasar-Dasar Menejemen, PT Bumi Aksara, 2009, hlm. 395

<sup>63</sup> Winardi Dalam Meki Supnarko, Pengawasan dalam Perbankan, HIn & Hill, Jakarta, 2017, hlm 21

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematik untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.” Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai:

“pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.” atau “suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.”

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai: “*proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.*”

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan good governance (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

## **b. Landasan Hukum Sistem Pengawasan BUMD**

**Pengawasan** merupakan salah satu fungsi organik dalam suatu manajemen yg merupakan proses kegiatan untuk memastikan dan menjamin tujuan dan sasaran serta tugas” organisasi yang akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi, dan ketentuan” yg telah ditetapkan dan yg berlaku.

Demikin pula pengawasan diperlukan bagi perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia dan tidak terkecuali pada perusahaan-perusahaan daerah (BUMD), yang menerapkan konsep

*Good Corporate Governance (GCG)* dengan melalui konsep yang menyangkut struktur perseroan, yang terdiri dari unsur-unsur Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan komisaris dapat terjalin hubungan dengan mekanisme kerja, pembagian kerja, kewenangan dan tanggungjawab yang harmonis, baik secara interen maupun eksteren dengan tujuan meningkatkan nilai perusahaan demi kepentingan “*Sharchholders*” dan “*Stakeholders*”.

Berkaitan dengan pengawasan tersebut berikut ini akan dilihat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur dan terkait dengan sistem pengawasan BUMD.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa BUMD merupakan salah satu perusahaan daerah yang pengaturannya didasari oleh UU No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Berkaitan dengan Pengawasan yang terdapat dalam Bab VII Pasal 19 UU No.5/1962 menyatakan bahwa “Direksi berada di bawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritet atau badan yang ditunjuknya.

2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Di dalam diktum menimbang undang-undang No 17 tahun 2003 menyebutkan bahwa latar belakang penyelenggaraan pemerintahan negara adalah untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Pengertian keuangan negara dalam perspektif Undang-undang No 17 tahun 2003 dituangkan dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka (1) yaitu: ”Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Dengan demikian pengertian keuangan negara diatas meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;

- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan negara;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaran tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut daitas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan

negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar. Sesuai dengan amanat pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practises (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- a. akuntabilitas berorientasi hasil,
- b. profesionalitas,
- c. proporsionalitas,
- d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,
- e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 3. UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Informasi publik yang wajib disediakan oleh BUMN, BUMD, dan /atau Badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara dalam UU ini adalah:

- a. Nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam UU ini;
- b. Nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
- c. Laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;

- d. Hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya; Sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;
- e. Mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
- f. Kasus hukum yang berdasarkan UU terbuka sebagai informasi publik;
- g. Pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajiban;
- h. Pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- i. Penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- j. Perubahan tahun fisikal perusahaan;
- k. Kegiatan penugasan pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- l. Mekanisme pengadaan barang dan jasa, dan/atau
- m. Informasi lain yang ditentukan oleh UU yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/badan Usaha Milik Daerah.

#### 4. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Pelayanan Publik adalah UU yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Undang- Undang ini berasaskan pada kepentingan umum, adanya kepastian hukum, adanya kesamaan hak, adanya keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan dalam perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dan bertujuan agar batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan

perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaran pelayanan publik.

Pelayanan atas jasa publik merupakan penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan dan pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara.<sup>64</sup>

5. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara.

Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dengan definisi tersebut jelas bahwa UU perbendaharaan Negara telah memberikan landasan hukum di bidang pengelolaan keuangan negara .

6. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah sudah kurang sesuai dijadikan dasar hukum bagi penyelenggaraan BUMD saat ini. UU 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit, tidak secara jelas menyebutkan tentang pengelolaan BUMD.

Masih lemahnya manajemen organisasi BUMD dalam seluruh aspek, khusus perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, termasuk dalam meng-up gradding personal di dalam BUMD serta pengawasan (*POAC-Planning, Organizing, Actuating, and Controlling*). Begitu pula dalam aspek pemasaran. Banyak BUMD yang belum maksimal memberikan

---

<sup>64</sup> Lihat Pasal 4 huruf a,b, dan c UU No. 25 tahun 2009

kontribusi PAD pada sejumlah daerah karena merugi. Karena itu kini saatnya untuk mengkaji BUMD dari berbagai aspek seperti:

*Pertama*, peranan BUMD terhadap peningkatan perekonomian daerah.

*Kedua*, perlu adanya peraturan perundang-undangan yang memperkuat tentang posisi BUMD.

*Ketiga*, perlu adanya pengaturan investasi mengenai mekanisme kepemilikan saham antara swasta dan pemerintah dalam permodalan dan pengelolaan pada BUMD.

*Keempat*, perlu ditingkatkan kompetensi sumber daya manusia (SDM) pada BUMD.

*Kelima*, perlu adanya sistem dan mekanisme pengelolaan serta sistem pemasaran pada BUMD.

*Keenam*, membangun sistem pengelolaan keuangan yang kuat sehingga BUMD semakin efektif dan efisien serta memiliki daya saing yang kuat

## 7. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

PP No. 58/2005 pasal 128 menyebutkan bahwa “Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.” Berdasarkan aturan tersebut Depdagri memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Pengertiannya adalah bahwa Depdagri harus senantiasa berkoordinasi dengan departemen lain yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah khususnya Departemen Keuangan.

Dalam bidang pengelolaan keuangan publik, pemerintah pusat maupun daerah adalah wewenang dari Depkeu sebagai pemegang otoritas public finance policy. Departemen Keuangan melalui Dirjen Perbendaharaan memiliki wewenang untuk pembinaan SAPD. Selain itu, Depkeu harus menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah sebagai fasilitas untuk melakukan kompilasi, analisis data dan penyediaan informasi keuangan daerah secara nasional. Sistem ini bertujuan untuk membantu Menteri Keuangan dalam merumuskan kebijakan fiskal dan kebijakan keuangan daerah serta melakukan pemantauan, pengendalian

dan evaluasi pendanaan Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah, dan defisit anggaran Daerah.

Oleh karena itu, seharusnya aturan, pedoman dan standar dalam SAPD yang mengatur adalah Departemen Keuangan. Depdagri seharusnya menjalankan tugasnya dalam pembinaan dan pengawasan keuangan daerah apabila terkait dengan pengaturan SAPD harus bersinergi dengan Depkeu, agar pedoman yang dikeluarkan jelas/pasti dan satu bahasa. Selama Depdagri dan Depkeu tidak satu bahasa dalam hal ini, maka Pemerintah Daerah yang akan selalu menjadi ‘korban’. Daerah akan bingung, dan tidak sedikit dana APBD yang dikeluarkan sebagai akibat ketidakjelasan ini. Peraturan yang jelas dan konsisten dapat memberikan kepastian hukum bagi daerah dalam implementasinya.

8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah.
9. Peraturan pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan Dan Pengawasan

Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Angka 4 menyatakan bahwa Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Di dalam ketentuan umum Peraturan Menteri ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun Pelaksanaan Pengawasan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 adalah Pejabat Pengawas Pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada PKPT. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Kemudian dalam Pasal 9 menyatakan bahwa Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, meliputi :

- a. Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan;
- b. Pemeriksaan dana dekonsentrasi;
- c. Pemeriksaan tugas pembantuan; dan Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.

Kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis.

Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan. monitoring dan Evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 dituangkan dalam bentuk laporan hasil monitoring dan evaluasi. Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:

- (1). Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Jenderal disampaikan kepada Menteri dan Gubernur dengan tembusan BPK.
- (2). Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Provinsi disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri dan BPK Perwakilan.
- (3). Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan.

#### 11. Permendagri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD

Pasal 3 mengatur tentang pengangkatan Direksi yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Direksi diangkat oleh Kepala Daerah diutamakan dari swasta atas usul Badan Pengawas.
- (2) Dalam hal calon Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan berasal dari swasta maka yang bersangkutan harus melepaskan terlebih dahulu status kepegawaianya.
- (3) Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Diutamakan mempunyai pendidikan sekurang-kurangnya Sarjana (S1);
  - b. Mempunyai pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di perusahaan yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik;
  - c. Membuat dan menyajikan proposal tentang visi, misi dan strategi perusahaan;
  - d. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Anggota Direksi atau dengan Anggota Badan Pengawas lainnya sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar.
- (4) Pengangkatan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 18 menyatakan tentang Badan Pengawas sebagai berikut:

- (1) Badan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah.
- (2) Badan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari orang yang profesional sesuai dengan bidang usaha BUMD yang bersangkutan.
- (3) Untuk dapat diangkat sebagai Badan Pengawas, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Menyediakan waktu yang cukup;

- b. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Badan Pengawas lainnya atau dengan Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar;
- c. Mempunyai Pengalaman dalam bidang keahliannya minimal 5 (lima) tahun.

(4) Pengangkatan Badan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.

**c. *Good Corporate Governance (GCD)/Prinsip-Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik***

*Good Corporate Governance (GCD)* adalah suatu istilah relatif baru yang digunakan untuk suatu konsep lama yakni kewajiban fidusiari dari mereka yang mengontrol perusahaan untuk bertindak bagi kepentingan seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas.<sup>65</sup>

Secara umum pengertian *GCD* menurut sebagian besar pedoman yang dikeluarkan oleh organisasi internasional seperti OECD atau negara-negara maju mengacu kepada hubungan antara semua pihak yang menentukan arah dan performance suatu perusahaan, yakni pemegang saham, manajemen dan *board of directors*.<sup>66</sup>

Pengertian CD menurut Bill Witherell Ketua OECD *Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs* adalah:<sup>67</sup>

*“the rules and practices that govern the relationship between the managers and shareholders of corporations, as well as stakeholders like employees, pensioners and local communities, - ensures transparency, fairness, and accountability... when this trust is undermined, lenders and investors lose their appetite for risk.. we need to develop governance tools and incentive structures that are more robust in the face of financial innovation.”*

---

<sup>65</sup> Herwidayatmo, “Peranan Bapepam dalam Penegakan Corporate Governance,” Makalah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi Corporate Governance yang diselenggarakan atas kerjasama Universitas Gajah Mada dan University of South Carolina, Yogyakarta, 21 Juli 2000, hlm.1.

<sup>66</sup> *Ibid*

<sup>67</sup> *Economic Development Futures Web Journal*, Jum’at 25 Juli 2003, <http://www.doniannone.com/edfutures/2003/07/good-corporate-governance.html>, diakses tanggal 8 Oktober 2020

Sementara itu, Mas Achmad Daniri berpendapat bahwa GCG merupakan sistem yang mengatur pengelolaan dan pengawasan bisnis korporasi, mangatur hak dan kewajiban pihak terkait (*board of commissioners, board of directors, shareholders, stakeholders* lainnya), memuat aturan main dan prosedur yang harus ditempuh dalam membuat keputusan yang terkait dengan kegiatan korporasi, merumuskan mekanisme untuk penetapan objektif dan cara-cara yang ditempuh untuk merumuskan serta pemantauan kinerja.<sup>68</sup>

Bacelius Ruru berpendapat bahwa GCG pada dasarnya merupakan suatu mekanisme yang mengatur tentang tata cara pengelolaan perusahaan yang berdasarkan rules yang menaungi perusahaan, seperti anggaran dasar (*articles of association*) serta aturan-aturan tentang perusahaan (UUPT), dan aturan-aturan yang mengatur tentang kegiatan perusahaan dalam menjalankan usahanya. Dengan demikian, sebenarnya GCG bukan saja berkaitan dengan hubungan antara perusahaan dengan para pemiliknya (pemegang saham) tetapi juga (dan terutama) dengan para pihak yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*).<sup>69</sup>

Definisi lain yang sangat layak dikemukakan dari perspektif hukum dengan memberikan penjabaran yang lebih terinci lagi sebagaimana yang dikemukakan oleh Sutan Remy Sjahdeini. Menurutnya GCG dikatakan sebagai berikut,<sup>70</sup> :

GCG adalah suatu konsep yang menyangkut struktur perseroan, pembagian tugas, pembagian kewenangan dan pembagian beban tanggung jawab dari masing-masing unsur yang membentuk struktur perseroan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh masing-masing unsur dari struktur perseroan tersebut serta hubungan-hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan itu, mulai dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, Komisaris, juga mengatur hubungan-hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan dengan unsur-unsur di luar perseroan yang ada pada hakekatnya merupakan stakeholders dan perseroan,

<sup>68</sup> Mas Ahmad Daniri, “*Good Corporate Governance*,” Makalah di sampaikan dalam *Lokakarya Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance)* kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan *University of South Carolina*, bertempat di Kampus USU pada tanggal 27 Juni 2000, hlm. 4.

<sup>69</sup> Bacelius Ruru, “*Good Corporate Governance* dalam Seminar Sosialisasi Corporate Governance yang di selenggarakan atas kerjasama Universitas Gadjah Mada dan Universitas of South Carolina, Yogyakarta 21 Juli 2000, hlm.7.

<sup>70</sup> Sutan Remy Sjahdeini, “*Peranan Fungsi Pengawasan Bagi pelaksanaan Good Corporate Governance*, “ Reformasi Hukum di Indonesia Sebuah Keniscayaan, Editor RM Talib Puspokusumo, tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi RI, Jakarta, 2000, hlm.84.

yaitu Negara yang sangat berkepentingan akan perolehan pajak dari perseroan yang bersangkutan dan masyarakat luas yang meliputi para investor publik dari perseroan itu (dalam hal perseroan merupakan perusahaan publik), calon investor, kreditor dan calon kreditor perseroan. *Corporate Governance* adalah konsep yang luas.

Dari pemaparan pendapat mengenai GCG, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa GCG merupakan upaya yang menyeluruh untuk pengelolaan perusahaan yang baik dan efektif, serta terlindunginya hak-hak dari para pelaku perusahaan yang berkepentingan baik yang ada di dalam maupun di luar perusahaan. Dalam implementasinya pemahaman terhadap konsepsi GCG ini sangat beragam. Hal ini dikemukakan oleh Misahardi Wilamarta dalam bukunya yang berjudul *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance* yang mengemukakan beberapa konsep tentang GCG, diantaranya:<sup>71</sup>

- a. *Corporate Governance* adalah suatu konsep yang menyangkut struktur perseroan, pembagian tugas, pembagian wewenang dan pembagian beban bertanggung jawab dari masing-masing unsur-unsur yang membentuk struktur perseroan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh masing-masing unsur dari struktur perseroan tersebut serta hubungan-hubungan antar unsur-unsur dari struktur perseroan, mulai dari RUPS, Direksi, Komisaris juga mengatur hubungan antar unsur-unsur dari struktur perseroan, yaitu negara yang sangat berkepentingan akan memperoleh pajak dari perseroan yang bersangkutan dan masyarakat luas, yang meliputi para investor publik dari perseroan itu (dalam hal perseroan merupakan perusahaan publik), calon investor, kreditor dan calon kreditor perseroan.
- b. *Corporate Governance* adalah perangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditor, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya, sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.
- c. *Corporate Governance* merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis dan urusan-urusan perusahaan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas perusahaan, dengan tujuan utama

---

<sup>71</sup> Mishardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, UI Press, Jakarta, 2002, hlm. 39-40.

mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* yang lain.

- d. *Corporate Governance* adalah seluruh sistem dari hak, proses dan pegendalian yang dibentuk di dalam dan di luar manajemen secara menyeluruh dengan tujuan untuk melindungi kepentingan *stakeholders*.
- e. *Corporate Governance* adalah keterkaitan antara kepemilikan suatu organisasi perusahaan dan manajemen, peranan, keterkaitan dan tanggung jawab pada pihak-pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung pada organisasi perusahaan yang disebut *stakeholders responsibility*.
- f. *Corporate Governance* adalah kumpulan hukum, peraturan dan kaidah yang wajib dipenuhi, yang dapat mendorong kinerja perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun sekitar secara keseluruhan.
- g. *Corporate Governance* adalah sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan dengan tujuan, agar mencapai kesinambungan antara kekuatan kewenangan yang diperlukan oleh perusahaan, untuk menjamin kelangsungan eksistensinya dan pertanggungjawaban kepada *stakeholders*. Hal ini berkaitan dengan pengaturan kewenangan pemilik, Direktur, Manajer, Pemegang Saham dan sebagainya.

Meskipun konsep GCG sangat beragam, namun kehadirannya semdiri didasarkan pada suatu tujuan. Tujuan GCG diorientasikan pada upaya penciptaan pengelolaan perusahaan yang efektif dan efisien sekaligus mampu melindungi hak-hak dari para pelaku perusahaan sendiri. Sehingga muara akhirnya akan terwujud suatu budaya perusahaan (*Corporate Culture*) yang sehat dan baik.

Tujuan dan maksud dari GCG dapat juga ditemukan dalam Pedoman GCG yang dikeluarkan oleh Komite Nasional *Governance*.

Tujuan dan maksud itu adalah:

- a. Memaksimalkan nilai perseroan bagi saham dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas dapat dipercaya, bertanggung jawab, dan adil agar

perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional, serta dengan demikian menciptakan iklim yang mendukung investasi.

- b. Mendorong pengelolaan perseroan secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Dewan Komisaris, Direksi, dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).
- c. Mendorong agar pemegang saham, anggota Dewan Komisaris dan anggota Direksi dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial Perseroan terhadap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) maupun kelestarian lingkungan disekitar Perseroan.

David K Linnan menyatakan bahwa tujuan daripada dihadirkan GCG secara spesifik ada tiga tujuan yang diharapkan, yakni :<sup>72</sup>

- a. Untuk membantu menilai dan memperbaiki kerangka hukum, kerangka institusi dan kerangka peraturan untuk pengelolaan perusahaan.
- b. Untuk memberikan petunjuk bagi pasar modal, investor, perusahaan dan pihak-pihak lain yang berperan dalam mengembangkan pengelolaan perusahaan yang baik.
- c. Untuk memberikan standar minimum.

Dalam pandangan yang berbeda Sir Adrian Cadbury memberikan suatu pandangan mengenai tujuan diahirkannya GCG secara lebih luas lagi. Hal ini dapat dicermati dari pernyataan di bawah ini :<sup>73</sup>

*“Corporate governance is... holding the balance between economic and sosial goals and between individual and communal goals. The governance framework is there to encourage the efficient use of resources and equally to require accountability for the stewardship of those resources. The aim is to align as nearly as possible the interests of individuals, corporations and society. The incentive to corporations is to achieve their corporate aims and to attract invesment. The incentive for states is to strengthen their economic and discourage fraud and mismanagement”*

<sup>72</sup> David K Linnan, “Prinsip-Prinsip OECD Mengenai Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance), Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance) kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan University of South Carolina, bertempat di kamus USU pada tanggal 27 Juni 2000, hlm 1

<sup>73</sup> World Bank, *Preface to The worla Bank Publication Corporate Governance : A Framework for Implementation*, “Makalah disampaikan pada acara Publication Corporate Governance: A Framework for Implematation, 20 Sepetember 1999, [http://cgcg/cgcgmain/html\\_en/index](http://cgcg/cgcgmain/html_en/index), diakses tanggal 8 Oktober 2004.

Dalam pandangan Sir Adrian Cadbury sesungguhnya keberadaan GCG ditujukan untuk membangun keseimbangan antara tujuan ekonomi dan tujuan sosial dan antara tujuan individual dan tujuan komunal. Dalam kerangka hal tersebut harus diakui penggunaan sumber daya secara bersama dengan mempersyaratkan pertanggungjawaban. Aspek lainnya, adanya kemungkinan menyatukan kepentingan individu, perusahaan dan masyarakat. GCG juga diharapkan menjadi insentif bagi perusahaan untuk mendorong tujuan perusahaan dan investasi, sedangkan insentif bagi negara adalah untuk memperkuat ekonomi dan tidak mengakui penipuan dan missmanagemen.

Arti penting GCG sendiri dihadirkan bahwa GCG merupakan sarana yang penting bagi perusahaan dalam kerangka *Value Creation* oleh karena adanya faktor-faktor transparasi dalam pengelolaannya.

Secara lebih terurai lagi arti penting dari CGC ini meliputi pada <sup>74</sup>:

*Pertama*, pengelolaan yang efektif mempromosikan penggunaan sumber daya secara efisien baik dalam perusahaan dan sistem ekonomi yang lebih besar. Saat sistem pengelolaan perusahaan telah efektif, hutang dan modal ekuitas (*equity capital*) harus mengalir kepada perusahaan-perusahaan yang mampu menginvestasikan dengan cara yang paling efisien guna memproduksi barang dan jasa yang paling dibutuhkan dengan tingkat pengembalian modal yang tinggi. Dengan begitu, pengelolaan yang efektif membantu memproteksi dan menumbuhkan sumber daya yang langka serta membantu memastikan bahwa kebutuhan masyarakat terpenuhi. Selain itu, pengelolaan yang efektif akan memungkinkan penggantian atas pengelola yang tidak menggunakan sumber daya langka secara efektif, atau yang inkompeten atau, yang paling ekstrim, melakukan tindak korupsi.

*Kedua*, untuk alasan tertentu, pengelolaan perusahaan yang efektif membantu perusahaan (dan ekonomi) menarik penanaman modal beresiko dengan cara memperbaiki

---

<sup>74</sup> Holly J. Gregory dan Marsha E Simms, “*Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance): Apa dan Mengapa hal tersebut Penting*,” Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengelolaan Perusahaan Passcasarjana (*Corporate Governance*) kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitasw Indonesia dan *University of South Carolina*, bertempat di Kampus USU pada tanggal 27 Juni 200, hlm. 3-4

kepercayaan investor domestik dan internasional atas digunakannya aset seperti dalam persetujuan (apakah investasi itu dalam bentuk hutang atau penyertaan (*equity*)). Agar perusahaan memperoleh kesuksesan dalam persaingan pasar, pengelola perusahaan harus mencari cara-cara inovatif yang efisien dan tanpa pandang bulu.

*Ketiga*, saat pengelolaan perusahaan efektif, pengelolaan tersebut akan memungkinkan pengelola untuk melakukan kelalaian dan mempertanggung jawabkannya dalam kapasitas mereka sebagai pengelola aset perusahaan. Kelalaian dan pertanggungjawaban tersebut, digabungkan dengan penggunaan sumber daya yang efektif, kemudahaan akses atas modal berisiko biaya rendah dan meningkatnya tanggapan atas kebutuhan dan harapan masyarakat, dapat mengarah pada perbaikan kinerja perusahaan. Pengelolaan perusahaan yang efektif mungkin tidak dapat memberi jaminan bahwa kinerja perusahaan akan lebih baik pada level firma individu karena banyak faktor berperan dalam kinerja perusahaan tersebut. Namun, semua faktor di atas memungkinkan pengelola untuk memfokuskan diri dalam perbaikan kinerja perusahaan dan digantikan jika mereka gagal melakukannya. Bukti empiris atas adanya kaitan antara pengelola dan kinerja berbaur menjadi satu (karena adanya kesulitan untuk tidak mengaitkan pengelolaan dari semua faktor yang berpengaruh kinerja perusahaan). Meskipun demikian, kaitan antara pengelolaan yang efektif dan kinerja perusahaan memungkinkan timbulnya pikiran yang intuitif dan dapat dipertimbangkan.

Terkait dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, adalah bahwa GCG sebagai upaya perwujudan atas pengelolaan perusahaan yang baik, didasarkan kepada beberapa prinsip dasar. prinsip dasar ini menjadi penyelelaras atas penerapan GCG secara konsisten dan efektif. Dalam konteks internasional, prinsip-prinsip GCG meliputi hal-hal sebagai berikut :<sup>75</sup>

- a. Hak-hak pemegang saham. Pemegang saham harus diberi informasi mengenai perusahaan dengan benar dan tepat pada waktunya, agar dalam pengambilan keputusan dapat berperan serta mengenai perubahan-perubahan yang mendasar atas perusahaan dan turut memperoleh bagian dari keuntungan perusahaan;
- b. Perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham. Perlakuan tersebut terutama kepada pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing. Dengan menerapkan

---

<sup>75</sup> Mishardi wilamarta, *Hak Pemegang Saham...Op., Cit.*, hlm 71

keterbukaan informasi yang penting dan melarang pembagian untuk pihak sendiri serta perdagangan saham oleh orang dalam.

- c. Peranan pemegang saham harus diakui. Peranan tersebut harus ditetapkan oleh hukum serta para pemegang kepentingan diperlukan dalam menciptakan kekayaan, laporan kerja dan perusahaan yang sehat dari aspek keuangan.
- d. Pengungkapan yang akurat dan tepat waktu. Pengungkapan tersebut meliputi transparasi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan serta para pemegang kepentingan.

Pertanggungjawaban yang harus dipikul oleh pengurus karena kelalaian dalam manajemen, pengawasan manajemen serta pertanggungjawaban kepada perusahaan dan para pemegang saham. Sesungguhnya apa yang dirumuskan diatas tentang prinsip-prinsip GCG secara internasional sangat dipengaruhi oleh prinsip-prinsip GCG yang dikembangkan oleh *Organization Economic and Cooperation Development (OECD)*.<sup>76</sup> OECD sendiri mulai mengembangkan prinsip-prinsip GCG ini ketika Grup Penasihat Sektor Bisnis (*Business Sector Advisory Group/BSAG*) mengeluarkan laporannya kepada menteri-menteri OECD berkaitan dengan krisis Asia. Laporan tersebut memberi rekomendasi untuk OECD mempromosikan dan mengartikan “standar ini” dari pengelolaan perusahaan : keadilan. Transparasi, pertanggungjawaban dan tanggung jawab.<sup>77</sup>

Gagasan ini mengarahkan OECD untuk bersidang sebagai Satuan Tugas (*Task Force*) Ad Hoc mengenai pengelolaan perusahaan yang terdiri atas 29 negara anggota, organisasi-organisasi internasional dan perwakilan-perwakilan usaha serta buruh. Satuan tugas ini juga mencari masukan dari negara-negara non OECD. (juga dari publik melalui situs webnya). Pada bulan April 1999, Satuan Tugas tersebut mengeluarkan saku kumpulan prinsip pengelolaan perusahaan yang mengikutsertakan pandangan anggota Satuan Tugas mengenai prinsip-

---

<sup>76</sup> Menurut data dari OECD, *Negara-negara yang pertama mendirikan OECD* dan menjadi anggota diantaranya; Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Prancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Luxemburg, Belanda, Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat. Kemudian selanjutnya berkembang dengan bergabungnya Negara-negara sebagai berikut; Jepang (28 April 1964), Finlandia (28 Januari 1969), Australia (7 Juni 1971), Selandia Baru (29 Mei 1973), Meksiko (18 Mei 1994), Korea (12 Desember 1996) dan Republik Slovakia (14 Desember 2000).

<sup>77</sup> Holly J. Greogry dan Marsya E. Simms, *Op., Cit*, hlm, 2

prinsip dasar. prinsip-prinsip ini mengandung 4 inti pokok yang ditafsirkan oleh Grup Penasihat Sektor Bisnis (BSAG) OECD.<sup>78</sup>

Prinsip-prinsip ini adalah :<sup>79</sup>

- a. Keadilan : Prinsip-prinsip OECD memuat secara luas konsep keadilan dengan dua prinsip terpisah. Prinsip pertama menyatakan : “kerangka pengelolaan perusahaan harus memproteksi hak-hak pemegang saham.” Secara umum, prinsip ini mengakui hak kepemilikan dari para pemegang saham.

Selayaknya pemilik dari saham yang diakui secara hukum dan merupakan bagian dari suatu perusahaan, para pemegang saham tersebut memiliki hak untuk mengikuti serta kepentingan mereka dalam perusahaan tersebut. Pengelolaan perusahaan yang efektif bergantung pada hukum, prosedur dan praktik umum yang memproteksi hak kepemilikan dan memastikan metode yang aman atas kepemilikan, registrasi dan pengalihan saham yang bebas dilakukan.

Prinsip pertama tadi juga mengakui hak pemegang saham untuk turut serta dalam pengambilan keputusan penting dalam perusahaan seperti pemilihan direktur dan persetujuan atas proses merger atau akuisisi. Pengelolaan berkaitan dengan hak untuk turut serta dalam prosedur voting dalam pemilihan direktur, penggunaan perwakilan dalam proses voting, dan kemampuan pemegang saham untuk memberikan gagasan-gagasan dalam rapat pemegang saham dan untuk mengadakan rapat luar biasa pemegang saham.

Prinsip kedua juga berkaitan dengan keadilan dalam masalah, kerangka pengelolaan perusahaan harus dapat memastikan perlakuan yang setara bagi para pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dan asing. Semua pemegang saham harus memiliki kesempatan untuk memperoleh ganti rugi bagi pelanggaran hak-hak mereka. “Ini berearti kerangka hukum harus mengikutsertakan hukum yang dapat memproteksi hak dari pemegang saham minoritas dari penggunaan asaet yang tidak sesuai dan transaksi yang dilakukan oleh pemegang saham minoritas. Aturan yang mengatur transaksi yang dilakukan oleh orang dalam

---

<sup>78</sup> *Ibid*

<sup>79</sup> *Ibid*

perusahaan dan memberlakukan kewajiban penggadaian bagi direktur, pengelola, dan pemegang saham mayoritas, dan mekanisme untuk menegakkan aturan-aturan tersebut, seperti transaksi derivatif dari pemegang saham, merupakan beberapa contoh terkait.

b. Transparasi : Prinsip keempat menyatakan bahwa: “kerangka pengelolaan perusahaan harus dapat memastikan bahwa pengungkapan yang akurat dan tepat diadakan sekalian dengan materi yang menyangkut perusahaan, termasuk situasi keuangan, kinerja, kepemilikan dan kepemimpinan dari suatu perusahaan. “ Prinsip ini mengakui bahwa investor dan pemegang saham membutuhkan informasi mengenai kinerja suatu perusahaan, hasil keuangan dan operasionalnya, seperti layaknya juga informasi mengenai tujuan perusahaan dan faktor-faktor materi untuk memenuhi standar kualitas pembukuan dan audit yang tinggi dan harus merupakan subjek dari audit tahunan oleh auditor independen. Hal ini menjadfi titik penting dalam kualitas pembukuan dan laporan.

Standar pembukuan internasional yang memperlhatkan pengungkapan yang seragam memungkinkan adanya perbandingan, dan membantu para investor dan analisis dalam membandingkan kinerja perusahaan dan membuat keputusan berdasarkan jasa yang terkait. Informasi mengenai pengelolaan perusahaan, seperti saham kepemilikan dan hak untuk memilih, identitas dari dewan anggota dan kompensasi atas eksekutif kunci merupakan hal yang penting bagi *investor* dan pemegang saham potensial dan merupakan komponen yang penting dari ketransparasian.

c. Pertanggungjawaban: Prinsip kelima menyatakan : “kerangka pengelolaan perusahaan harus memastikan pedoman strategis dari suatu perusahan, pengawasan efektif atas pengelolaan dewan dan pertanggungjawaban dewan kepada perusahaan dari pemegang saham.” Prinsip ini berimplikasi pada kewajiban hukum dari para direktur kepada perusahaan dan para pemegang saham. Ketika perwakilan pemegang saham telah dipilih, para direktur diisyaratkan untuk menjalin hubungan yang berbasiskan kepercayaan dengan pemegang saham dan dengan perusahaan. Mereka juga memiliki kewajiban

untuk setia dan memiliki perhataian. Dengan bergitu, mereka diisyaratkan untuk menghindari kepentingan pribadi dalam mengambil keputusan dan bertindakaktif, rajin dan berdasarkan pada informasi yang diperoleh secara menyeluruh. Secara umum, setiap direktur menjadi jaminan bagi seluruh pemegang saham dan tidak memberi laporan kepada para pemilih tertentu.

Prinsip ini juga menyatakan bahwa dewan tersebut bertugas untuk memonitor pengelola profesional yang telah didelegasikan untuk menjalankan perusahaan dan meminta pertanggungjawaban mereka dalam penggunaan aset firma. Dalam mesalah ini, dewan menyediakan suatu mekanisme untuk mengurangi masalah agensi, digambarkan oleh Adam Smith pada tahun 1776, yang melekeat pada pemisahan antara kepemilikan dan kontrol.

Jika suatu dewan bertindak sebagai pengawas yang efektif terhadap tindak pengelolaan, bagaimanapun juga dewan tersebut perlu dipisahkan dari manajemen untuk dapat menilai manajemen secara objektif (suatu dewan pengelolaan terdiri dari manajemen keseluruhan atau utama tidak dapat diharapkan untuk meminimalisir problem *agensi* secara efektif). Secara umum ini mensyaratkan bahwa beberapa direktur bukanlah anggota tim manajemen atau terkait dengan mereka melalui hubungan keluarga ataupun bisnis.

Jelasnya, kualitas dari pengelolaan perusahaan bergantung pada kualitas para direktur. Tujuan ini mensyaratkan pengikutsertaan para profesional non-eksekutif yang berkompeten dan direktur independen, yang memiliki kemampuan komitmen berbasiskan kepercayaan dan objektivitas untuk menyediakan pedoman strategis dan memonitor kinerja atas nama pemegang saham. Telah banyak ditulis mengenai praktik-praktik yang harus diikuti oleh dewan-dewan guna mendorong keefektifan dewan. Secara umum, praktek dewan yang terbaik menyarankan agar dewan bertemu secara rutin. Bagi kebanyakan dewan, pertemuan tersebut hendaknya diadakan paling tidak sekali dalam tiga bulan; dan biasanya lebih rutin lagi. Selain itu, keefektivitas direktur-direktur, terutama para non ekskutif, bergantung pada kualitas informasi yang tersedia bagi mereka. Untuk memastikan bahwa pandangan *independen* memiliki arti para direktur harus memiliki akses atas informasi penting semacam itu harus disediakan terlebih dahulu dalam rapat dewan.

Dewan komite telah menyediakan struktur yang berfungsi untuk menunjukkan kinerja dari dewan kerja. Di amerika dan inggris, ketergantungan pada komite audit, komite kompensasi eksekutif (atau remunerasi) dan komite nominasi (dan menempatkan mereka bersama para non eksekutif atau direktur *independen* secara penuh atau sebagian) merupakan hal yang biasa.

- d. Tanggungjawab: prinsip ketiga menafsirkan tanggungjawab sebagai “kinerja pengelolaan perusahaan harus mengakui hak publik umum (*stakeholders*) sebagaimana diakui dalam hukum dan mendorong kerja sama yang aktif antara perusahaan dan publik (*stakeholders*) dalam menciptakan kemakmuran, kesempatan kerja, dan pendukung perusahaan berifat finansial.” Dengan adanya prinsip ini, perusahaan harus tunduk kepada hukum dan peraturan dimana perusahaan itu beroperasi.

Namun, setiap negara harus memutuskan sendiri nilai-nilai yang mereka ingin terapkan dalam hukum dan persyaratan kewarganegaraan perusahaan yang ingin mereka tentukan. Untuk kewarganegaraan yang baik, bagaimanapun juga, hukum dan peraturan menentukan minimal harapan untuk dilaksanakan. Di luar hukum dan peraturan, perusahaan harus didorong untuk bertindak secara bertanggung jawab dan memenuhi kode etik, dengan pertimbangan tertentu atas kepentingan dari publik (*stakeholders*) dan karyawan tertentu.

Perusahaan sendiri kian lama meningkatkan pengakuannya bahwa kerja sama antara perusahaan dan publik (*stakeholders*) membantu kinerja perusahaan, dan tidak perusahaan yang bertanggung jawab secara sosial berjalan konsisten dengan prinsip dari kebanyakan pemegang saham. Di banyak negara, perusahaan berjalan baik melebihi ketentuan hukum yang mensaratkan penyediaan jasa kesehatan dan pensiun, mendorong keberagaman ras dan gender dalam penggunaan tenaga kerja dan praktik promosi, pemberian dukungan finansial atas pendidikan dan memformulasikan dan mengadopsi lingkungan ramah teknologi.

Banyak perusahaan berusaha menghindari untuk melakukan tindakan yang tidak diinginkan bahkan di tempat dimanatindakan itu sebenarnya tidak dilarang

#### **d. Permasalahan *Good Corporate Governance* di Indonesia.**

Keterpurukan perekonomian di Indonesia pada saat terkena badi krisis ekonomi pertengahan Juli 1997 salah satunya tidak terlepas dari kondisi perusahaan yang kala itu tidak

dikelola dengan baik. Tidak dikelolannya perusahaan dengan baik ini, baik dilihat dari aspek etika bisnis maupun instrumen hukum yang mengatur perusahaan itu sendiri.

Dari segi etika bisnis, dunia usaha pada saat itu berjalan sendiri-sendiri mengikuti arah dimana mereka mendapatkan manfaat besar tanpa mau tahu pada akibat yang akan muncul. Ukuran yang selalu didengar mumpung ada kesempatan. Jadi yang dipakai di dalam pendirian badan usaha adalah peluang dan bukan ukuran-ukuran ekonomi yang perlu diperimbangkan. Membangun perusahaan telah di *cover* dengan berbagai upaya yang ada.<sup>80</sup>

Beberapa hal, sebagai catatan yang dapat dinilai pada dunia usaha Indonesia saat ini (a) ketertutupan diri pengusaha, baik *owner* maupun manager (b) tidak digunakannya kaidah-kaidah usaha dalam bekerja karena lebih menyenangkan kaedah lobi (c) kurangnya kesiapan sebagai entrepreneur yang mampu membawanya pada dunia usaha murni. Catatan ini membawa para pengusaha jauh dari GCG sehingga kekuatan dan tingkat kepercayaan yang mereka terima dari relasi usaha relatif rendah. Saat kondisi ekonomi tumbuh dengan baik pengaruh ini tidak terlihat namun, dikala situasi ekonomi memburuk kehancuran usaha tidak dapat dielakkan.<sup>81</sup>

Tinggi rendahnya kualitas pengusaha Indonesia ditentukan oleh kemampuan para pengusaha sebagai *entrepreneur*. Selanjutnya kualitas ini akan menentukan keluarnya ekonomi Indonesia dari krisis yang berjalan serta membangun kembali dunia usaha di Indonesia. Oleh sebab itu, setiap badan usaha dikelola dengan baik, tidak saja menyangkut pada perangkat hukum dan perundang-undangan tapi terkait juga dengan pembangunan diri para pengusaha serta etika bisnis yang mereka miliki. Sebagai sebuah perusahaan maka transparasi dan pelaksanaan manajemen yang profesional harus dijalankan. Pengusaha pun tidak bisa melihat kegiatan usahanya secara sempit tapi harus pula melihat akan perkembangan global secara luas yang menciptakan *competition* maupun *cooperation*<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Bachtiar Hassan Moraza, “*Perusahaan Dikelola Dengan Baik (Corporate Governance)*,” Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengelolaan Perusahaan (*Corporate Governance*) kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan University of South Carolina

<sup>81</sup> *Ibid*

<sup>82</sup> *Ibid*

Dari segi hukum, bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah perusahaan ini masih terlihat belum mencerminkan penerapan prinsip-prinsip GCG, seperti halnya dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Ketentuan Pasal 98 ayat (2) UU Perseroan Terbatas menyatakan bahwa, atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham, dengan hak suara yang sah dapat mengajukan ke Pengadilan Negeri terhadap Komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan. Pemegang saham minoritas yang mewakili 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, atau suatu jumlah yang lebih kecil sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar perseroan yang bersangkutan dapat meminta RUPS tahun dan untuk kepentingan perseroan meminta RUPS luas biasa. RUPS sebagaimana dimaksud hanya dapat membicarakan masalah yang berkaitan dengan alasan untuk apa RUPS itu diminta. Ketentuan-ketentuan ini belum cukup, karena bila pemegang saham mayoritas merugikan pemegang saham minoritas, perlindungan hanya dapat diperoleh melalui gugatan pengadilan akan memakan waktu relatif lama dan tidak dapat diduga apakah akan memberikan putusan yang adil.<sup>83</sup>

Misahardi Wilamarta mengelompokan lima permasalahan pokok dalam implementasi GCG, yakni; *Pertama*, struktur keuangan perusahaan yang tidak sehat; *kedua*, *law enforcement* yang tidak efektif dan tidak efisien; *ketiga*, perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pihak yang berperan dalam perseroan; *keempat*, kurang efektifnya kinerja lembaga pemerintah; dan *kelima*, lemahnya perlindungan hukum bagi para *stakeholders*.<sup>84</sup>

Untuk menguraikan permasalahan implementasi GCG ini dapat ditinjau juga dari karakteristik perusahaan itu sendiri. Pengelompokan GCG berdasarkan pada karakteristik perusahaan adalah :

*Pertama*, perusahaan yang kepeilikannya sangat menyebar (*dispersed ownership*). Dalam tipe perusahaan seperti ini masalah kegiatan keagenan yang sering timbul masalah

---

<sup>83</sup> Erman Rajagukguk, "Perlunya Pembaharuan Undang-undang..." Op., Cit, hlm.3

<sup>84</sup> Misahardi Wilamarta, *Lima Permasalahan GCG*, Secara rinci uraian kelima permasalahan dalam implementasi GCG ini dapat dibaca pada, Op., Cit., hlm. 182-200.

antara agent (pihak manajemen) dengan *owners* (pemegang saham). Masalah ini nampaknya paling sering dijumpai di perusahaan-perusahaan AS yang terdaftar di NYSE. Diketemukan misalnya, bahwa perusahaan yang kepemilikannya menyebar memberikan imbalan yang lebih besar kepada pihak manajemen dibandingkan dengan perusahaan yang kepemilikannya lebih terkonsentrasi. Untuk memperkecil masalah keagenan ini antara lain dilakukan dengan membuat agar pihak manajemen juga ikut memiliki saham (*insider ownership*). Penelitian Kim Lee nd Francis (1998) menemukan bahwa perusahaan dengan *insider ownership* yang lebih besar mempunyai kinerja investasi yang lebih baik daripada perusahaan dengan *insider ownership* yang kecil. Meskipun demikian tidaklah berarti bahwa nilai perusahaan dapat dimaksimumkan dengan memaksimumkan *insider ownership*. Hal ini disebabkan karena penurunan biaya keagenan tidaklah monotonic dengan peningkatan *insider ownership*. Masalah keagenan antara *owner* dan kreditur meskipun mungkin terjadi nampaknya kurang mendapatkan perhatian.

*Kedua*, perusahaan yang kepemilikan terkonsentrasi (*closely held*). Dalam tipe perusahaan seperti ini, timbul dua kelompok pemegang saham, yaitu *controlling* dan *minority shareholders*. Karakteristik ini banyak dijumpai untuk perusahaan-perusahaan yang terdaftar di Bursa di Indonesia (konglomerat) dan di Korea (*chaebol*). Masalah keagenan menjaf/di semakin serius karena seringkali perusahaan yang terdaftar di Bursa merupakan salah satu unit usaha dari grup sehingga masalah *self-dealing* yang dapat merugikan *minority shareholders* sering terjadi. Karena itu bukan hanya diperlukan adanya peraturan yang mencegah hal ini tetapi juga harus ada mekanisme untuk menegakkan peraturan tersebut. Karena pihak manajemen praktis diangkat dan diberhentikan oleh *controlling shareholders*, maka masalah keagenan antara *controlling party* dan manajemen tidaklah serius. Dalam situasi ini pula kemungkinan terjadinya masalah keagenan antara *owner* dengan kreditur lebih besar dari pada tipe perusahaan yang kepemilikannya lebih menyebar.

*Ketiga*, perusahaan yang merupakan BUMN. Tipe perusahaan ini mempunyai kekhususan dalam artian bahwa pemiliknya tidak dapat mengontrol perusahaan sevara lingkunga karena pemilik hanya diwakili oleh pejabat yang ditunjuk (misal menteri). Dengan demikian, maka sebenarnya deal (kesepakatan) yang terjadi adalah antara wakil pemilik (*agent*) dengan manajemen (yang juga *agent*. Kesepakatan juga dapat terjadi antara *agent*

(entah mewakili pemilik atau sebagai pihak manajemen) dengan kreditur. Masalahnya kemudian adalah apakah para agent tersebut (pejabat yang mewakili pemilik ataupun pihak manajemen) akan terbaik bagi kepentingan pemilik perusahaan (negara). Penelitian komprehensif nampaknya belum dilakukan, tetapi berbagai kasus yang terpublikasikan nampaknya menunjukkan bahwa keputusan-keputusan kadang-kadang diambil untuk kepentingan para agent. Tanpa transparasi dan sistem kontrol yang baik (termasuk *enforcement*) sangat besar peluang para agent mengambil keputusan yang menguntungkan diri mereka. Dengan kata lain, mekanisme untuk menegakkan peraturan perlu efektif

#### e. Upaya Hukum Dalam Implementasi *Good Corporate Governance*.

Bisnis pada umumnya seperti yang diyakini oleh para pengusaha atau pelaku bisnis sendiri adalah bahwa kegiatan/dunia bisnis pada umumnya hanya berurusan dengan keuntungan (profit mengingat kata keuntungan dapat mengandung arti keuntungan materiil dan keuntungan moriil). Kepedulian para pengusaha adalah bagaimana mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Cara memperolehnya adalah dengan menjual belikan produk, objek tertentu atau jasa tertentu. Karena sifatnya yang tidak mau berurusan dengan etika, maka aktivitas bisnis itu dikatakan bersifat amoral dan bukannya immoral. Urusan mencari keuntungan adalah berada di luar dunia moral, dengan kata lain bahasa moral tidak lazim dijumpai di kamus bisnis.<sup>85</sup>

Namun, seiring dengan perubahan dunia selama satu dekade ini, pola bisnis pun mengalami perubahan juga dalam cara pandangnya. Semula cara pandang bisnis hanya didasarkan pada *profit maximization at all cost*, maka sekarang yang terjadi adalah *profit* tapi diimbangi dengan *customer satisfaction*. Selain itu, hal-hal yang menyangkut *industrial relations* yang saling menguntungkan antara pemberi kerja dan pekerja, serta perhatian terhadap masalah lingkungan dan respek terhadap hak asasi manusi telah menjadi *name of the game*.<sup>86</sup>

Dengan keadaan ini, akhirnya mendorong negara-negara melakukan suatu pembentukan undang-undang yang *pro* dengan kebutuhan cara pandang bisnis itu sendiri. Salah satu yang saat ini berkembang adalah terkait dengan arti penting penerapan prinsip-

---

<sup>85</sup> Barcelius Ruru, *Good Corporate Governance* dan... *Op., Cit.*, hlm.3

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm.3.

prinsip GCG. GCG awalnya hanya merupakan etika yang menjadi arahan dalam pengelolaan suatu perusahaan, akan tetapi kini prinsip GCG ini tidak sedikit telah diakomodir oleh negara-negara di dalam hukum nasionalnya.

Upaya mengakomodir prinsip-prinsip GCG kedalam ketentuan hukum suatu negara didukung pula dari pernyataan OECD dalam *OECG Principles of Corporate Governance* yang mengatakan sebagai berikut:<sup>87</sup>

*Corporate governance is only part of the large economic context in which firms operate that includes, for example, macroeconomic policies and the degree of competition in product and factor markets. The corporate governance framework also depends on the legal, regulatory, and institutional environment. In addition, factors such as business ethics and corporate awareness of the environmental and societal interest of the communities in which a company operates can also have an impact on its reputation and its long-term success. While a multiplicity of factors affect the governance and decisionmaking.*

Apabila mencermati pernyataan di atas, sangat jelas sekali bahwa untuk melakukan suatu pengelolaan perusahaan yang baik tidak hanya dilihat dalam konteks ekonomi secara luas di mana perusahaan melakukan kegiatan usahanya, namun juga sangat bergantung dengan kerangka hukum, regulasi dan kelembagaannya.

Dalam pandangan terkait dengan aspek hukum di bidang konomi Indonesia dikemukakan bahwa ada tiga alasan penting pengelolaan perusahaan dengan baik ini dituangkan dalam praturan perundang-undangan, yakni:<sup>88</sup>

*Pertama, legal culture* terkait dengan budaya beretika menjadi sumber standar tingkah laku individu. Namun, tidak seperti hukum, etika tidak ditegakkan atau dipaksakan oleh kekuasaan dari luar seperti pemerintah atau negara. Standar etika berasal dari standar moral dari dalam individu dan ditegakkan oleh individu yang bersangkutan. Melalui hukum masyarakat menegakkan aturan hukum untuk semua anggota masyarakat, sementara melalui etika, individu mengembangkan dan menegakkan aturan hukum untuk semua anggota

---

<sup>87</sup> OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publication Services, Francis, 2004, hlm. 12

<sup>88</sup> Erman Rajagukguk, “*Perlunya Pembaharuan Undang-undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Pasar Modal dalam Hubungannya dengan Pelaksanaan Good Corporate Governance*, Makalah disampaikan pada lokakarya pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance) kerjasama Program Pascasarjana Universitas Indonesia Pascasarjana Univasitatis Indonesia dan *University of South Carolina*, bertempat di Kampus pada tanggal 27 Juni 200, hlm. 1-3

masyarakat, sementara melalui etika, individu mengembangkan dan menegakkan standar moral bagi diri mereka sendiri.

*Kedua*, ketentuan-ketentuan dalam Umdang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Pasar Modal sekarang ini memang sudah melindungi hak pemegang saham minoritas. Umpamanya dengan qorum tertentu dalam Rapat Umum Pemegang Saham ketika mengambil keputusan-keputusan penting. Begitu juga ketentuan-ketentuan pelaksanaan prinsip (*disclosure*) dalam pasar modal. Namun, hal-hal tersebut belum cukup. Pengelolaan perusahaan yang baik harus dapat memungkinkan partisipasi pemegang saham minoritas yang bukan penentu untuk menyampaikan gagasan dan persetujuan mereka atas kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dilakukan perusahaan. Dalam hubungannya dengan partisipasi pemegang saham harus ada perlakuan yang sama terhadap pemegang saham mayoritas dan minoritas. Seandainya hak-hak mereka dilanggar, mereka akan memperoleh ganti rugi yang seimbang.

Pandangan berhubung dengan kesatu dan kedua di atas dapat dihubungakan dengan pamikiran bahwa walaupun kedua hal tersebut dapat dilaksanakan, namun ada aspek struktur yaitu kelembagaan yang menggerakkan juga memiliki peran penting untuk mencapai tujuan hukum yaitu kepastianl. Pandangan ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Friedman<sup>89</sup> bahw

*Ketiga*, oleh karenanya partisipasi pemegang saham minoritas bukan pengendali harus sudah mulai pada saat perusahaan bermaksud mengambil putusan-putusan penting melalui partisipasi komisaris dan direktur *independen*, yaitu Komisaris dan Direktur yang diangkat oleh pemegang saham minoritas bukan pengendali.

Dari pemaparan diatas dapat diketahui bahwa keberadaan prinsip-prinsip GCG sebagai instrumen etik dalam pengelolaan perusahaan yang baik, ternyata tidak cukup hanya ditegakkan berdasarkan pendekatan etika saja. Pendekatan hukum melalui cara mengakomodir prinsip-prinsip GCG ke dalam muatan materi ketentuan-ketentuan perundang-undangan merupakan langkah cerdas untuk menegakkan prinsip-prinsip GCG, sehingga upaya mewujudkan GCG menjadi dapat mudah untuk dicapai. Keyakinan ini didasarkan pada fungsi

---

<sup>89</sup> W Friedman, *Legal Theory*, Harvard University Press, Ed. Cunan, Massatchussets, Boston USA, p 130.

hukum itu sendiri sebagai sarana untuk menertibkan suatu keadaan yang tidak baik. Keadaan yang dianggap tidak baik, terkait dengan etika dan perilaku bisnis yang cenderung mengabaikan aspek-aspek etika atau moral.

Hasil Penelitian terkait dengan sistem pengawasan BUMD PDAM Kota Madya Kupang, dapat dikemukakan bahwa budaya Para Pengelola BUMD atas praktek-praktek tata kelola perusahaan juga masih belum mengakar dengan kuat.

Sehingga tidak jarang dalam praktek seharusnya prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dapat diterapkan dalam pengelolaan BUMD, tetapi pengelola justru sangat pasif dalam menerapkan hal-hal tersebut. Sebagai contoh dari hal ini dapat dilihat pada kasus di Provinsi Sumatera Barat.

Provinsi Nusa Tenggara Timur sebelum keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Otonomi Daerah) telah ada perusahaan Milik Daerah dengan pendiriannya berbentuk Perusahaan Daerah.

Setelah dibentuknya UU Otonomi Daerah, maka Perusahaan Daerah tersebut diubah menjadi Perseroan Terbatas (PT). Sekarang ini sebanyak 8 (delapan) BUMD yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur semuanya telah berbentuk PT, dan pendirinya adalah Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur dan berkedudukan tidak saja di Daerah Provinsi Sumatera Barat, tetapi juga ada di daerah lain di wilayah Indonesia. Oleh karena berbentuk PT, maka ketentuan pendiriannya dan persyaratannya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Mengenai pengawasan perusahaan di bawah naungan BUMD yang dilakukan oleh aparat yang berwenang, di Provinsi Nusa Tenggara Timur di Kupang, pada BUMD Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum

Alasan dibentuknya peraturan daerah ini adalah bahwa air merupakan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dan dipergunakan sebesar2nya untuk kemakmuran masyarakat Kota Kupang. Bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat kota

Kupang maka sumber daya air perlu dikelola secara baik oleh Perusahaan Daerah Air Minum.

<sup>90</sup> Peraturan Daerah tersebut dibentuk untuk melaksanakan amanah UUD 1945, Pasal 18 Ayat (6). Pasal 18 Ayat (6) tersebut menentukan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembangunan”.

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, adalah memberikan hak kepada Pemerintah Daerah Kota Kupang untuk mengelola sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak berupa air minum untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. <sup>91</sup> sesuai denganyang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945

Pasal 33 Ayat (3).UUD 1945 yang menentukan bahwa: “Bumi dan air serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Norma dari Pasal 33 Ayat (3) di atas mengandung arti bahwa segala sesuatu mengenai sumber daya alam termasuk di dalamnya air beserta kekayaan alam lainnya milik atau berada dalam wilayah teritori NKRI berarti dikuasai, diatur, dikelola, dan didistribusikan oleh negara atau pemerintah dengan segenap lembaga pengelolanya untuk dipergunakan bagi memakmurkan atau mensejahterakan rakyat Indonesia seluruhnya.

Sejauh ini pemerintah Indonesia sendiri berusaha untuk menjalankan kewajibannya sehubungan dengan norma tersebut, dengan membentuk lembaga-lembaga yang diberi tugas dan fungsi untuk mengelola dan elemen-elemen alam milik bumi Indonesia. Sebagaimana BUMD yang mengurus hal-hal tersebut seperti, PAM (Perusahaan Air Minum), Lemigas (Lembaga Minyak dan Gas), Pertamina, PLN (Perusahaan Listrik Negara), dan lain sebagainya. Ini semua menunjukan negara sudah menjalankan kewajibannya sesuai amanah ayat pasal di atas untuk tahap pertama.

---

<sup>90</sup> Konsiderans Menimbang Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusqahaan Daerah Air Minum, a sd d

<sup>91</sup> Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusqahaan Daerah Air Minum, Alinea 1

Namun setelah terbentuknya lembaga-lembaga tadi tugas pemerintah belum sepenuhnya selesai. Kenyataan yang ada sekarang ini adalah masih banyaknya rakyat yang merasa dirugikan atau kurang diperlakukan dengan adil menyangkut kebutuhannya akan elemen-elemen alam tersebut. Padahal seharusnya setiap rakyat memperoleh hak dalam hal ini kebutuhan akan air bersih, bahan bakar, dan sumber daya alam lainnya. Seharusnya rakyat tidak mengalami kesulitan dalam memperoleh hal-hal tadi mengingat negara ini sangatlah kaya akan unsur-unsur alam tersebut.<sup>92</sup>

Penyelenggaraan pelayanan air minum terus-menerus menghadapi masalah teknis dan kelembagaan. Misalnya pelayanan belum 24 jam, tingkat kehilangan air relatif tinggi dan kualitas air yang tidak memenuhi syarat. Soal lainnya adalah kapasitas yang belum termanfaatkan serta penerapan tarif yang berbeda karena pelayanan air minum di Kota Kupang dilakukan oleh tiga lembaga penyelenggara yakni PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang, PDAM Tirta Bening Kota Kupang dan BLUD-SPAM NTT.

Padahal, lanjut Andre, ada target yang harus dipenuhi pemerintah dalam apa yang disebut universal akses 100:0:100 yang harus dicapai pada 2019. Artinya pada tahun 2019, 100 persen masyarakat Indonesia mengakses air minum bersih. Dan, tahun 2019 daerah di Indonesia termasuk NTT harus nol kumuh dan di tahun yang sama, 100 persen masalah sanitasi di Indonesia terselesaikan. "Untuk mencapai hal itu, maka pemerintah pusat mengambil alih kelola aset pusat di PDAM Kabupaten Kupang. Surat Menteri ini sifatnya perintah maka akan kami jalankan. Targetnya 31 Desember 2016 sudah selesai proses alih kelola PDAM Kabupaten Kupang ke Satker SPAM NTT,

Secara sosiologis realita menunjukkan bahwa dalam wilayah Kota Kupang terdapat sumber daya air yang menguasai hajat hidup orang banyak, Secara filosofis, perlu dikelola secara baik untuk mewujudkan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 45.

---

<sup>92</sup> Andre, Kupang NEWS » Kupang PLUS Menteri PU Tarik Aset PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang Jumat, 25 November 2016 09:12 Menteri PU Tarik Aset PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang

Pengelolaan secara baik dapat tercipta apabila dilakukan oleh suatu Perusahaan Daerah Air Minum. Tugas pokok dan fungsinya khusus untuk mengelola keberadaan sumber daya air demi kemakmuran masyarakat kota Kupang. Dipandang dari sudut yuridis, Pengaturan PDAM telah diatur dalam PERDA Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pendirian PDAM Kota Kupang, namun kenyataannya PERDA tersebut tidak sesuai dengan perubahan sosial masyarakat Kota Kupang.

Maksud dan Tujuan pembentukan PDAM adalah adalah mewujudkan sistem penyediaan air mimum, yang berdaya guna untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat kota Kupang Hal tersebut dituangkan dalam Pasal 2 PERDA Nomor 6 Tahun 2013 tentang PDAM yang menentukan bahwa :

Maksud dan Tujuan pembentukan PDAM sbb:

- a. Maksud pembentukan PDAM adalah untuk mewujudkan sistem penyediaan air minum yang memenuhi persyaratan tertib administrasi, ketentuan teknis, kecepatan dan ketepatan pelayanan, dan
- b. Tujuan pembentukan PDAM adalah terselenggaranya sistem penyediaan air minum secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>93</sup>

Dalam kenyataannya tujuan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat belum dapat dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Tugas Pokok dan Fungsi PDAM tersebut dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam BAB IV Pasal 4, dan Pasal 5 PERDA Nomor 6 Tahun 2013 tentang PDAM

Pasal 4 menentukan bahwa “PDAM mempunyai Tugas Pokok menyelenggarakan pengelolaan air minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial, ekonomi, kesehatan, dan pelayanan umum:

---

<sup>93</sup>Pasal 2, Bab II tentang Maksud Dan Tujuan. PERDA Nomor 6 Tahun 2013 tentang PDAM,

Pasal 5 menentukan bahwa “Dalam menyelenggarakan tugas Pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, PDAM mempunyai fungsi:

- a. Pemberian pelayanan umum;
- b. Penyelenggaraan kemanfaatan umum;
- c. Penunjang pendapatan asli Daerah\

Terkait dengan huruf c di atas, maka untuk PDAM Kota Kupang diharapkan hasil pengelolaan air minum memberikan dana peningkata kualitas belanja negara dengan program priorita: c. peningkatan efektivitas dan efisiensi transfer ke daerah dan Dana Desa; dan d, belanja subsidi dan bantuan sosial yang tepat sasaran.

Berdasarkan uraian dalam c dan d di atas, maka Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten.Kota harus mendukung tercapainya prioritas pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah. Mengingat keberhasilan pencapaian prioritas pembangunan nasional dimaksud sangat bergantung pada sinkronisasi kebijakan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah, dan antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah, dan Pemerintah Provinsi yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Bagi PDAM sesuai dengan wawancara, maka dikatakan oleh Adi Jeremia,<sup>94</sup> bahwa BUMD PDAM Kota Kupang belum mencapai laba bersih sebanyak 30 % . Ditetapkan bahwa penggunaan laba bersih BUMD apabila mencapai laba bersih 30% Oleh sebab itu maka BUMD PDAM Kota Kupang sejak 2015 dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah pelaksanaan UU PEMDA diikuti oleh peraturan pelaksanaan di daerah dengan Perda Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air belum dapat memberikan jasa produksi kepada PEMDA.

Hal tersebut tercantum dalam ketentuan Pasal 9 Perda Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minuml Pasal 9 tersebut menentukan bahwa :

- 1) Cadangan diam dan/atau rahasia tidak boleh diadakan

---

<sup>94</sup> Adi Jeremias, BUMD Kepala Bagian Umum Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kupang Desember 2017

2) Pengadaan laba bersih PDAM ditetapkan peruntukannya meliputi:

- a. Dana pembangunan daerah sebanyak 30%
- b. Anggaran belanja daerah sebanyak 25%
- c. Cadangan umum sebanyak 15%
- d. Sosial dan pendidikan sebanyak 10%
- e. Jasa produksi sebanyak 10%
- f. Sumbangan, pensiun dan sokongan sebanyak 10%

3) Dalam hal penggunaan laba cadangan umum telah mencapai tujuannya, maka laba cadangan umum dapat dialihkan untuk penggunaan lain yang ditetapkan oleh Wali Kota tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Hal ini karena Direktur dan komposisi Pengawas yang ada dalam setiap PT tersebut lebih banyak dari Aparatur Pemerintah Daerah sehingga pengawasannya tidak efektif. Di samping itu dalam fakta dilapangan bahwa dalam melakukan pengawasan itu yang dilakukan bukan di tempat dimana lokasi PT itu berada akan tetapi melakukan pengawasan ketempat PT yang lain mengingat tempat suatu PT itu keberadaannya di luar Provinsi Daerah Sumatera Barat (agar dapat menggunakan uang jalan lebih jauh dan sambil jalan-jalan). Sementara pengawasan dari masyarakat juga tidak berjalan dengan baik karena PT tersebut tidak transparan dan tidak memberikan ruang pada masyarakat, pada hal kegiatan PT tersebut adalah usaha publik yang penyertaan modalnya dari Pemda yang otomatis dananya dari APBD setempat.

Kemudian yang menyangkut dengan masalah SDM yang ada dalam PT tersebut, tidak memadai, hal ini karena sistem rekrutmen pegawai yang di lakukan oleh PT tersebut tidak transparan dan cendrung banyak diisi oleh karib kerabat orang-orang Pemda itu sendiri, sementara SDM nya kurang terampil,

Munculnya pelaksanaan pengawasan seperti itu salah satu penyebabnya adalah Payung hukum keberadaan BUMD tersebut sudah tidak memadai lagi, kelemahan ketentuan tersebut dapat ditafsirkan bermacam-macam sehingga Perusahaan-perusahaan yang ada di bawah naungan BUMD itu tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Upaya pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut adalah Komposisi Direktur dan Komisaris harus ada perimbangan (antara Pemda dan pihak swasta) bahkan apabila perlu ditarik saja tenaga-tenaga yang profesional (di luar Pegawai atau Mantan Pegawai Pemda) .

#### **f.Hambatan dan Upaya Peningkatan BUMD Berbasis CGC**

Hambatan pengawasan BUMD dalam konteks CGC/ tata kelola perusahaan yang baik, membutuhkan solusi dengan ketersediaan aturan BUMD secara nasional sebagaimana untuk BUMN yang beroorientasi pada tata kelola perusahaan yang baik dan menciptakan budaya pengawasan dalam tata kelola perusahaan yang baik

Hasil kajian menunjukkan bahwa pola kerja organisasi perlu ditata sesuai kebutuhan daerah masing-masing daerah sebab keadaan dan situasi berbeda-beda, sumber daya lokal berbeda sebagaimana air minum pada PDAM akan tidak sama bergantung pada musim sesuai keadaan geografis tiap daerah

Terdapat hambatan antara lain pada Karyawan yang bekerja pada BUMD adalah mereka sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan tidak profesional. Berakibat kinerja yang diciptakan dalam menjalankan tugas-tugasnya cenderung tidak profesional.

Hal itu terlihat dalam iklim kerja birokratik, cenderung menunggu petunjuk, sebelum mengambil keputusan berakibat kreativitas kurang optimal, ide-ide inovatif, tidak muncul. Sifat *entrepreneuership* pada manajemen BUMD pada umumnya kurang berkembang karena SDM kurang berpotensi melihat perkembangan yang terjadi apalagi dengan perkembangan globalisasi disertai peningkatan teknologi bahkan yang bekerja adalah pensiunan. Walaupun itu belum tentu buruk, tetapi dapat ditebak, sifat profesional dan *entrepreneuership* manajemen badan usaha tidak optimal. Hambatan lain berupa modal, dapat dilihat selama ini BUMD pada umumnya tidak bisa secara bebas mengambil kebijakan keuangan, kecuali atas persetujuan pemerintah daerah.

Keterikatan dengan peraturan daerah sangat ketat. Oleh sebab itu, dalam pengembangan BUMD, agar lembaga bisnis ini mampu berperan secara mandiri dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, kendala-kendala seperti peraturan, rendahnya kualitas

SDM, cara-cara kerja birokratik yang menghambat inovasi dan sebagainya, perlu diatasi. Dengan kendala-kendala seperti itu, sangat sulit bagi manajemen BUMD untuk melakukan terobosan-terobosan terutama dalam penyehatan dan pengembangan perusahaan.

Dalam era reformasi ini, masalah keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah menjadi mencuat kepermukaan secara tajam karena selama pemerintahan orde baru, dianggap telah terjadi ketidak-seimbangan distribusi keuangan khususnya antara pusat dan daerah. Daerah-daerah tertentu terutama diluar pulau Jawa memiliki sumber-sumber daya alam (*natural resources*) yang kaya yang dalam porsi lebih besar telah mengalir ke pusat sehingga daerah-daerah yang bersangkutan tidak dapat menikmati hasil-hasil sumber daya alam tersebut untuk keperluan yang lebih besar bagi pembangunan daerah.<sup>95</sup>

Keadaan ini dianggap “tidak adil” sehingga menjadi salah satu isu penting dalam era reformasi ini selain isu pemberantasan KKN. MPR RI cukup tanggap sehingga dalam sidang istimewa MPR tahun 1998, MPR mengeluarkan TAP Nomor XV tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka negara kesatuan RI.<sup>96</sup>

Salah satu masalah otonomi daerah yang penting adalah pengelolaan keuangan daerah termasuk penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pemanfaatannya bagi pembangunan daerah.

Peran ini diharapkan dilakukan oleh badan-badan usaha milik pemerintah daerah. Masih banyak daerah tingkat satu yang memiliki BUMD yang masih survive termasuk di Jawa Tengah, Jawa Timur dan DIY. Tetapi perusahaan-perusahaan itu, pada umumnya kurang berkembang. Dari artikel yang dikemukakan oleh Syafaruddin Alwi dapat dilihat bagaimana hasil kajian yang ditunjang oleh seminar-seminar bahwa otonomi daerah yang bahwa BUMD pada umumnya memiliki masalah-masalah yang *crucial*. Salah satunya adalah rendahnya kinerja keuangan. Sebagaimana BUMD di Kota Madya Kupang Tirta Lontar

---

<sup>95</sup> Endah Hartati, *Hambatan Pelaksanaan Badan Usaha Milik Daerah*, Kapita Selekta, Hin & Hill, Jakarta, 2018, hlm, 21

<sup>96</sup> Jeane N Saly, Demokratisasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Bahan Kuliah Pascasarjana UEU,I, Jakarta, 2019, hlm, 5

dituntut untuk harus memiliki kualitas pelayanan terbaik kepada masyarakat, khususnya dalam penyediaan air minum.<sup>97</sup>

Dengan demikian akan memuaskan pelanggan dan imbasnya pendapatan PDAM akan membaik,” kata Bupati Kupang Korinus Masneno ketika melantik Dirut PDAM Tirta Lontar, Yoarib Mau. Karena dengan pelayanan terbaik penuh kualitas kata Korinus Masneno target yang diberikan untuk pendapatan asli daerah ( PAD ) pasti akan dipenuhi. Target untuk tahun 2020 ini sebesar dua kali dari tahun 2019 yakni Rp1 miliar. Korinus Masneno meminta Dirut PDAM dan staf memanfaatkan kekuatan yang ada, khususnya mengaktifkan kembali para pelanggan yang selama ini kurang aktif.

Data penelitian ada kurang lebih 10.000 pelanggan yang kurang aktif. Harus kerja keras aktifkan kembali. Tentu tidak aktif ini beragam, antaranya pelayanan kurang memadai. Kalau 10.000 pelanggan ini kembali diyakin target untuk PAD terpenuhi, ujar Korinus Masneno. Selain itu, Bupati Korinus meminta Direktur yang baru dapat mengembangkan jaringan penyediaan air minum di wilayah Kabupaten Kupang sebagai pusat pelayanannya. sehingga memberikan kualitas kinerja yang baik. untuk kemajuan PDAM.<sup>98</sup>

Di depan Bupati Kupang, Direktur PDAM Tirta Lontas yang baru dilantik, Yoyarib Mau membacakan pakta integritasnya menyatakan siap mensukseskan peningkatan pelayanan dan penyediaan air minum. Selain itu dirinya berharap dengan peran aktif semua pihak maka dalam 6 bulan akan ada perubahan tata kelola perusahaan yang berarti dalam peningkatan kualitas layanan PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang.

Keadaan itu sebagai upaya akibat selama ini BUMD bukannya menymbang pendapatan daerah, malah merugi, sebagaimana yang terjadi di Flobamor. Perusahaan Daerah Flobamor sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah di Flores NTT perlu ditingkatkan

---

<sup>97</sup> Kupang, Gatra.com - *Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM)* “Untuk memberikan kualitas pelayanan terbaik harus mempunyai tekad yang kuat untuk memajukan PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang. Dengan demikian akan memuaskan pelanggan dan imbasnya pendapatan PDAM akan membaik,” kata Bupati Kupang Korinus Masneno ketika melantik Dirut PDAM Tirta Lontar, Yoarib Mau, Senin (10/2 2019)

<sup>98</sup> Korinus Masneno., Bupati Kota Madya Kupang saat Pelantikan Direktur PDAM Kota Kupang, Kupang, 10 Februari 2020.

fungsi dan perannya dalam upaya meningkatkan daya saing usaha menuju peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Secara umum optimalnya kinerja PDAM dapat memberikan sumbangan atau masukan dana ke pemerintah daerah guna mencapai tata kelola perusahaan yang baik selain bergantung pada menejemen, mekanisme kegiatan dalam kerja sama dengan pihak lain, profesionalisme atas dasar SDM memadai, juga didasarkan pada sumber daya lokal. Secara geografis produksi air minum tidak tetap. Pada musim tertentu membludak produksi air munimnya dan menurun pada musim tertentu. Keadaan ini akan berpengaruh pada penghasilan yang diperoleh PDAM.

Atas dasar itu maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2020 tentang perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum. Isinya tentang penetapan tarif dalam empat (4) tingkatan, yaitu pada Tingkat I merupakan Pelanggan untuk kepentingan Pendidikan dan masyarakat berpenghasilan rendah. Tingkat II Pelanggan Rumah tangga untuk kebutuhan keseharian, Tingkat III Pelanggan yang menunjang pembangunan ekonomi membayar penuh, dan Tingkat IV Pelanggan Kelompok khusus yang mendistribusi air minum untuk pihak lain.<sup>99</sup>

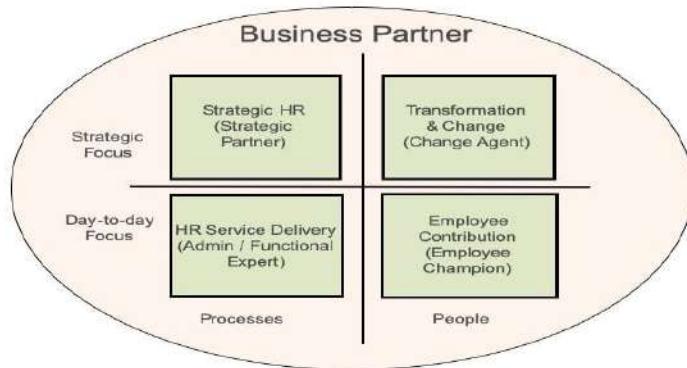
Menurut Ulrich,<sup>100</sup> fungsi SDM sebagai mitra bisnis memiliki empat peran, yaitu sebagai mitra strategis (*strategic partner*), ahli administratif (*administrative expert*), penyemangat karyawan (*employee champion*), dan menjadi agen perubahan (*change agent*) dalam organisasi.

Upaya yang dilakukan untuk mencapai tata kelola yang berkembang melalui kerjasama yang baik antara elemen yang ada dalam perusahaan, maka *Human Resources* berperan penting. yang diperkenalkan oleh Urlich yaitu melalui *business Partner Conceptual Model* (source: Dave Ulrich) sebagaimana dalam gambar berikut.

---

<sup>99</sup> Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2020 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum

<sup>100</sup> Dave Ulrich Ediciones Granica S.A., 1997 - Business & Economics - 444 pages



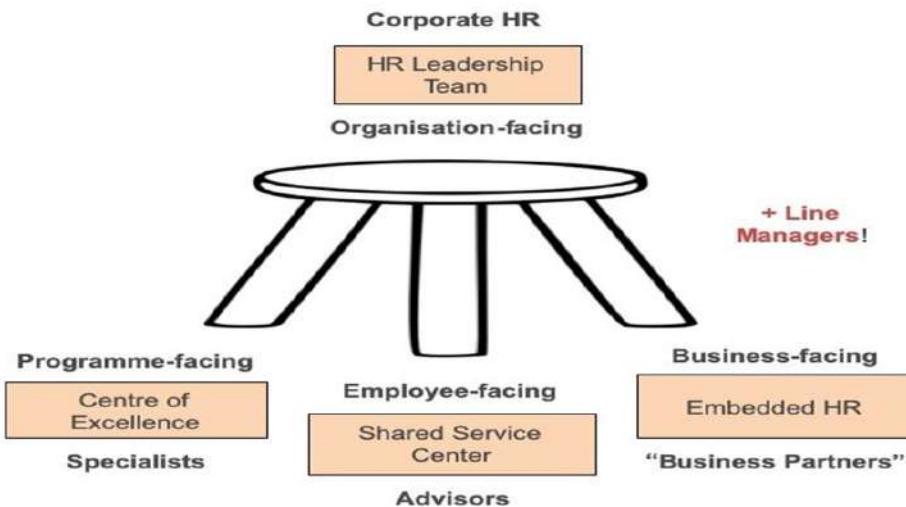
*Combined with an understanding of challenges around centralisation and decentralisation, essential in a strategic approach, this leads to what it also often called the Ulrich model, also known as the three-legged stool, which describes the archetypal HR organisation or operating model.*

*This includes the common roles of the centre of excellence / COE (specialists), service centre (advisors) and embedded HR practitioners (working in the job which is often called business partner). I call this Ulrich's physical model because it demonstrates how HR can often organise itself to deliver as a business partner.*

Tantangan seputar sentralisasi (pemusatan) dan desentralisasi (tugas terbagi), penting dalam pendekatan strategis, ini mengarah pada apa yang juga sering disebut model Ulrich, juga dikenal sebagai bangku berkaki tiga. Gambar tersebut menjelaskan bagaimana Human Resources menjalankan fungsi dan peranannya sebagai Leading Tim dalam menggerakan program perusahaan, Karyawan perusahaan dalam kegiatan bisnis sebagai interpreneurship untuk memajukan usaha perusahaannya.

Hal itu menggambarkan pola dasar bidang terkait sebagai Centre of Excellence dalam meningkatkan dengan SDM guna meajukan perusahaan biasa disebut model operasional. Tampilannya menunjukkan perannya secara umum yang merupakan pusat keunggulan/ The Centre Of Excellence / COE (specialists), yang merupakan pusat layanan (advisors) dan pelatihan bagi praktik SDM terorganiser bekerja dalam kegiatan awbagai mitra bisnis). Hal ini disebut model fisik Ulrich karena ini menunjukkan bagaimana HR sering kali dapat memfungsikan

dirinya sendiri untuk menjadi mitra bagi SDM dan kegiatan-kegiatan memajukan perusahaan. Dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.



*Role of HR Project Teams (source: David Ulrich)*

Fungsi *Human Resource* (HR) berhadapan dengan SDM, Kegiatan employee/Karyawan (buruh), kegiatan bisnis perusahaan.

SDM perlu diprogramkan untuk difokuskan secara spesialis dapat berupa masing-masing SDM dengan spesialisasinya sendiri sesuai aspek kegiatan yang dilakukan perusahaan. Sebagaimana pandangan Dave bahwa SDM termasuk dalam Tim kegiatan, dari profesional secara pribadi semakin meningkat profesionalnya dalam kaitan dengan *policy strategic, governance, technology, metrics dan analytics, HRD capability & careers* bergerak dalam satu sistem mencapai tujuan perusahaan, yaitu peningkatan perusahaan.

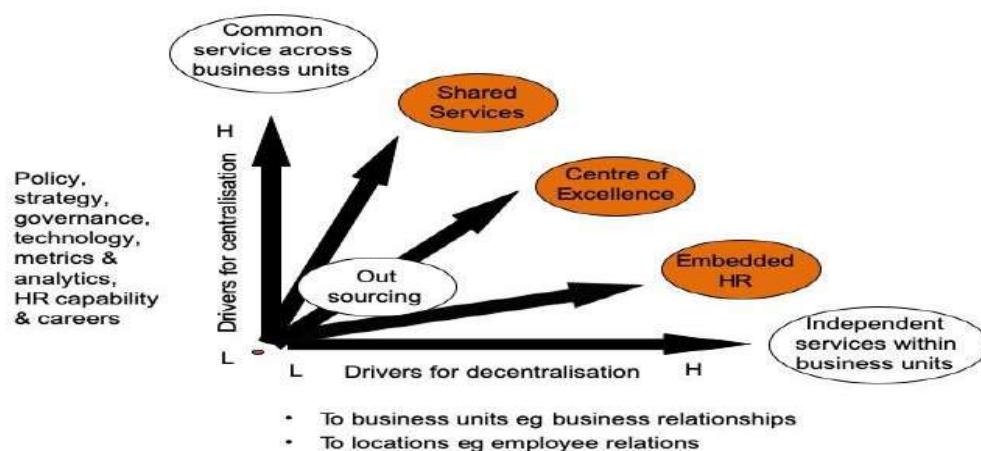
Kegiatan Karyawan difokuskan pada tujuan yang akan dicapai oleh perusahaan yang sudah ditetapkan sejak awal. Para karyawan/buruh diberikan peningkatan pemahaman tentang

menejemen untuk meningkatkan dan memahami kegiatan mereka tidak berbeda dengan tujuan perusahaan.

HR perlu bergerak sebagai *interpreneurship*, yaitu membuka peluang untuk partner kegiatan perusahaan. Semua aspek tadi, yaitu SDM yang ditingkat profesionalnya sesuai dengan kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan dari fungsi nya sebagai SDM secara pribadi masuk dalam sistem menjadi satu seirama dalam kegiatan perusahaan, employee/karyawan bekerja dalam satu sistem untuk bersama-sama mencapai tujuan perusahaan yang sudah ditetapkan, dan apabila berubah sesuai dengan perkembangan ekonomi sebagaimana saat ini di era ekonomi digital SDM dapat menyesuaikannya dengan tidak mengubah tujuan perusahaan. Dari uraian di atas dibutuhkan *time schedule* agar dapat bergerak secara efisien

Hal-hal tersebut yang menjadi unsur pengawasan untuk terus mengontrol kegiatan HRD.

*Centralisation and Decentralisation* (source: David Ulrich)



*Physical Model/Three-legged stool Based On Dave Urlich*  
( Model Sarana/ Bangku Berkaki Tiga)

Gambar di atas, dikemukakan oleh Dave Ulrich terkait dengan Kebijakan , Strategi, Tata Kelola, Teknologi, Matriks Analitik Data dan Kemampuan SDM serta Karir dilakukan oleh Pelayanan Umum Terhadap Unit-Unit bisnis yang bagaikan bangku berkaki tiga; yaitu *Pertama*, Layanan kerjasama (*Shared Services*); *Kedua*, Pusat keunggulan (Centre of

Exellene; dan *Ketiga*, HR yang stabil. Pelaksanaannya dilakukan secara independ namun dalam sistem/sesuai tujuan yang ingin dicapai.

Dikaitkan dengan tata kelola BUMD, maka layanan kerjasama menggambarkan dibutuhkannya bagian untuk kerja sama seperti kemitraan dengan usaha-usaha lokal, pusat keunggulan menggambarkan perlu ada kriteria *outcome*, kriteria kualitas, dan kriteria biaya yang dikendalikan oleh HR yang berkewenangan untuk menjalankan fungsinya dengan independen namun sesuai dengan tujuan perusahaan yang telah dibuat sejak semula.

Konteks BUMD yang penekanan pendapatan dari sumber lokal, maka kemajuannya bergantung dari keadaan geografis Seperti yang telah dikemukakan, diperlukan upaya secara tertentu walaupun antara BUMD yang satu dengan lainnya berbeda pendapatan berakibat kebijakan yang berbeda pada setiap pemerintah daerah. Upaya itu misalnya pemerintah daerah Nusa Tenggara Timur, melakukan integrasi dari manajemen unit-unit bisnis yang dimiliki menjadi satu kesatuan manajemen BUMD.

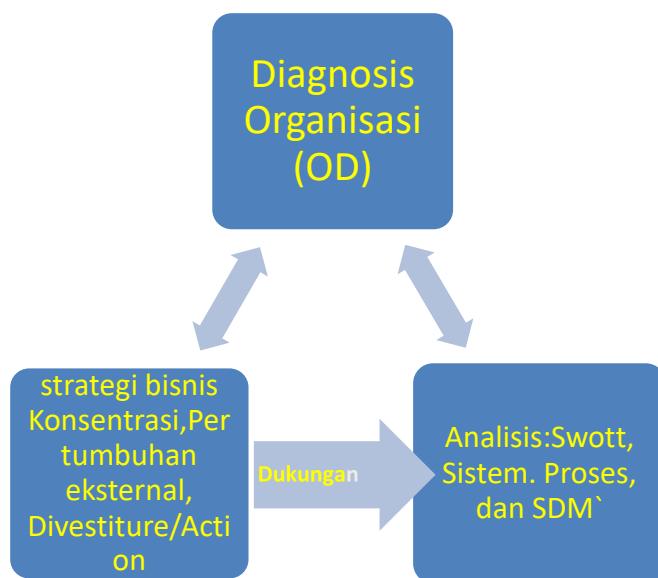
Sebagaimana DIY nampaknya akan mengembangkan BUMD-BUMD yang mandiri bagi setiap unit. Implikasi terhadap manajemen BUMD akan berbeda pula. Oleh karena itu, setiap pimpinan BUMD perlu melakukan langkah dengan cara mendiagnosis kemampuan organisasi BUMD tersebut dan mengoperasikan organisasi tersebut secara efektif.

Dari semua itu yang fleksibel dan aktif adalah SDM yang dimotivasi oleh HRD, disamping aspek2 lain bergerak bersama mewujudkan visi misi perusahaan. SDM perlu diberi peluang diberi motivasi, didorong untuk mendapatkan inovasi baru dalam memajukan perusahaan apalagi di zaman teknologi saat ini fasilitas untuk memperoleh peluang kemajuan mudah diperoleh. SDM dididik untuk dapat berkolaborasi karena mereka mudah melakukan sharing business bila dilihat dari pandangan Davis Ulrich berikut:

Terkait dengan pengawasan dan terdapat berbagai hambatan, maka dapat dilakukan *Organizational diagnosis* (OD), yang merupakan proses penilaian yang sistematis dan

keterkaitan antara pelaksanaan organisasi dengan tujuan bisnis,<sup>101</sup> untuk memperoleh peran utama yang dapat mendorong majunya perusahaan. OD merupakan jembatan antara strategi bisnis dengan strategi SDM. Ada proses yang menunjukkan bagaimana strategi-strategi bisnis yang akan dijalankan, dioperasionalisasikan dalam peraktek-peraktek perusahaan untuk mencapai tujuan bisnis strategik yang telah dirumuskan (lihat gambar).<sup>102</sup>

**Gambar 1 Diagnosis Organisasi/Perusahaan:**



Organizational diagnosis (OD) menggambarkan bagaimana tujuan bisnis ditunjang oleh sistem yaitu adanya keterkaitan antara pelaksana organisasi perusahaan dengan tujuan yang ingin dicapai

Perembangan globalisasi diikuti dengan cepat oleh peningkatan teknologi mempengaruhi kegiatan organisasi atau perusahaan. Perubahan lingkungan bisnis dan semakin berkembangnya teknologi informasi menuntut organisasi untuk selalu dapat meningkatkan

<sup>101</sup> HR Roles defined by Ulrich, *Strategic Partner. Change Agent. Employee Champion*. Administrative Expert.1998, 9 123

<sup>102</sup> David Urlich, Ediciones Granica S.A., 1997 - *Business & Economics* - 4 , Lihat juga Peran Menejemen; Syafaruddin Alwi Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia. Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), January 2002, Jurnal Siasat Bisnis 1(7)

kinerjanya secara terus menerus agar organisasi tersebut mampu survive dalam persaingan ekonomi global. Pencapaian kinerja secara terus menerus menuntut organisasi untuk dikelola dengan baik oleh manusianya (human resources) / individu dimana faktor manusia tersebut memainkan peran sebagai human-intelectual-social capital.

Adanya perubahan peran dan fungsi sumber daya manusia dari yang bersifat tradisional mengarah kepada peran dan fungsi yang bersifat bisnis dan startegis diharapkan akan turut serta dapat membawa perubahan baru dalam sistem pengelolaan perusahaan yang mengarah pada terwujudnya *Good Corporate Governance* dan *Corporate Social Responsibility*.

Dengan demikian perusahaan dapat memenuhi tuntutan dan tantangan perubahan lingkungan bisnis dan sosial sehingga dapat meningkatkan daya saingnya (competitive advantage) dipasar internasional. Selain itu juga perubahan peran dan transformasi sumber daya manusia diharapkan akan mampu meningkatkan kredibilitas dan competency sumber daya manusia dalam menjawab perubahan lingkungan bisnis baik ditinjau dari A. Khalik 13 segi ekonomi, sosial maupun lingkungan sehingga mampu mengurangi resiko-resiko perusahaan yang diakibatkan oleh kesalahan dalam pengelolaan perusahaan

Antara lain adalah proses yang menunjukkan bagaimana strategi bisnis yang akan dijalankan dioperasionalisasikan dalam peraktek-peraktek organisasi untuk mencapai tujuan bisnis stratejik yang telah dirumuskan (lihat gambar 1).<sup>103</sup>

Diagnosis ini dilakukan dengan mengidentifikasi faktor-faktor eksternal dan implikasinya terhadap manajemen BUMD. Setelah itu diformulasikan strategi bisnis apa yang digunakan dan strategi SDM yang bagaimana yang dikembangkan untuk mendukung implementasi strategi bisnis itu. Diagnosis organisasi menyangkut paling tidak empat aspek penting yaitu, analisis tentang kekuatan dan kelemahan organisasi, kemampuan organisasi, proses dan kesiapan SDM organisasi dalam mendukung berbagai strategi

---

<sup>103</sup>Ulrich, D (1998), “A New Mandate for Human Resources”, Harvard Business Review Syafaruddin Alwi Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia. Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), January 2002, Jurnal Siasat Bisnis 1(7)

bisnis yang terpilih. Analisis ini sangat penting karena setiap perubahan strategi bisnis, akan merubah strategi SDMnya dan akan terjadi pula perubahan pada berbagai aspek tersebut

Analisis Kekuatan Dan Kelemahan Mengkaji kekuatan atau kelemahan organisasi sebagai langkah awal dalam mendiagnosis organisasi ditujukan untuk mengetahui sejauh mana resources yang dimiliki organisasi mendukung efektivitas strategi organisasi dan sejauh mana kelemahan-kelemahan yang dimiliki yang potensial menghambat efektivitas strategi. Kemampuan Organisasi ditopang oleh sejumlah sistem. Sistem ibarat tiang penyangga atau pilar yang menjamin eksistensi organisasi. Pengoperasian organisasi melalui dukungan sistem yang efektif adalah esensial bagi pencapaian tujuan organisasi. McKinsey memperkenalkan konsep 7 S sebagai pilar organisasi yaitu, *strategi, structure, systems, staff, style, skill, dan superordinate goals*. Ini berarti, organisasi akan efektif bila ketujuh S tersebut didisain dan diintegrasikan secara harmonis sebagai “arsitektur” organisasi (*organizational architecture*).

Beranjak dari perspektif itu, manajemen BUMD dapat melakukan diagnosis organisasi melalui langkah-langkah yang sama. Hasil kajian terhadap BUMD Jawa tengah bisa dijadikan bahan untuk menjadi contoh bagi BUMD di daerah-daerah yang sama persoalannya. Contoh yang baik dimana sebelum diterapkannya otonomi daerah sudah mengimplementasikan 7 S tersebut.

BUMD Jawa Tengah jauh sebelum pelaksanaan otonomi telah mengambil kebijakan untuk menyatukan unit-unit perusahaan menjadi satu kesatuan manajemen. Akibat dari kebijakan ini pihak Direksi melakukan berbagai perubahan dalam manajemen perusahaan.

Manfaat diagnosis adalah dapat melihat bagaimana dampak faktor-faktor eksternal terhadap manajemen BUMD, seperti reformasi politik, krisis ekonomi yang berkepanjangan Perubahan lingkungan seperti itu membawa akibat tertentu bagi BUMD yang dapat diidentifikasi seperti untuk mengambil langkah-langkah apa yang dipakai dengan fokuskan pada SDM yang dibutuhkan untuk pengembangan guna mendukung praktik perusahaan.

Aspek yang penting dalam pengawasan adalah *using the SWOT analysis consisting of Strength, Weakness, Opportunities and Threats as a strategy to improve the competitiveness of company*. Semua itu bertujuan untuk mewujudkan bidang apa dari bisnis yang akan ditentukan sebagai pilihan perusahaan melalui upaya yang dilakukan pemerintah sebagaimana dikemukakan terdahulu adalah bahwa tentunya tidak sama antara satu daerah dengan daerah lain sebab resourchnya berbeda oleh karena itu perlu dilihat unsur penghambat dan unsur pemaju, seperti SDM nya Olehnya SDM penting dalam memajukan BUMD.

Tujuan bisnis secara profesional, perlu dipikirkan, agar merekrut tenaga profesional yangdapat saja berupa *part time* atau kontrak dalam rangka mengatasi masalah SDM yang *crucial*. Hal ini sebagai akibat kualitas SDM kurang optimal sebab pada umumnya berasal dari pendidikan menengah ke bawah yang menjadi hambatan bagi manajemen dalam upaya memajukan perusahaan

Organisasi perusahaan itu inti dari perusahaan yang terdiri dari bagian-bagian yang dijalankan melalui proses yang menggerakkan berlangsungnya BUMD. Bagaimana bagian-bagian dari perusahaan itu dikelola bergantung dari paradigma yang akan dimanfaatkan. Yang jelas, BUMD saat ini menghadapi paradigma perubahan sebagai akibat tekanan yang tertera pada tabel 1. Perubahan yang perlu dilakukan pada pilar organisasi BUMD antara lain adalah :

- Disain dan prinsip organisasi
- Budaya kerja
- Orientasi strategi bisnis
- Sumber-sumber
- SDM
- Kebijakan penempatan karyawan

Bagaimana karakteristik dari pilar-pilar itu waktu yang lalu dan perubahan yang terjadi atau perubahan yang diharapkan dan apa implikasi stratejiknya terhadap manajemen BUMD, dapat dilihat pada matrik atau tabel 2 berikut ini.

Berdasarkan tabel 2, Direksi BUMD dapat melakukan perubahan secara terarah dan sistematis.

Tabel Karakteristik Perusahaan dan Implikasi Stratejik

Variabel	Karakteristik Lalu	Karakteristik Sekarang/Yang diharapkan	Implikasi Stratejik
<b>Desain Organisasi</b>	Unit-unit usaha bersifat parsial	Satu Kesatuan Perusahaan Daerah	Struktur organisasi terpadu
<b>Prinsip organisasi</b>	Otonomi unit	Satu kesatuan stratejik	Sistem desentralisasi atau lateral
<b>Budaya kerja</b>	Birokrasi	Prestasi	SDM berwatak entrepreneur
<b>Sistem kompensasi</b>	Peraturan pemerintah	Peraturan perusahaan	Sistem penilaian kinerja berdasarkan prestasi atau hasil
<b>Orientasi strategi organisasi</b>	Bertahan/survive	Bertahan dan mencari peluang	Efisiensi Biaya dan Peningkatan market share/perluasan pasar
<b>Sumber modal</b>	Eksternal/ Pemerintah	Internal/akumulasi cadangan laba perusahaan. Eksternal, kredit perbankan	Cara kerja profesional
<b>Strategi SDM</b>	Mempertahankan karyawan yang ada (Retensi)	Pengembangan karyawan potensial dan penarikan tenaga baru yang siap pakai	Sistem kompensasi perlu diperbaiki dan menggunakan kemungkinan sistem part time
<b>Penempatan karyawan</b>	Kurang berdasarkan prinsip <i>the right man on the right job</i>	<i>The right man on the right job</i>	Replacement

#### Paradigma Baru Peningkatan Kinerja BUMD <sup>104</sup>

Hasil kajian menunjukkan bahwa pola kerja organisasi perlu ditata secara terpadu, sesuai kebutuhan daerah masing-masing sebab keadaan dan situasi berbeda-beda, sumber daya lokal berbeda sebagaimana air minum pada PDAM akan tidak sama bergantung pada musim sesuai keadaan geografis tiap daerah.

Demikianpun SDM dibina untuk berwatak interpreneur, SDM dilatih untuk dapat melayani pelanggan dengan sabar dan professional untuk menciptakan motivasi kerja yang dapat memodernisasi budaya karyawan dari adat istiadat yang tidak kreatif dan tidak mempertahankan budaya pasif di wilayah di mana kegiatan tersebut dilakukan, walaupun adat istiadat berbeda yang dapat mempengaruhi etos kerja.

Pemerintah daerah perlu melakukan rencana kerja, visi dan misi organisasi yang disosialisasikan kepada karyawan. Misalnya penentuan implementasi visi ke misi lalu penentuan arah dan modernisasi organisasi BUMD dari otonomi unit-unit usaha menjadi satu kesatuan organisasi. Implikasi modernisasi tersebut akan mempengaruhi kemajuan

<sup>104</sup> Syafaruddin Alwi, *Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*, JSB, 2002

perusahaan. Modernisasi tersebut dibuat dengan menyesuaikan dengan kreativitas unit-unit usaha dalam berbagai kelompok usaha, agar kemajuan dicapai bersama dan tidak menghambat kegiatan unit lainnya, dengan prinsip utama yaitu desentralisasi.

Modernisasi kebiasaan kerja yang pasif dan tidak berkembang dan bersifat birokratif perlu diubah ke arah motivasi mencapai prestasi. Keadaan tersebut dapat tercapai melalui SDM yang berkarakter interpreneur, walaupun mengalami beragam tantangan. Hal itu sesuai yang dikemukakan oleh Umbu Keputra,<sup>105</sup> bahwa . Untuk menumbuhkan budaya kerja prestasi, tidak mudah merubah perilaku dan sikap karyawan yang sudah dipengaruhi oleh budaya birokrasi. Oleh sebab itu, kebijakan yang diambil oleh Pemerintah daerah seperti yang telah disampaikan dimuka, yaitu akan menarik PNS dari manajemen BUMD dan menyerahkan pada para profesional, dapat dipaham

Reward perlu dilaksanakan sesuai dengan prestasi untuk memberi semangat pada karyawan guna melakukan kegiatan secara aktif yang pada gilirannya akan berdampak pada hasil kerja yang sesuai dengan apa yang dihasilkan sehingga akan berbeda satu karyawan dengan lainnya. Hal itu merupakan penerapan sila keadilan sosial, yaitu sama rata sama rasa, dekian juga keadilan oleh John Rawls. Bawa keadilan diberikan sesuai dengan pencapaian prestasi.<sup>106</sup>

Sistem kompensasi merupakan suatu tantangan dalam praktek, karena landasan yurisi diatur oleh pemerintah, namun perlu direncanakan, agar dapat diterapkan oleh BUMD yaitu penerapan sistem reward yang adalah sesuai dengan prestasi yang dicapai oleh karyawan. Walaupun belum ada landasan yuridis, dapat dilakukan dengan cara insentif atau dapat pula berupa bonus.

Strategi Organisasi BUMD perlu dilakukan secara efektif dengan melakukan kerjasama dengan pihak lain seperti pihak swasta yang dianggap dapat memberikan kemajuan terutama dalam menunjang teknologi dan pengalihannya bagi karyawan saat ini masih berada pada posisi sebagai organisasi yang bertahan hidup. BUMD masih survive. Tetapi dalam

---

<sup>105</sup> Umbu Keputra, Hin & Hill, *Problematik Pengembangan Karakter Birokratif Dalam Era Digital Ekonomi.*, hlm 21

<sup>106</sup> John Rawls, *A Theory of Justice, Teori Keadilan, Dasar-Dasar Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Cetakan ke II, hlm 114

jangka panjang jika ingin berperan sebagai kontributor PAD, harus bergerak kearah perusahaan yang juga mencari peluang-peluang bisnis. Implikasinya, BUMD harus berusaha melakukan efisiensi biaya sembari meningkatkan market sharenya.

Sumber Modal Manajemen perlu diperbaharui agar tidak bersifat birokratif tetapi terbuka dan dapat bebas terkendali dalam mencari keuntungan seperti menjual saham, dapat bekerjasama dengan pihak asing

Demikian yang tidak kalah penting adalah peningkatan profesionalisme para karyawan agar dapat menunjang perkembangan kebutuhan, mendorong inovasi untuk memperoleh terobosan perolehan sumber dana melalui sumber daya lokal. BUMD menyadari bahwa untuk meningkatkan kemampuan perusahaan, mungkin diperlukan modal tambahan. Tetapi ini sulit dilakukan mengingat pemerintah daerah juga menghadapi kendala tersendiri untuk memenuhi ini. Disamping itu, kurang layak apabila dalam era perubahan ini, BUMD menggantungkan modal dari pemerintah. Oleh sebab itu, perlu pemikiran agar cara-cara kerja pimpinan dan karyawan yang selama ini cenderung bersifat birokrasi administratif diubah kearah cara-cara kerja yang profesional. Berdasarkan ketentuan Bapepam, sebenarnya pemerintah daerah diberi kesempatan untuk memasuki pasar modal. Sudah tentu jika BUMD tersebut memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan

Pengelolaan bisnis secara professional dan terlepas dari birokrasi, dapat dilakukan melalui manajemen BUMD, melalui terobosan-terobosan sumber dana agar tidak hanya dari pemerintah daerah semata. Terobosan tersebut seperti privatisasi, aliansi-aliansi dengan BUMN agar terlepas dari kontrol dan intervensi langsung dari birokrasi. Dengan demikian BUMD akan dapat membangun pengelolaan bisnis yang efisien dan transparan.

Untuk menopang tujuan-tujuan bisnis secara profesional, perlu dipertimbangkan oleh pihak manajemen, agar merekrut tenaga profesional yang kalau perlu bersifat part time atau kontrak guna mengatasi masalah SDM yang crucial. Harus diakui bahwa kualitas SDM BUMD saat ini kebanyakan berlatar belakang pendidikan menengah ke bawah. Hanya ada beberapa orang yang memiliki latar belakang pendidikan tinggi. Ini menjadi hambatan yang serius bagi manajemen untuk memajukan perusahaan

Kebijakan Penempatan karyawan pada posisi jabatan, dahulu barangkali kurang mendasarkan pada prinsip the right man on the right job. Pada saat ini dan yang akan datang, penempatan harus berdasarkan prinsip tersebut. Saat ini perlu dipertimbangkan untuk melakukan penggantian terhadap personil yang sama sekali tidak kapabel menjalankan fungsinya

Hal itu sebagai alasan, sebab karyawan bagi organisasi bisnis bukanlah beban melainkan tulang pungung. SDM adalah partner strategik. SDM merupakan salah satu dari sumber keunggulan kompetitif bagi organisasi. Pandangan ini juga diperkuat oleh Sheila Cane (1996) yang menyatakan bahwa hanya organisasi-organisasi yang meletakkan prioritas pada strategi SDM sebagai strategi bisnislah yang akan memiliki kekuatan untuk menjadi atau tetap sebagai kelas utama. Ini berarti, strategi bisnis hanya dicapai bila orang-orang dalam organisasi yang bertanggung jawab menjalankan strategi tersebut, memiliki komitmen dan keahlian untuk melaksanakan strategi itu dengan baik

Setelah dilakukan penataan organisasi langkah selanjutnya adalah bagaimana membuat organisasi BUMD mampu menjalankan proses bisnisnya. Secara teoritik ada enam faktor yang menentukan bagaimana organisasi digerakkan (Ulrich: 68).

- Share mindset
- Kompetensi
- Konsekuensi
- Governance
- Proses kerja dan kapasitas perubahan
- Kepemimpinan

Share mindset menunjukkan identitas organisasi dan kultur yang akan dikembangkan. Dalam kaitan ini, BUMD harus berani melakukan pilihan bahwa BUMD adalah perusahaan yang profit oriented dan karena itu budaya yang dikembangkan adalah budaya kualitas dan prestasi. Pilihan ini mengandung konsekuensi kebutuhan akan kemampuan, keahlian dan pengetahuan dari karyawan (kompetensi) yang mungkin berbeda dengan karakteristik karyawan yang ada sekarang. Konsekuensi lain adalah sistem kompensasi, sistem penilaian

kinerja juga harus dilakukan perubahan. Governance menunjukkan bagaimana manajemen BUMD menciptakan proses pengambilan keputusan yang efektif dan efisien melalui dukungan sistem komunikasi yang efektif.

Demikian pula dengan proses kerja dalam organisasi. Manajemen harus mampu melakukan perubahan bila diperlukan (capacity for change) dan selalu dalam proses pembelajaran. Pada akhirnya kepemimpinan akan menentukan keberhasilan organisasi. Pimpinan BUMD harus berjiwa manajer yaitu sebagai pemimpin ia harus mampu

Masalah yang dihadapi oleh BUMD sama halnya dengan BUMN. Dalam upaya memberdayakan BUMD maka Pemerintah daerah dan pihak manajemen harus meredefinisi kembali peran BUMD sebagai korporasi yang mampu mencetak laba, mendukung peningkatan pendapatan daerah, dan menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi wilayah. Pada akhirnya sejauhmana BUMD berhasil mengembangkan misi peningkatan PAD bagi suatu daerah, tergantung pada political pemerintah daerah untuk konsekuensi dan konsisten mendesentralisasikan manajemen BUMD kepada para profesional yang bersedia untuk itu. Political will seperti itu cukup berat konsekuensinya karena akan menyangkut persoalan pemindahan karyawan atau perubahan dalam status kepegawaian jika karyawan yang ada berstatus PNS. Bagaimanapun BUMD jika berhasil dikelola dan dikembangkan akan menjadi salah satu andalan bagi pemasukan PAD suatu daerah.

Kemajuan tersebut ditunjang oleh peran HR yang menggerakan dan membina serta memberi motivasi . Pada hakekatnya, sumber daya manusia (SDM) merupakan unsur yang vital dan strategis dalam suatu organisasi. Apapun tujuan dan bentuk organisasi, SDM merupakan penggerak sentral. Visi yang menjadi landasan organisasi dibuat untuk mengakomodir kepentingan manusia (para *stakeholder*) dan untuk mencapai misinya, organisasi dikelola oleh manusia.

Foulkes,<sup>107</sup> mengatakan bahwa peran SDM memiliki fungsi yang strategis dalam memajukan organisasi dalam perusahaan yang sangat menentukan kemajuan perusahaan, seperti BUMD:

---

<sup>107</sup> Foulkes, Fred K. (1975). *Harvard Business Review*, March-April 1975

*“For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don’t think this any longer holds true. I think it’s the work force and the company’s inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production. ... I think this will hold true even more in the future.”*

Terkait dengan fungsi SDM yang strategis, maka aktivitas pengelolaan SDM ini bermanfaat bagi berbagai organisasi yang perlu memberikan perhatian khusus terhadap aktivitas pengelolaan SDM dalam organisasinya dengan membentuk bagian khusus yang menangani urusan SDM, yang lazimnya dinamakan bagian personalia. Adapun urusan yang terkait dengan pengelolaan administrasi kepegawaian, seperti pengelolaan absensi, gaji, cuti, lembur, data pegawai, kontrak kerja pegawai, dsb merupakan hal-hal yang dikelola oleh bagian tersebut.

Seiring dengan perubahan global dalam dunia bisnis yang juga berdampak terhadap organisasi, yang ditandai dengan perubahan tren yang mencakup pergeseran dari industri manufaktur ke industri jasa, perkembangan teknologi dan semakin besarnya peran pekerjaan yang mengandalkan pengetahuan dan modal manusia (*human resource capital*), tuntutan organisasi terhadap bagian pengelolaan SDM-nya pun mengalami pergeseran. Organisasi menuntut bagian SDM tidak sekedar menangani administrasi kepegawaian dan hanya menjadi pelaku kebijakan manajemen, namun menjadi mitra strategis (*strategic partner*) organisasi untuk mengembangkan keunggulan kompetitifnya (*competitive advantage*) melalui pengelolaan SDM yang kompeten.

Menurut Dave Ulrich,<sup>108</sup> agar organisasi mencapai keunggulan kompetitifnya, maka Human Resources (HR) harus menjalankan peran dengan baik sebagaimana yang dikemukakan tentang *the role of strategic as a future focus* dalam gambar berikut

---

<sup>108</sup> Dave Ulrich, *Human Resource Champions*, The Next Agenda For Adding Value Delivering Results , Harvard Business School, Press, Boston Massachusetts, Management: Published in Cooperation with the ..., Oktober 1998 - Wiley Online Library

## The Roles of HR

### Ulrich's Four-Role Model



Menurut Dave Ulrich bahwa peran profesional sumber daya manusia harus ditentukan atau didefinisikan ulang agar dapat melayani perubahan-perubahan di era digital ekonomi saat ini. Selanjutnya dapat memerankan fungsinya dalam menghadapi tantangan kompetitif bisnis perusahaan. Dikatakan bahwa kerangka kerja yang mengidentifikasi empat peran berbeda dari profesional sumber daya manusia (SDM), yaitu: 1) pemeran strategis, administrasi yang capable. 3) unggul dalam kalangan karyawan, dan 4) cepat tanggap terhadap perubahan.

Profesional sumber daya manusia (SDM) perlu berperan di keempat bidang secara bersamaan untuk berkontribusi penuh, baik secara bermotivasi sebagai professional handal sesuai bidang yang merupakan tanggung jawabnya, profesional ini dari "apa yang saya lakukan" menjadi "apa yang saya berikan" dan membuat rekomendasi khusus tentang bagaimana individu dalam sumber daya manusia dapat bermitra dengan manajer lini untuk membuat organisasi lebih kompetitif. Apalagi menghadapi gelombang global yang diikuti dengan cepat oleh peningkatan teknologi. Agar SDM dapat berinovasi, berikan arahan, dorongan dan penyediaan reward untuk memberi motivasi bersaing maju.

Peran strategis dari SDM dibutuhkan dalam menunjang majunya suatu kegiatan usaha oleh karena itu dikemukakan bahwa,<sup>109</sup> kedudukan dan fungsi strategis SDM diupayakan oleh berbagai perusahaan dengan memusatkan perhatian pada peningkatan SDM demi memajukan perusahaannya. Biasanya diberikan kewenangan pada yang lazimnya dinamakan bagian personalia untuk melakukan pengembanganSDM, apalagi di saat ini dengan meningkatnya teknologi yang mengelola kebersdaan karyawan seperti absensi, gaji, cuti, lembur, data pegawai, kontrak kerja pegawai, dsb merupakan hal-hal yang dikelola oleh bagian tersebut yang juga termasuk kinerja SDM dalam kegiatan usahanya.

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor penting dalam kemajuan suatu perusahaan, sebagaimana dikemukakan oleh Foulkes bahwa

*“For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don’t think this any longer holds true. I think it’s the work force and the company’s inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production. ... I think this will hold true even more in the future.”<sup>110</sup>*

Pemikiran di atas didasarkan pandangan bahwa perusahaan tanpa manusia maka tidak akan dapat bergerak, dan untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Dengan demikian, maka manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi. Selanjutnya, MSDM berarti mengatur, mengurus SDM berdasarkan visi perusahaan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimum. Karenanya, MSDM juga menjadi bagian dari Ilmu Manajemen (*Management Science*) yang mengacu kepada fungsi manajemen dalam pelaksanaan proses-proses perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, memimpin dan mengendalikan.

Foulkes (1975) telah memprediksi bahwa peran SDM dari waktu ke waktu akan semakin strategis. bahwa: “For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don’t think this any longer holds true. I think it’s the work force and the company’s inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production. ... I think this will hold true even more in the future.”

---

<sup>109</sup> Evelin Damanik- <https://evelinadamanik.wordpress.com/>,

<sup>110</sup> Foulkes, Fred K. (1975). *Harvard Business Review*, March-April 1975

Uraian yang dikemukakan oleh Folder adalah bahwa untuk kemajuan masa depan perusahaan maka bukan hanya modal yang menjadi faktor utama tetapi juga SDM sebagai penggerak utamanya

Hal itu diuraikan lebih lanjut,<sup>111</sup> perlu dilakukan melalui; *Management of strategic human resource (strategic partner)* yaitu bagian SDM berfokus pada menyelaraskan strategi dan praktek SDM dengan strategi bisnis. Bagian SDM menjadi mitra strategik manajemen puncak untuk mewujudkan keberhasilan strategi bisnis dengan menerjemahkan strategi bisnis ke dalam praktek pengelolaan SDM sehingga (1) organisasi dapat beradaptasi lebih cepat terhadap perubahan, (2) organisasi dapat meningkatkan kepuasan pelanggan, (3) pada akhirnya, organisasi dapat meningkatkan hasil finansial-nya karena strategi dapat diimplementasikan dengan lebih efektif.

*Management of transformation and change (change management)* yaitu mengelola setiap transformasi atau perubahan dalam organisasi, termasuk perubahan budaya dasar organisasi. Bagian SDM mengidentifikasi dan menerapkan proses perubahan akibat penerapan ide-ide atau inisiatif yang didisain atau diterapkan organisasi.

*Management of employee contribution (employee champion)* yaitu terlibat dalam permasalahan, ekspektasi dan kebutuhan SDM sehari-hari. Bagian SDM secara aktif dan agresif berperan dalam mengembangkan serta meningkatkan komitmen dan kontribusi / kinerja SDM untuk mencapai keberhasilan organisasi.

*Management of company infrastructure: administrative expert* yaitu ahli dalam menjalankan administrasi dan infrastruktur terkait SDM dengan efektif dan efisien antara lain yang terkait dengan rekrutmen, training dan pengembangan, peningkatan kinerja, sistem remunerasi.

Untuk organisasi dapat tetap eksis di pasar dan mampu menghadapi ‘pertempuran’ dalam persaingan global dan mencapai tujuan organisasinya, hal penting yang perlu dievaluasi adalah apakah fungsi bagian SDM-nya telah bgeser menjadi *strategic human resource*

---

<sup>111</sup> Evelin Damanik- <https://evelinadamanik.wordpress.com/>,

*management.*<sup>112</sup> Karena sehebat apapun strategi bisnis yang dibuat oleh manajemen bila tidak didukung oleh strategi SDM yang sesuai, organisasi tidak akan dapat mencapai keunggulan kompetitif

Apabila operasi atau pelaksanaan perusahaan dijalankan secara tertib dengan memanfaatkan pandangan-pandangan di atas, maka perusahaan akan berkembang ke arah kemajuan, Ketertiban akan tercapai apabila hukum dijadikan landasan utama dalam pelaksanaannya. Terkait dengan perwujudan visi misi perusahaan yang perlu dikaji dan diawasi pelaksanaannya tidak semena-mena tetapi hendaknya berlandaskan hukum untuk mencapai keadilan.

Hukum hendaknya dijadikan patokan dalam pengawasan, apakah perusahaan menjalankan etika berbisnis dalam usaha sesuai dengan hukum (peraturan perundang-undangan, bagaimana para pelaksana berperan dalam majunya suatu perusahaan dan budaya hukum dari para pihak yang bergerak dalam usaha tersebut.

Laurence Friedman dalam bukunya tentang Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, menguraikan sisi luarnya hukum, yaitu sistem hukum menurut ketentuan behavioral. Bagaimana sikap masyarakat yang dinilai oleh hukum yang formal dan teratur, menjauh dari kebiasaan hidup yang diinginkan pemerintah untuk tertibnya kehidupan.

Menurutnya hukum bila didefinisikan dapat membingungkan apalagi hukum lintas sectoral. Para filosof hukum,<sup>113</sup> dan para ilmuwan sosial,<sup>114</sup> sama-sama telah berupaya memberikan beragam definisi. Beragamnya definisi hukum dapat digolongkan dalam beberapa kelompok yang mencerminkan cara pandang terhadap hukum dan perbedaan tujuan dalam penulisan terkait dengan hukum. Namun akhir dari nsemuanya akan sampai pada tujuan hukum yaitu untuk ketertiban masyarakat.

---

<sup>112</sup> Foulkes, Fred K. (1975). *Harvard Business Review*. March-April 1975. Dalam Gary Dessler. *Human Resources Manager*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003. Hal 3.

<sup>113</sup> Lihat, Secara Umum, Julius Stone, *Legal System and Lawyers, Reasonings* (1964)

<sup>114</sup> Lihat, misalnya Leopold Pospisil, *Anthropology of Law*, Comperative Theory of Law, H. 11-96; Jack P. Gibbs, "Definitions of Law And Empiricacal Questions", 2 Law and Sociaety Ref. 429 (19680

Definisi hukum secara institusional terutama memandang hukum dalam karakter publiknya. Dibentuk oleh pemerintah.

Donald Black mendefinisikan hukum mengandung aspek *social yang berfungsi sebagai control pelaksanaannya*, dibuat oleh Pemerintah dan DPR sebagai lembaga politik yang berwenang menentukan batasan-batasan tatanan sosial termasuk pengawasannya.<sup>115</sup>

John Austin mendefinisikan hukum mengandung perintah dibuat oleh pihak yang berwenang atau penguasa (*commend of the sovereign*),<sup>116</sup> sementara Oliver Wendell Holmes, Jr mendefinisikan hukum sebagai putusan pengadilan yang sudah dipertimbangkan oleh Pengadilan.<sup>117</sup> Definisi-definisi lainnya menyamakan hukum dengan peraturan perundang-undangan yang tentunya berada dalam suatu sistem hukum, “hukum adalah kumpulan norma” (teori hukum murni Hans Kelsen).

Ada pula yang mendefinisikan hukum sebagai peraturan pola tingkah laku masyarakat yang terpolakan. Sebagaimana yang dipandang oleh Michael Barkun yang menemukan adanya hukum yang dibentuk merupakan aturan yang merespons kebiasaan dalam masyarakat. Tentang hak dan kewajiban.<sup>118</sup> Pandangan ini menunjukkan bahwa hukum efektif sebab merespons gejala dalam masyarakat yang akan berlaku secara efektif, sebab tidaknya *commend of sovereignty*/perintah dari yang berdaulat/berkuasa, tetapi juga hukum hidup dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Friedman hukum dipandang dalam suatu sistem,<sup>119</sup> yang terdiri dari tiga aspek bergerak mencapai tujuan. Apabila salah satu dari ketiga aspek tersebut maka hukum tidak berfungsi secara optimal. Ketiga aspek tersebut adalah

---

<sup>115</sup> Donald Black, “The Boundaries of Legal Sociology,” 81 Yale University I. J, 1086, 1096 (1972)

<sup>116</sup> John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, aslinya diterbitkan tahun 1832 (1954)

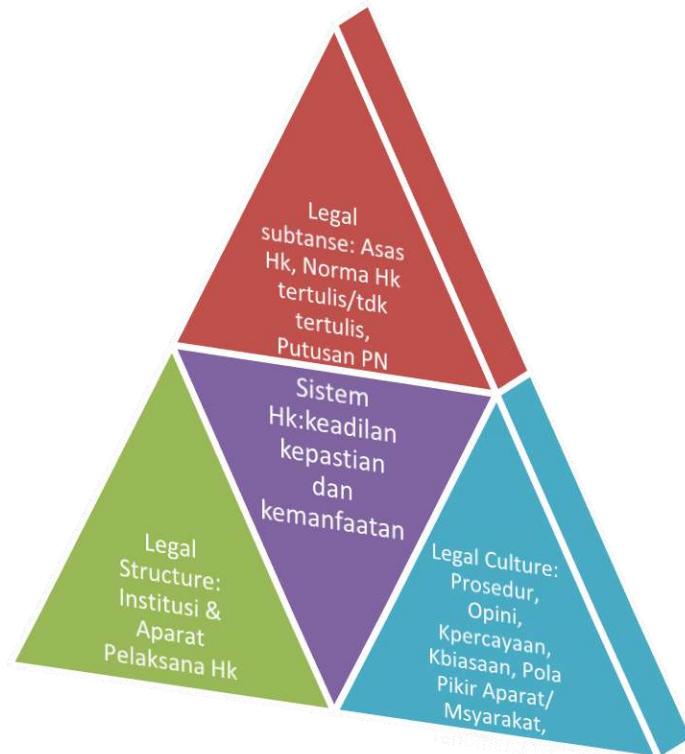
<sup>117</sup> Oliver Oliver W Holmes, Jr., “ The Pat of the Law,” '10 Harv. I; Rev. 457, 461 (1897)

<sup>118</sup> Michael Barkun, *Law Without Sanction* (1968), h, 92

<sup>119</sup> Laurence Friedman. *Sistem hukum Perspektif Ilmu Sosial. The Legal System A Social Science Perspective*, New York: RusselSage Foundation.1975, Penerjemah Mm Kozim. Penyunting: Nurainun Mangunsong, Cetakan ke VIII, Januari 2017Penerbit Nusa Media, PO Box137, Ujungberung Bandung

1) *legal substance*, yang adalah peraturan perundang-undangan, 2) *legal structure*, yaitu pemakai hukum, baik hakim, dan pengacara, dan pemakai hukum lainnya, juga, dan *legal culture* (kebiasaan yang terpolakan).

Hal itu dapat dilihat dalam gambar di bawah ini yang (dengan meminjam gambar dari Hukum dan etika.blogspot.com, terkait dengan Hukum dan Etika Bisnis Lawrence Friedman



Gambar Sistem Hukum Laurence Friedman, yang melihat Hukum Perspektif Sosial Bahan Ajar Jeane NS, Pada Kelas Bisnis 2020

Secara umum untuk memperbaiki kinerja BUMD ada beberapa langkah yang bisa dilakukan sebagai solusi praktis yaitu: **Pertama**, menempatkan orang-orang yang professional; **Kedua**, pemberian wewenang dan pendeklegasian kebijakan; dan **Ketiga**, mengatasi kelemahan internal.

**Pertama**, menempatkan mereka yang professional, memiliki *skill* dan kompetensi sesuai bidang usaha BUMD yang digarap. Selain itu peningkatan kompetensi dan profesionalisme direksi beserta stafnya dalam menjalankan perusahaan sebagai usaha komersial murni yang mengutamakan pertimbangan efisiensi dan pencapaian laba usaha yang

memadai. Direksi dan staff yang ditempatkan di BUMD haruslah orang-orang yang mempunyai jiwa dan semangat wiraswasta/ entrepreneurship dalam menjalankan operasional usaha.

**Kedua**, pemberian wewenang dan pendeklegasian kebijakan yang lebih besar dan luas dari pimpinan daerah kepada BUMD dalam operasionalnya. BUMD tidak diharapkan sebagai sumber keuangan atau kereta politik bagi kepentingan birokrat maupun partai politik. Tujuan semata-mata adalah tetap *profit oriented* untuk menambah PAD.

**Ketiga**, mengatasi kelemahan internal dengan penetapan kembali *core* bisnis, likuidasi unit usaha yang selalu merugi. Memperbaiki sistem manajemen dengan cara memperluas pangsa pasar dengan mempertahankan pasar lama dan mencari pasar baru, mengadopsi teknik produksi baru yang lebih efesien dan efektif. Dan, yang terakhir memperbaiki koordinasi antar BUMD dalam industri hulu dan hilir.

Akan tetapi, dalam konteks sistem pengawasan BUMD hal yang harus diupayakan oleh pemerintah adalah: penguatan aturan secara internal yang sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pengawasan; dan peningkatan budaya pengawasan BUMD yang berlandaskan *good corporate governance* (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)

Aturan tentang pengawasan ini yang dimaksudkan baik berkenaan dengan kelembagaannya maupun substansi dari pengawasan. Dari aspek kelembagaannya, pengawasan hendaknya dapat dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kompetensi dan profesionalisme yang tinggi terhadap pengelolaan BUMD. Untuk dapat menghasilkan orang-orang seperti ini sehingga pada akhirnya lembaga pengawasan dapat dijalankan dengan baik, maka kualifikasi dan proses perekrutan orang-orang yang akan mengisi lembaga pengawas ini perlu diatur sedemikian rupa.

Perlu ada landasan yuridis terkait dengan kualifikasi orang-orang yang dapat mengisi lembaga pengawasan dengan mendasarkan diri pada integritas, kredibilitas dan kompetensi di bidang pengelolaan BUMD. Kemudian, dalam hal pengaturan kelembagaan pengawas BUMD, diperlukan suatu lembaga yang kuat dan independen, serta memiliki kemampuan

dalam menegakkan aturan-aturan perusahaan. Alhasil dalam hal ini akan terjadi suatu bentuk sinergi antara orang yang menjalankan kelembagaan pengawas BUMD dengan kelembagaan itu sendiri.

Untuk hal yang lebih konkrit dalam membuat aturan kelembagaan pengawasan BUMD, maka pola-pola yang ada di dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dapat diadopsi untuk pengaturan kelembagaan pengawasan BUMD. Setidaknya, pola-pola yang ada di dalam UU No. 40 Tahun 2007 dapat dijadikan sebagai suatu bentuk rujukan minimal dalam mengatur kelembagaan pengawasan BUMD.

Sebagaimana diketahui, bahwa pengaturan kelembagaan pengawasan Perseroan Terbatas yang diatur di dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas yang pada hakekatnya aturan tersebut juga telah mengimplementasikan prinsip-prinsip *good corporate governance*, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 116 terkait dengan prinsip keterbukaan dari Lembaga Pengawasan Perseroan Terbatas. Selengkapnya bunyi Pasal 116 berbunyi:

Dewan Komisaris wajib:

- a. membuat risalah rapat Dewan Komisaris dan menyimpan salinannya;
- b. melaporkan kepada Perseroan mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada Perseroan tersebut dan Perseroan lain; dan
- c. memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada RUPS

Dari aspek substansi pengawasan BUMD yang mendasarkan diri pada tata kelola perusahaan yang baik, maka menjadi penting dihadirkannya UU BUMD secara khusus. Pembentukan UU BUMD merupakan suatu langkah menyeluruh dalam rangka pengelolaan BUMD yang baik dan professional, dimana hal ini tidak terkecuali dalam konteks pengawasan BUMD-nya. Bagaimanapun, pengawasan BUMD akan sangat baik dilakukan, apabila dimulai dari proses pendirian BUMD yang transpratan dan akuntabel hingga BUMD tersebut semestinya dilakukan pembubaran.

Peningkatan budaya pengawasan BUMD yang berlandaskan *good corporate governance* (Tata Kelola Perusahaan yang Baik), akan efektif bila terus disosialisasi guna

terimplementasikannya *good corporate governance*, tidak hanya cukup dengan menuangkannya dalam berbagai aturan BUMD, tetapi akan sangat efektif lagi apabila pelaksanaan pengawasan BUMD yang berlandaskan tata kelola perusahaan yang baik ini menjadi suatu “kebiasaan” bagi para penyelenggara pengawas BUMD. Upaya untuk mewujudkan hal ini dapat berupa penjabaran prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam praktek pengawasan BUMD, baik itu dalam hal pengawasan keuangan maupun kinerja dari BUMD itu sendiri.

Sistem pengawasan di BUMD PDAM Kota Kupang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Nusa Tenggara Timur, yang Hasilnya tertuang dalam Laporan Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) “Tirta Bening Lontar” Kota Kupang Tahun Bukum 2016, Nomor: LEV-176/PW 24/4/2017 Tanggal 16 Juni 2017

Pemeriksaan terkait dengan Uraian Hasil Evaluasi Laporan Keuangan, Penilaian Kinerja Berdasarkan Kep Mendagri No. 47/1999, Pengukuran Tingkat Kesehatan berdasarkan indicator BBPS PAM, penyusunan dan pelaksanaan RKAP,

Selanjutnya kinerja operasional yang terdiri dari cakupan pelayanan, kualitas, kuantitas dan kontinuitas (3K), air, air tanpa rekening/non revenue water (NRW). Termasuk di dalamnya perhitungan tariff air dan harga pokok air. Demikian pula kapasitas produksi, dan ketersediaan sumber air baku, penyertaan modal dan subsidi pemerintah daerah serta hibah. Terakhir adalah tindak lanjut saran BPKP.

Hasil pengawasan BPKP terhadap BUMD PDAM Kota Madya Kupang yang perlu diperhatikan adalah:

1. Pengelolaan Aset
2. PDAM Tirta Bening Lonta Kota Kupang belum memiliki kebijakan pengelolaan asset. Kebijakan pengelolaan asset belum memperhitungkan kegagalan yang timbul atas kegagalan operasional asset. Selain itu PDAM belum memiliki suatu sistem geographic information system (GIS) atau peta jaringan perpipaan yang memudahkan dalam pengelolaan asset. Realisasi pengelolaan modal pada tahun 2016 sebesar Rp.

6.036.030.329.00 yang berasal dari dana PDAM maupun Pemerintah Lota Kupang. Realisasi tersebut masih lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran pemeliharaan asset yang sebesar Rp. 610.715.064.00.

### 3. Kontribusi Fiscal kepada Pemerintah

Dalam Tahun 2016, PDAM telah memberikan kontribusi terhadap Penguatan Fiskal Pemerintah Pusat maupun Daerah. Nilai penyetoran pajak kepada Pemerintah Pusat, yaitu berupa penyetoran PPH Pasal 21 UU Fiskal sebesar Rp. 14.582.562.00. PPH badan tahun 2016 berdasarkan Laporan Keuangan Tahun Buku 2016 audit sebesar Rp. 275.544.357.00.

### 4. Kualitas Air Baku dari BLUD SPAM BLUD SPAM kurang memadai Demikian pula terdapat perbedaan pencatatan meter air antara PDAM Kota Kupang dengan BLUD SPAM

Disarankan agar pemasalahan di atas dilakukan langkah-langkah strategis untuk peningkatan kinerja perusahaan, yaitu meningkatkan:

- usaha perusahaan,
- efektivitas penagihan piutang,
- jam operasi pelayanan,
- mengurangi tingkat kehilangan air sampai batas toleransi 20%.
- melakukan peneraan water meter pelanggan secara berkala, dan menggantikan yang rusak, mempedomani Rencana Kerja Jangka Menengah (*Corporate Plan*), dan Anggaran Perusahaan (RKAP)

Adapun kriteria untuk mengukur efektivitas suatu organisasi dapat ditinjau dari aspek administrasi, sosial, ekonomi, dan hukum.

Dari aspek administrasi dapat dinilai pada sumber daya/*resource approach*, mekanisme pelaksanaan, dan sasaran yang ingin diwujudkan, sedangkan dari aspek sosial dapat ditinjau dari bagaimana kesejahteraan yang dirasakan oleh pekerja perusahaan tersebut, dari aspek ekonomi dapat dilihat pada outputnya sedangkan aspek hukum dinilai secara sistemis, yaitu aturan hukumnya apakah merespons kebutuhan sosial, lembaga yang melaksanakannya apakah cukup memadai sumber daya dan sarana prasarana, serta budaya

yang terlihat dalam sikap pelaksana hukum dalam menanggapi aturan yang ada dalam implementasinya.

Pendekatan Sumber (*resource approach*) yakni,<sup>120</sup> mengukur input efektivitas. Pendekatan difokuskan SDM guna keberhasilan organisasi perusahaan, baik materiil maupun imateriil berupa dukungan memotivasi pencapaian kebutuhan organisasi. Pendekatan proses (*process approach*) terkait dengan efektivitas pelaksanaan program kegiatan. Dan pendekatan sasaran (*goals approach*) ditujukan pada hasil (*output*) melalui takaran pencapaian usaha melalui kenerja perusahaan yang sesuai dengan rencana.

Pencapaian tujuan hendaknya merupakan upaya pencapaian tujuan, rencana yang jelas tentang apa yang ingin diwujudkan melalui suatu proses. Perwujudan rencana dapat dilakukan melalui tahap demi tahap yang terukur hasil dan waktu, dan sarana dan prasarana untuk mencapainya. SDM ditempatkan sesuai keahliannya, *the right man in the right place* yang dalam implementasinya melalui seleksi. Semua itu dapat tercapai bergantung dari bagaimana pengelolaan kepemimpinan terhadap kegiatan usaha yang tidak kalah penting adalah SDM yang tepat pemanfaatannya, Menurut Richard M. Steers,<sup>121</sup> efektifitas suatu kegiatan usaha ditandai oleh keberhasilan kepemimpinan dan organisasi. Efektivitas tersebut dapat dilihat diukur dari sejauh mana SDM dimanfaatkan untuk memajukan usaha, dan ada kerjasama yang baik.

Sementara J.L. Gibson,<sup>122</sup> agar tercapai efektifitas perlu dipahami tiga aspek, yaitu teori sistem dan tujuan serta pelaksananya demi tercapai kemajuan perusahaan. Ketiga aspek tersebut berjalan dalam proses, diketahui dan dipahami oleh para pelaksana di dalam perusahaan tersebut agar tercapai tujuan yang ditentukan sejak awal. Dalam melaksanakan suatu perusahaan perlu ditentukan tujuannya, dan tujuan itu diketahui oleh pelaksana yang ada di dalamnya agar tercapai sasaran yang diinginkan sejak berdirinya usaha.

---

<sup>120</sup> Lubis, Hari. S.B. dan Martani Husaini, *Teori Organisasi* (Suatu Pendekatan Makro), (Jakarta: Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia, 1987), Hlm 55

<sup>121</sup> Richard M. Steers, *Efektivitas organisasi* (Kaidah peri laku), Penerbit Erlangga, 1980 – 216.

<sup>122</sup> Gibson, Ivancevich, Donelly. 1985. *Organisasi*, Jilid I. Jakarta : Erlangga.

Sedangkan pendekatan sistem memandang bahwa efektifitas tercapai apabila input-proses-output ada hubungan timbal-balik. Ada kerjasama yang harmonis dari para pelaksana, mmencapai tujuan melalui tahapan yang ditentukan sejak awal serta dipahami oleh para pelaksanaan dalam siklus yang diinginkan.ng. Dalam hal ini, efektivitas menggambarkan seluruh siklus.

Dalam kaitan itu maka hukum hendaknya berfungsi secara optimal. memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan agar menjadi patokan utama dalam praktek pengawasan tata kelola perusahaan yang baik (*good governance*) untuk mencapai perwujudan tujuan mengoptimalkan peran BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya, bersifat interreunership. Keadilan tercapai melalui kemitraan usaha tidak hanya dengan usaha bermodal besar tetapi juga dengan usaha yang bermoal kecil, agar semua pihak baik usaha bermodal besar, bermodal kecil dapat bermanfaat dalam berperan pada perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif. Hal itu masuk aspek pengawasan terkait dengan mekanisme dan proses pelaksanaannya, seperti institusi dan para pelaksananya, serta SDM, aturan hukum yang mengaturnya.yang dilihat dalam satu sistem.<sup>123</sup>.

Pendekatan untuk keberhasilan perusahaan yang diurakan di atas merupakan pelaksanaan dari keinginan pemerintah untuk mengimplementasikan program bidang ekonomi guna mencapai percepatan proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah melalui peningkatan pendapatan asli daerah yang dilakukan dalam suatu sistem menejemen pengelolaan BUMD guna mewujudkan tujuan dari Pasal 28 UUD 45, yaitu kesejahteraan rakyat yang tergambar dalam Pembukaan UUD 45.

Maksud dan tujuan Pembukaan UUD 45 itu tergambar dalam norma dari Pasal 28 UUD 1945 yang menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah

---

<sup>123</sup>Laurence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, p. 338.

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia..

Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut, maka dibutuhkan sistem pengawasan dalam mencapai perwujudan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Pemerintah Daerah diharapkan berusaha melakukan pengelolaan penerimaan daerah secara cermat, tepat dan hati-hati. Pemerintah Daerah diharapkan menjamin bahwa semua potensi penerimaan asal daerah (PAD) yang terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi pemerintahan daerah.<sup>124</sup> PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Landasan yuridis pengawasan BUMD Air minum di Kota Madya Kupang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum. Peraturan Daerah Air Minum ini diatur atas pertimbangan bahwa sumber air merupakan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran masyarakat Kota Kupang. Tujuannya adalah untuk pengelolaan air minum sebaik-baiknya oleh perusahaan daerah air minum demi mencapai kemakmuran masyarakat di Kota Kupang

Sementara maksud pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah untuk mewujudkan system penyediaan air minum yang memenuhi persyaratan tertib administrasi, ketentuan teknis, kecepatan dan ketepatan pelayanan. Tujuannya adalah terselenggaranya system penyediaan air minum secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>125</sup>

Pengawasan dilakukan oleh Dewan Pengawas dengan tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 12, yaitu pengawasan dan pengendalian serta pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM, serta memberikan saran

---

<sup>124</sup>Konsideran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>125</sup>Bab II, Maksud Dan Tujuan, huruf a dan huruf b Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum

Sistem pengawasan BUMD dilaksanakan untuk menghindari beban masyarakat, dan membuka peluang usaha yang berbasiskan ekonomi daerah yang selaras dengan potensi daerah melalui Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance-GCG*) Lancarnya tata kelola perusahaan yang baik merupakan pelaksanaan keinginan pemerintah untuk mengimplementasikan program bidang ekonomi guna mencapai percepatan proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah melalui peningkatan pendapatan asli daerah yang dilakukan dalam suatu sistem menejemen.

Kemampuan daerah secara ekonomi dan politis pun ramai diperbincangkan. Salah satu isu ekonomi yang menarik untuk didiskusikan dalam hal ini yakni seputar daya dukung sumber pendapatan daerah dalam menggantikan penerimaan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Isu ini memang strategis mengingat pelaksanaan otonomi juga dapat diartikan sebagai kemandirian daerah dari sisi pembiayaan pembangunan.

Sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah. Dengan berkurangnya porsi subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang perlu dilakukan pemerintah daerah selain menggali dan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah. Yang menjadi persoalannya sekarang, mampukah daerah melakukannya mengingat keterbatasan sumber pendapatan daerah, khususnya bagidaerah yang miskin sumber daya alam. Jawabannya akan sangat tergantung pada proses “restrukturisasi” sumber-sumber penerimaan daerah. Yang sudah mempunyai sumber pendapatan yang potensial namun pada saat ini berada dalam kondisi yang kurang memadai. Salah satu sumber pendapatan potensial yang perlu dipoles itu tidak lain perusahaan daerah atau dikenal dengan badan usaha milik daerah (BUMD).

Hasil kajian secara umum, pencapaian tujuan dalam pembangunan ekonomi, BUMN mirip kedudukannya dengan BUMN namun BUMD kurang mendapatkan perhatian dalam memperoleh tujuan pembangunan ekonomi, tetapi dalam kaitan dengan bagaimana sikap Negara dalam penyertaan modal sama posisinya,. Secara hukum BUMD dan BUMN masuk dalam kategori sebagai perusahaan berbadan Hukum alias Perusahaan Terbatas yang operasionalnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas.

Dilihat dari misi pendiriannya, BUMN jelas memiliki peran yang sangat signifikan dalam mendukung perekonomian nasional. Sebegitu pentingnya, pemerintah pun perlu membuat kementerian khusus yang menangani BUMN. Akan tetapi dengan diberlakukannya UU tentang Otonomi Daerah tersebut, peranan BUMD perlu diperhatikan.

Selama ini sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah. Dengan kurangnya porsi subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang perlu dilakukan pemerintah daerah selain menggali dan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah. Yang menjadi persoalannya sekarang, mampukah daerah melakukannya mengingat keterbatasan sumber pendapatan daerah, khususnya bagi daerah yang miskin sumber daya alam. Hal itu sangat tergantung pada proses “restrukturisasi” sumber-sumber penerimaan daerah.

Restrukturisasi dilakukan sebab pemerintah daerah sebenarnya sudah mempunyai sumber-sumber pendapatan yang potensial namun pada saat ini berada dalam kondisi yang menyediakan. Yang diperlu dilakukan pemerintah daerah saat ini yaitu ‘memolesnya’ kembali agar dapat lebih efektif.. Salah satu sumber pendapatan potensial yang perlu dipoles itu tidak lain perusahaan daerah atau dikenal dengan badan usaha milik daerah (BUMD).

Pelaksanaannya mengalami berbagai masalah, antara lain terkait dengan masalah efisiensi, intervensi dan birokrasi, pengendalian dan pengawasan. Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti dewan komisaris pada perusahaan swasta.

Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan Pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis secara professional sama sekali. Biasanya, badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri sendiri, walaupun menerima hasil dari fungsinya.

Selain itu, bidang hukum juga mengalami masalah. Undang-Undang (hukum tertulis) yang dipergunakan sebagai pedoman,<sup>126</sup> dalam pelaksanaan BUMD diatur dalam berbagai aturan.

Aturan-aturan tersebut antara lain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan,Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No.28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN. Keadaan ini tidak memenuhi tujuan hukum, yaitu kepastian dan ketertiban dalam pelaksanaan BUMD.

Selanjutnya, pada tahun 1998, tepatnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri No. 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD.

Jika dibandingkan antara satu peraturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya terkait BUMD, tidak dipungkiri masih terdapat aturan yang berbeda dalam menginterpretasikan BUMD dan beberapa penjelasannya tidak lagi relevan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Bahkan, masih terdapat BUMD yang belum siap mengganti penyelenggaraan perusahaan daerahnya dengan mekanisme BUMD sesuai UU No. 23 Tahun 2014 karena masih menggunakan mekanisme Perusahaan Daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962, sedangkan UU tersebut sudah tidak berlaku lagi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan legalitas penyelenggaraan BUMD di masa depan, terlebih lagi dengan belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai ketentuan lebih lanjut pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada Pasal 343 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam kaitan itu maka hukum kurang optimal memberikan kepastian dalam fungsinya menjadi patokan utama dalam praktik pengawasan tata kelola perusahaan yang baik

---

<sup>126</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm, 11 Hukum tidak hanya aturan, tetapi juga *processes*, antara lain mekanisme dan proses pelaksanaannya, tidak hanya aturan (*legal substance*), seperti undang-undang (UU), tetapi juga struktur hukum (*legal structure*), seperti institusi dan para pelaksananya, dan *legal culture* (budaya hukum), seperti SDM, dilakukan secara profesional).

(good governance) untuk mencapai perwujudan tujuan mengoptimalkan peran BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif.

Hal itu terkait dengan pengawasan dalam mekanisme dan proses pelaksanaan organisasi dalam suatu perusahaan yang ingin berkembang sesuai dengan perkembangan teknologi, baik institusi dan para pelaksananya, serta SDM, aturan hukum yang mengaturnya yang dilihat dalam satu sistem.

Berhubungan dengan pengawasan, maka ada beberapa pandangan yang dikemukakan oleh Syafii,<sup>127</sup> dalam Amirudin,<sup>128</sup>

Pengawasan yang merupakan upaya yang dilakukan dalam sebuah institusi untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Mutlak dibutuhkan, bahkan rutin adanya sistem pengawasan, karena merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional perusahaan, agar<sup>129</sup> agar diperoleh umpan balik (feed back) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki agar dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.

Oleh karena itu sesuai Sondang Siagian,<sup>130</sup> yaitu pengawasan merupakan upaya sistematis mulai dari proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi diperlukan untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.

Sesuai dengan pandangan George R Terry, maka fungsi hukum,<sup>131</sup> dalam pengawasan merupakan proses penelaahan terhadap rencana, implementasi atau praktik

---

<sup>127</sup> Syafie, Inu Kencana. 1998. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: Pt. Pertija.

<sup>128</sup> Amirudin, *Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dalam Pengelolaan Terminal Regional Day*.hlm 21, 2016

<sup>129</sup> Sondang Siagian, *Menejemen Pembangunan*, RajaGrafindo, Jakarta, 2008, hlm.37

<sup>130</sup> Ibid, hlm, 38

<sup>131</sup> Mochtar Kusumaatmadja, dalam Ineke Anissa, *Fungsi Hukum Dalam Pengembangan Perusahaan dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1979. Hlm.7

pelaksanaannya, yaitu melakukan analisis untuk melihat bagaimana implementasi dari rencana yang ditentukan sejak awal, dan melakukan antisipasi sesuai perkembangan keadaan di lapangan agar implementasi atau praktik sesuai standar dan bila perlu dilakukan pengembangan mengikuti keadaan, namun tidak bertentangan dengan aturan hukum. Secara hukum, maka landasan yuridis pengawasan dibutuhkan guna melakukan penyesuaian dalam praktik dan dalam melakukan pengembangan organisasi perusahaan dan tidak bertentangan dengan aturan-aturan hukum agar memperoleh tujuan secara tertib.<sup>132</sup><sup>133</sup>

Dalam kaitan pencegahan terjadinya penyelewengan menurut Abdurrahman, ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang, yaitu filsafat yang dianut suatu bangsa tertentu, agama yang mendasari seorang tersebut, kebijakan yang dijalankan, anggaran pembiayaan yang mendukung, penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, serta kemantapan koordinasi dalam organisasi dan menejemen.

Istilah manajemen berasal dari bahasa Perancis kuno ménagement, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Manajemen memiliki fungsi yang beragam menurut beberapa pendapat para ahli ekonomi. Namun pada umumnya yang banyak dikenal orang tentang fungsi manajemen adalah istilah POAC, yaitu: *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Actuating* (pelaksanaan), dan *Controlling* (pengawasan atau pengendalian). Keempat fungsi manajemen merupakan proses manajemen yang memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan.

Salah satu pakar manajemen terkenal, Schermerhorn (2005: 5),<sup>134</sup> dalam bukunya “Management” mendefinisikan istilah manajemen sebagai berikut: “*Management is the process of planning, organizing, leading, and controlling the use of resources to accomplish performance goals*” (Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan atau sasaran kinerja.

---

<sup>133</sup> Ibid

<sup>134</sup> Schermerhorn, John R. *Management*, 12th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2013.hlm. 27

Manajemen<sup>135</sup> dapat definisikan dari dua sudut pandang yang berbeda, yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan, dan dengan kemampuan atau ketrampilan orang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain. Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha – usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya – sumber daya organisasi lainnya, agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan<sup>136</sup>

Ditinjau dari sudut hukum maka tujuan hukum adalah kemanfaatan, sesuai dengan yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, bahwa disamping keadilan, maka tujuan hukum adalah kemanfaatan, yaitu kebahagiaan,<sup>137</sup> Kemudian dikemukakan oleh Jhering bahwa tujuan hukum adalah mengatur kebutuhan sosial masyarakat untuk mencapai kesejahteraannya melalui pengaturan hukum yang dibuat oleh pemerintah. Hukum dibuat untuk mencapai tujuan tertentu.

Jhering: *Law is the sum of the condition of social life in the widest sense of the term, as secured by the power of the states through the means of external compulsion* (Hukum adalah sejumlah kondisi kehidupan sosial dalam arti luas, yang dijamin oleh kekuasaan negara melalui cara paksaan yang bersifat eksternal).<sup>138</sup>

Dikaitkan dengan pengawasan BUMD, agar perencanaan dan tujuan yang ingin mencapai manfaat yang diinginkan, maka aturan hukum yang mendasari pelaksanaannya hendaknya mengandung norma yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, baik sosial, maupun ekonomi, untuk mencapai kesejahteraan rakyat melalui pencapaian percepatan proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah

Akhirnya dapat dikatakan bahwasal yang diteliti terkait dengan efektifitas pengawasan BUMD dalam penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate*

---

<sup>135</sup> Siagian Sondang, 2003, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Penerbit Rineka Cipta. Jakarta, hal Siagian .2003,hlm. 15

<sup>136</sup> Hani. Handoko, 2001. T Handoko. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, , P Kotler, AB Susanto - Salemba Empat. Jakarta, 2001, hal. 8

<sup>137</sup> Bentham: “*The Gretest Happiness of the Greatest Number*, Harvard University Published, Massachsett, USA, 1748- 1832, p 138

<sup>138</sup>Jhering, Terj. Budianto, *Hukum dan Masyarakat*, Hin & Hill, Jakarta, 2017, hlm. 31

*Governance-GCG* Kotamadya Kupang yang berfokus pada Pertama; Landasan hukum, dan Kedua; Sistem Pengawasan , bahwa: *Pertama*; Peraturan Perundang-Undangan sebagai hukum positif yang menjadi landasan pelaksanaannya,<sup>139</sup> dalam praktek BUMD, secara umum diatur dalam berbagai aturan, baik secara umum maupun secara khusus dalam praktek pengawasan

Aturan-aturan tersebut antara lain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No.28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN, UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Permendagri No. 3 Tahun 1989 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 serta Peraturan Perundang-undangan terkait lainnya. Keadaan ini tidak memenuhi tujuan hukum, yaitu kepastian dan ketertiban dalam pelaksanaan BUMD. Jika dibandingkan antara satu peraturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya terkait BUMD, tidak dipungkiri masih terdapat aturan yang berbeda dalam menginterpretasikan BUMD dan beberapa penjelasannya tidak lagi relevan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Bahkan, masih terdapat BUMD yang belum siap mengganti penyelenggaraan perusahaan daerahnya dengan mekanisme BUMD sesuai UU No. 23 Tahun 2014 karena masih menggunakan mekanisme Perusahaan Daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962, sedangkan UU tersebut sudah tidak berlaku lagi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan legalitas penyelenggaraan BUMD di masa depan, terlebih lagi dengan belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai ketentuan lebih lanjut pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada Pasal 343 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

*Kedua*, Selain faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, belum memadai, dan budaya masyarakat di lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, masih memiliki pemahaman terkait dengan haknya sebagai konsumen guna dapat terjadi social control pelayanan air minum, juga budaya kurang memahami kesehatan melalui

---

<sup>139</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm, 11 Hukum tidak hanya aturan, tetapi juga *processes*, antara lain mekanisme dan proses pelaksanaannya, tidak hanya aturan (*legal substance*), seperti undang-undang (UU), tetapi juga struktur hukum (*legal structure*), seperti institusi dan para pelaksananya, dan *legal culture* (budaya hukum), seperti SDM, dilakukan secara profesional).

air bersih yang menunjang kesehatan. efektifitas sistem pengawasan BUMD PDAM di Kota Madya Kupang belum tercapai secara optimal apabila dinilai dari aspek hukum sesuai pandangan suryono Sukanto yaitu Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), yang belum mengandung kepastian sebab diatur dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan, Faktor pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Pemerintah Daerah menggunakan fungsinya menunjuk Dewan Pengawas yang kurang professional, Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti dewan komisaris pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis sama sekali.

Biasanya badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri. Tetapi, ironisnya mereka merasa tenang dan menerima fasilitas sebagai Pengawas.

## **G.Analisis**

Dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan ditemukan belum adanya undang-undang tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebagai payung hukum BUMD. Hal tersebut berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara dimana telah memiliki payung hukum yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Yang ada adalah pada tahun 2017 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagai pelaksanaan UU No, 23/2014 tentang Otonomi Daerah.

Perusahaan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah yang baru dan memiliki nama baru yaitu Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD. BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan

untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.

Badan Usaha Milik Daerah dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Dan terus terang sepertinya BUMD memang hanya seperti itu, tidak pernah memberi laba dan manfaat kepada masyarakat luas, hanya beberapa masyarakat elite daerah, yang menyebabkan keadilan dan pemerataan kesejahteraan hanyalah dongeng pengantar tidur, apalagi ketika memang tidak ngantuk dan menjadikannya dongeng yang memuakkan.

Padahal untuk mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi

Badan Usaha Milik Daerah dibentuk untuk mewujudkan tujuan mulia pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dibarengi dengan pencapaian keuntungan finansial untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sayangnya, sejak peresmian BUMD pertama tahun 1962 lalu hingga saat ini, isu inefisiensi masih kerap menimpa perusahaan milik pemerintah daerah ini. Alhasil, kontribusi terhadap PAD pun sangatlah minim, apalagi fungsi pelayanan terhadap masyarakatnya.

Perkembangan regulasi terkait Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak terlepas dari perkembangan peraturan perundang-undangan tentang Badan Usaha Milik Negara

(BUMN). Cikal bakal regulasi tentang BUMD adalah Undang-undang No 5/1962 tentang Perusahaan Daerah yang penyusunannya diilhami dari terbitnya Perpu Nomor 17/1960 tentang Perusahaan Negara.

Berdasarkan UU 5/1962, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Definisi serupa disebutkan dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan istilah yang berbeda, yaitu Badan Usaha Milik Negara. Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf 40 disebutkan bahwa “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah”.

UU 23/2014 TENTANG Otonomi Daerah juga menyebutkan dua bentuk BUMD, yaitu: 1) Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan 2) 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.

Perusahaan Umum Daerah diatur dengan UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah (PD) dimana aset PD berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dari APBD. Pengelolaan PD ada di tangan pengurus PD yang bertanggung jawab kepada kepala daerah. Tanggung jawab kepala daerah selaku wakil Daerah adalah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. Sedangkan BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah mengacu pada UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) yang mengatur motif *profit-oriented* serta tanggung jawab yang jelas terhadap pemegang saham, komisaris dan direksi PT. Pengurusan perusahaan suatu PT tidak menjadi tanggung jawab kepada daerah seperti halnya pada PD

Apapun bentuk BUMD-nya, tujuan akhirnya adalah kebutuhan warga atas barang/jasa harus tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang wajar. Adapun tujuan dari pendirian BUMD, berdasarkan UU 23/2014 Pasal 331 ayat 4 adalah

---

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;

2. bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

---

Penerbitan UU 23/2014, pada prinsipnya, sejalan dengan semangat otonomi daerah yang memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur sendiri berbagai aspek kehidupan di daerahnya, baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Khusus untuk aspek ekonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk BUMD.

BUMD, pada hakikatnya, mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah sekarang ini. Sayangnya, kesempatan dan keleluasaan yang diberikan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah ini belum dimanfaatkan seoptimal mungkin. Data BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) tahun 2014 menunjukkan bahwa jumlah BUMD yang ada di seluruh Indonesia mencapai 1.007 BUMD dengan nilai aset sebesar Rp340,118 triliun. Namun, jumlah laba yang dicatatkan hanya senilai Rp10,372 triliun. Dengan demikian, rata-rata rasio laba terhadap aset (ROA/*Return on Asset*) hanya sebesar 3%. Dengan demikian, setoran laba BUMD terhadap PAD pun menjadi minim, bahkan sebagian diantaranya jelas-jelas merugi dan membebani keuangan pemerintah daerah.

---

Hal tersebut juga diakui oleh Ketua Badan Kerjasama Badan Usaha Milik Daerah (BKS BUMD), akhir tahun lalu, yang menyebut jumlah BUMD di seluruh Indonesia sebanyak 1.200 BUMD dan hanya 20% diantaranya yang dapat dikategorikan sehat, dimana mayoritasnya adalah BUMD sektor perbankan. Seperti diketahui, hampir setiap pemerintah daerah memang memiliki BUMD sektor keuangan yang kinerjanya cukup bagus, disamping BUMD sektor pengelolaan dan distribusi sumberdaya air dan pengelolaan pasar tradisional.

Rendahnya tingkat ROA dan minimnya setoran laba BUMD ke PAD, menunjukkan pengelolaan BUMD yang belum optimal, baik dari aspek keuangan maupun kinerja. Kondisi ini diperparah dengan adanya praktik *mismanagement* yang mengarah pada inefisiensi dan kecurangan.

Kesan yang muncul bahwa BUMD ini tidak efisien, selalu merugi, dan membebani anggaran pemerintah daerah. Buruknya kinerja BUMD ini seringkali dikaitkan dengan rendahnya profesionalisme sumberdaya manusia BUMD akibat kuatnya aroma kepentingan golongan. Tidak jarang, berita yang mengatakan bahwa daerah menjanjikan dan memberikan posisi direksi atau komisaris bagi birokrat senior yang sudah tidak memiliki posisi strategis di pemerintahan. Akibatnya, tata kelola BUMD tidak ada bedanya dengan manajemen pemerintahan yang birokratis, kaku, dan kurang fleksible dalam melakukan inovasi usaha. Padahal kunci keberhasilan perusahaan terletak pada efisiensi dan inovasi.

Sebagian orang menilai, kondisi ini disebabkan oleh aturan dalam UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah dan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kekuasaan yang besar pada Kepala Daerah selaku pemilik modal, Direksi Dan Dewan Pengawas, khususnya.

Rendahnya kinerja BUMD ini juga disinyalir dipengaruhi oleh skala ekonominya yang masih relatif kecil. Kombinasi inefisiensi dan skala ekonomi yang rendah mengakibatkan beberapa hal, di antaranya:

1. Harga yang harus dibayar masyarakat sebagai konsumen menjadi lebih tinggi dari yang seharusnya dibayarkan
2. Rendahnya penguasaan pasar mengakibatkan fluktuasi harga dan pasar
3. tidak dapat dikendalikan sehingga tidak ada perlindungan bagi masyarakat
4. dari gejolak harga yang ditentukan para pemain yang mendominasi pasar
5. Peningkatan beban anggaran pemerintah daerah yang pada akhirnya juga
6. membebani keuangan masyarakat melalui pajak dan retribusi.

Buruknya kinerja BUMD, pada akhirnya, merugikan masyarakat. BUMD yang seharusnya mengelola sumberdaya alam Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, malah menjadi beban rakyat. Lantas, bagaimana solusinya?

Salah satu fungsi utama dari DPR RI selaku lembaga tinggi Negara adalah legislasi. Payung hukum keberadaan BUMD melalui UU 5/1962 dan UU 23/2014 masih akan disempurnakan dengan Rancangan Undang-Undang BUMD yang telah ditetapkan sebagai salah satu Prolegnas (Program Legislasi Nasional) 2015-2019 yang diinisiasi oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

Dalam UU tersebut nantinya, diharapkan akan dapat diatur secara eksplisit mengenai:

Tugas utama BUMD yang harus menyeimbangkan antara tujuan ekonomi dan tujuan sosialnya sejalan dengan Pasal 33 UUD 1945 ayat 2 dan 3 bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara” dan “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. BUMD selayaknya bisa menyeimbangkan antara capaian target laba dengan layanan kepada masyarakat, khususnya untuk produk dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Mencantumkan sektor-sektor yang termasuk cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga tidak menimbulkan kerancuan ataupun keraguan mengenai tujuan sosial dari BUMD

Mengatur dengan jelas tata kelola BUMD yang baik berdasarkan prinsip *good corporate governance* untuk menghilangkan kesan birokratif akibat kentalnya kepentingan para pihak

Mengatur dengan hati-hati tentang pembubaran, penggabungan, dan privatisasi BUMD agar tidak terjebak pada liberalisasi ekonomi.

Selain itu juga diperlukan beberapa upaya non-legislasi untuk menyelematkan BUMD, diantaranya:

1. Perlu peningkatan daya saing berfokus pada peluang pasar dan mekanisme pasar.
2. Peningkatan kerjasama dengan Pemerintah Daerah yang terkait
3. Peningkatan kualitas SDM secara keseluruhan
4. Penetapan peraturan yang mendukung kegiatan operasional BUMD
5. Optimalisasi Badan Pengawas

Masalah yang membelit BUMD ini, pada dasarnya, menjadi tantangan bagi kita semua, khususnya generasi penerus bangsa. Generasi muda dituntut untuk mampu berkontribusi pada penyelesaian sejumlah permasalahan bangsa melalui ide-ide kreatif yang mampu mengakselerasi penuntasan berbagai permasalahan. Generasi muda diharapkan mampu meneladani perilaku baik para pendahulunya dan mengesampingkan bahkan menghapus perilaku buruk para pendahulunya. Melalui kerjasama lintas generasi dan semangat kebersamaan, permasalahan-permasalahan bangsa ini akan dapat dituntaskan dengan baik. Insya Allah.

Analisis terkait dengan hakekat BUMD dalam rezim perusahaan privat maka tidak terlepas pula dengan hakekat BUMN untuk menjadi wawasan pengetahuan bagaimana rezim kedua perusahaan milik negara dan milik pemerintah daerah dipandang terutama oleh kalangan peradilan dengan memberikan contoh kasus.

Pengaturan dalam Undang-Undang BUMD termasuk dalam hukum korporasi yang merupakan badan hukum bebentuk Perusahaan Terbatas bersifat privat dan mandiri (prinsip ke lima dari Good corporate Governance). Namun demikian tidak semua memandang demikian, bahkan pandangan lain seperti dari pemerintah beranggapan lain, bahwa dalam hal penyertaan saham negara/keuangan negara pada BUMN/BUMD tidak mandiri. Hal itu menghambat perusahaan mencapai Tata Kelola Perusahaan Yang Baik/*Good Corporate Governance (GCG)* yang merupakan struktur dan mekanisme yang mengatur pengelolaan perusahaan sehingga menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun pemangku kepentingan.*corporate government.*

Hal itu merupakan salah satu hambatan ketidakpastian hukum menghambat aktivitas dari BUMD dan BUMN

Pandangan yang berbeda tersebut dari pihak pemerintah yang berpatokan pada hukum keuangan negara, bahwa kekayaan BUMN termasuk ke dalam keuangan negara, yang dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan, dan ternyata di kalangan peradilanpun memandangnya berbeda antar pengadilan dan Mahkamah Agung.

Pendapat itu terkait dengan kekayaan BUMD/BUMN merupakan kekayaan Daerah/Negara, diketahui dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu regulasi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan perusahaan yang didirikan oleh negara untuk mengelola kekayaan alam serta cabang produksi strategis berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN dalam hal pendiriannya memiliki peran strategis hampir menguasai seluruh sektor perekonomian sehingga perlu diberikan fasilitas dalam menentukan usahanya namun tidak lepas dari prinsip-prinsip perusahaan yang sehat<sup>140</sup>

Penyertaan modal oleh pemerintah dilakukan di bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak, seperti pertambangan, pelistrikan, air minum dsbnya. Pelaksanaannya didasari pinsip demokrasi dalam usaha BUMN tersebut yang merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan, sesuai dengan Pasal 33 !) UUD 45.

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3), menunjukan bahwa Negara masih mempunyai peranan dalam perekonomian. Peranan itu ada 2 (dua) macam , yaitu sebagai gulator dan sebagai aktor

---

<sup>140</sup> Cita Yustisia Serfiyani dan R. Serfianto D. Purnomo dan Iswi Hariyani, *Restrukturisasi Perusahaan Dalam perspektif Hukum Bisnis Pada Berbagai Jenis Badan Usaha*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2017, hlm. 265.

yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN). <sup>141</sup>Ayat (2) menekankan peranan negara sebagai aktor yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Peranan Negara sebagai regulator tidak dijelaskan dalam rumusan yang ada dalam rumusan yang ada, kecuali jika istilah “dikuasai” diinterpretasikan sebagai “diatur”, tetapi yang diatur disini adalah sumber daya alam yang diarahkan sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat. Hal ini kontroversial, muncul pada norma pada ayat(4).

Ketentuan ini mengandung sifat kegiatan yang dilakukan bersifat keadilan berusaha dalam lalulintas pasar. Hal tersebut mengandung arti bahwa kegiatan BUMN secara efisien untuk mewujudkan hasil rasio investasi yang lebih tinggi, ... Akan tetapi masih banyak BUMN yang secara ekonomi tidak berjalan efisien. Namun dalam implementasinya didasarkan pada pencapaian hasil melalui efisiensi masih belum optimal.

Belum optimalnya hasil dapat dilihat dari berbagai hasil kajian yang disimpulkan berupa aspek-aspek sebagaimana pandangan salam, ‘*In Search of Excellence*’, oleh Tom Peters dan Robert Waterman dalam hasil penelitian Rahadi, <sup>142</sup> Setelah mempelajari 42 perusahaan yang oleh kedua penulis itu disebut sebagai terkelola dengan baik, sangatlah efektif, atau “excellent”, yang meliputi perusahaan seperti IBM, Du Pont, Procter & Gamble, 3M, dan McDonald’s, menemukan delapan karakteristik yang semua perusahaan itu miliki bersama:

1. Memiliki orientasi tindakan dan perampungan-urusian yang kuat
2. Sikap dekat dengan pelanggan untuk bisa memahami kebutuhan mereka
3. Memberikan keleluasaan yang tinggi pada karyawan dan mengasah semangat entrepreneurship mereka
4. Berupaya meningkatkan produktivitas melalui partisipasi karyawan
5. Para karyawan mengetahui apa yang jadi pijakan perusahaan, dan para manajer secara aktif terlibat dalam pemecahan masalah di seluruh tingkatan
6. Terus lekat pada bisnis yang mereka telah tahu dan pahami
7. Memiliki struktur organisasi yang simple dan elegan, dengan jumlah orang-orang staff support activities yang minimal
8. Meramu kendali yang ketat dan tersentralisir untuk melindungi nilai inti perusahaan dengan kendali yang renggang di area lain untuk mempertinggi tingkat inovasi dan pengambilan risiko.

---

<sup>141</sup> M. Dawam Rahardjo, “*Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 terhadap Perekonomian di Indonesia*”, UNISIA, No. 49/XXVI/III/2003.

<sup>142</sup> Tom Peters dan Robert Waterman, *In Search of Excellence*, dalam tulisan Rahadi, *Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan BUMN*, HIN & Hills, Jakarta, 2016, hlm. 11

Norma dalam Pasal 33 UUD 1945 saat ini ternyata tidak diterapkan sesuai sifat dan nide pasar, efisiensi globalisasi, beberapa istilah lebih dekat dengan paham sosial demokrasi, misalnya kebersamaan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian dikaitkan dengan aspek-aspek yang dikemukakan di atas.

Walaupun dalam Penjelasan Umum UU NO.19 Tahun 2003 tentang BUMN telah dinyatakan bahwa,<sup>143</sup> walaupun BUMN telah mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, namun tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Di lain pihak, perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan yang telah disepakati oleh dunia internasional seperti kesepakatan mengenai World Trade Organization (WTO), ASEAN Free Trade Area (AFTA), ASEAN Framework Agreement on Service, dan kerjasama ekonomi regional Asia Pacific (Asia Pacific Economic Cooperation/APEC).

Dan dengan demikian maka dalam Penjelasan UMum UU NO. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dikatakan bahwa untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembentahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

---

<sup>143</sup> Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pemberdayaan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (value) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.

Bagaimana dengan Indonesia sebagai Anggota ASEAN yang berprinsip pasar dalam perdagangan bebas telah mulai diterapkan secara bertahap dan progresif oleh negara anggota ASEAN melalui regional trade agreement (RTA) berbentuk ASEAN Free Trade Area (AFTA). Berbeda dengan AFTA, MEA lebih bersifat komprehensif yang mencakup empat pilar dengan tujuan untuk mentransformasi ASEAN menjadi pasar tunggal dengan basis produksi yang terintegrasi, dalam suatu kawasan ekonomi yang berdaya saing, dengan tingkat pembangunan ekonomi yang semakin merata, dan terhubung dengan jaringan produksi global.

Komitmen negara-negara ASEAN di MEA tidak hanya terdiri atas liberalisasi, tetapi juga meliputi reformasi ekonomi, fasilitasi, dan harmonisasi regulasi.

Secara substansial penerapan MEA sebenarnya sebagian besar telah tercapai, misalnya, melalui penghapusan tarif, fasilitasi perdagangan, agenda integrasi pasar jasa, fasilitasi investasi, simplifikasi dan harmonisasi framework kebijakan pasar modal, fasilitas tenaga kerja terampil, dan lainnya. MEA 2015 bukanlah tujuan akhir, melainkan merupakan suatu langkah penting bagi perkembangan perekonomian ASEAN yang semakin terintegrasi.

Bagi Indonesia implementasi MEA merupakan salah satu langkah strategis yang dapat diambil oleh Pemerintah Indonesia dalam rangka mengambil manfaat yang sebesar-besarnya dari globalisasi ekonomi. Aspirasi multilateral, terutama yang berkaitan dengan integrasi ekonomi kawasan, seperti MEA dan lainnya, selain memberikan kesempatan/peluang pasar yang lebih luas, juga mengandung sejumlah tantangan/permasalahan yang kompleks. Dalam hal ini, pemberlakuan MEA selain meningkatkan perdagangan intra regional ASEAN, juga akan meningkatkan persaingan untuk mendapatkan investasi, produksi, dan perdagangan di kawasan. Dengan perdagangan yang akan semakin meningkat, surplus atau defisit perdagangan yang terjadi bagi suatu negara cenderung akan semakin dinamis dan multidimensi. Dalam konteks 3 hubungan dagang internasional itu tentu akan sangat relevan dengan tugas Bank Indonesia dalam rangka stabilitas makroekonomi domestik, khususnya inflasi dan nilai tukar

Hal itu dilakukan karena pelaksanaan peran Badan Usaha Milik Negara dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal sehingga perlu landasan hukum untuk mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara professional.<sup>144</sup>

Hasil kajian diketahui bahwa pendirian BUMN didasarkan pada sifat usaha yang kemudian dibagi menjadi 2 (dua) bentuk badan usaha yaitu BUMN Perusahaan Umum (Perum), dan BUMN Persero berdasarkan Pasal 9 UU BUMN menentukan bahwa : BUMN terdiri dari Persero dan Perum.

---

<sup>144</sup> Konsiderans huruf a, huruf b, dan huruf c Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013

Ketentuan Pasal 9 di atas menggambarkan isi Pasal 1 angka 4 UU BUMN adalah Perum yaitu badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham dan bertujuan untuk kemanfaatkan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan, sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 UU BUMN menjelaskan mengenai BUMN Persero adalah badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Penyertaan langsung sebagai modal pendirian BUMN Persero oleh negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang penyertaannya diwujudkan melalui lembaga saham.<sup>145</sup> Saham-saham yang dibeli tersebut kemudian dikelola untuk menunjang kegiatan usaha BUMN Persero dengan mengacu pada prinsip-prinsip korporasi. Kegiatan usaha BUMN Persero dapat berjalan lancar apabila dikelola secara optimal, tetapi sebaliknya apabila pengelolaan kegiatan usahanya tidak maksimal, akan mengakibatkan permasalahan pada BUMN Persero yang berasal dari dua penyebab utama yaitu pertama, sebab internal perusahaan yang lebih disebabkan oleh salah urus pihak direksi dan manajemen Penyertaan langsung modal negara melalui lembaga saham hanya dapat dilakukan dalam bentuk pembelian saham.

Akibat berstatus sebagai Persero, maka selayaknya keuangannya tidak dipertanggung jawabkan sebagai keuangan dari APBN tetapi secara mandiri sebagai badan hukum. Yaitu tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas memiliki beberapa point aturan yang berkaitan erat dengan implementasi Keuangan Berkelanjutan di Indonesia. beberapa point aturan tersebut terdiri atas pasal-pasal berikut ini:

1. Bagian Kedua Pasal 66 ayat 6 menyatakan bahwa "Laporan tahunan harus memuat sekurang-kurangnya: laporan keuangan, laporan mengenai kegiatan Perseroan, laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan, laporan tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan

---

<sup>145</sup> Ridwan Khairandy, *Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara*, Ius Quia Iustum, Vol. 16 No. I, Januari 2009, hlm. 80.

Komisaris selama tahun buku yang baru lampau, nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris, gaji dan tunjangan anggota Direksi dan gaji Dewan Komisaris; Pasal 66 ayat 2 menyebutkan bahwa "Laporan keuangan pada ayat (2) disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan".

2. Bab V Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Pasal 74 menyebutkan sebagai berikut:

  - Ayat 1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
  - Ayat 2. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dalam ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaanya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
  - Ayat 3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - Ayat 4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerinta

Namun dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menentukan bahwa:<sup>3</sup> kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pada Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara tersebut diatur bahwa :<sup>146</sup>

“Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.”

---

<sup>146</sup> Pasal 2 guruf

Ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara tersebut menggambarkan bahwa keuangan BUMN termasuk dalam lingkup keuangan negara. Demikian juga dengan kekayaan, aset dan kerugian BUMN termasuk juga dalam lingkup keuangan negara, sehingga tindakan yang merugikan BUMN dianggap juga sebagai tindakan yang merugikan negara.

Selanjutnya undang-undang lain yang menganut pandangan bahwa keuangan BUMN adalah keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Penjelasan Umum UU Tipikor disebutkan bahwa: yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian

Berdasarkan Penjelasan Umum UU Tipikor tersebut, maka kekayaan BUMN termasuk juga dalam lingkup keuangan negara. Dengan demikian tindakan yang merugikan BUMN dianggap sebagai tindak pidana korupsi.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU BPK Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), ditentukan bahwa: adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban BUMN.

Tampak adanya kesamaan pandangan dikaitkan Penjelasan Umum dengan yang telah diberikan oleh pengertian keuangan negara sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Dengan demikian BPK berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara pada BUMN. Tampak sekali dari kedua regulasi tersebut di atas

adanya kontradiksi peraturan perundangundangan yang mengatur tentang BUMN khususnya mengenai kedudukan kekayaan BUMN.

Dalam mengatasi permasalahan seperti ini, teori hukum hendaknya memberikan jawaban dengan asas hukum. Adanya pertentangan antara 2 peraturan perundang-undangan dalam mengatur objek masalah hukum yang sama dijawab oleh asas hukum.

Apabila terdapat pertentangan pengaturan terhadap suatu masalah hukum, maka ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum, sesuai asas *lex specialis derogat legi generalis*. Pada dasarnya BUMN yang berbentuk Persero atau PT (Persero) sama sebagai PT biasa, seperti halnya PT-PT yang lain.

Adapun kekhususannya berdasarkan ketentuan Undang-Undang BUMN, modal yang terbagi dalam saham itu seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh negara, yang bertujuan untuk mengejar keuntungan (*profit oriented*). PT (Persero) adalah suatu entitas hukum mandiri, yang mempunyai persona standi in judicio. Legal standing terkait dengan konsep *locus standi/prinsip persona standi in judicio (the concept of locus standi)*, yaitu seseorang yang mengajukan gugatan harus mempunyai wewenang hak dan kualitas sebagai penggugat. Kata seseorang di sini diperluas pada badan hukum.

Dipandang dari hukum korporasi, maka kedudukan negara di sini berstatus sebagai pemegang saham, bukan sebagai negara lagi. Dengan demikian, maka hukum hendaknya memperlakukan BUMN sama dengan PT biasa, dan tidak membedakan kedudukan BUMN sebagai badan hukum publik yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat publik dan BUMN sebagai badan hukum privat, tunduk pada ketentuan hukum privat. Atas analisis tersebut, maka Negara tidak memiliki keleluasan untuk mengeluarkan wewenang yang bersifat publik dalam pengelolaan sektor privat yang tata kelola dan tata tanggung jawabnya tunduk pada ketentuan privat. Dalam hal ini pemerintah sebagai representasi pemilik saham BUMN (Persero) diminta menyadari tanggung jawab atas risiko kepemilikan saham yang diakui sebagai kekayaan negara. Sudah sejak awal dalam peraturan perundangundangan memperlakukan BUMN sebagai suatu unit usaha yang *profit oriented*.

Dengan demikian, BUMN dapat menjalankan perusahaan itu secara profesional. Pada saat ini BUMN masih belum diberi kebebasan penuh dalam menjalankan bisnisnya secara profesional. Dengan regulasi yang ada dalam operasional BUMN yang dijalankan oleh manajemen BUMN timbul suatu keadaan dan risiko besar yang harus dipikul karena dianggap mengelola uang negara.

Keikutsertaan pemerintah sebagai negara dan bukan sebagai pemegang saham menimbulkan konsekwensi manajemen BUMN tidak memiliki kebebasan lazimnya dalam menjalankan suatu usaha secara profesional karena risiko apabila dalam menjalankan bisnis mendaratkan kerugian pada perusahaan dapat dianggap merugikan keuangan negara dan diberat tindak pidana korupsi. Manajemen BUMN dalam menjalankan bisnis seharusnya memiliki keleluasaan di dalam membuat keputusan bisnis yang profesional, karena tindakannya akan terlindungi oleh doktrin Business Judgement Rules.

Langkah yang telah dilakukan ke arah harmonisasi regulasi semakin mendukung pandangan bahwa keikutsertaan modal dalam BUMN/BUMD sebagai pemegang saham. Harmonisasi pengaturan yang ditunjang oleh harmonisasi pandangan dari lingkungan peradilan dan birokrasi dapat menghilangkan salah satu aspek penghambat efektifitas pengelolaan BUMN/BUMN dan pada gilirannya terjadi efisiensi pencapaian hasil. Pandangan yang berbeda terdapat dalam dua sisi padahal sudah diupayakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan ditunjang oleh pemikiran-pemikiran yang diharapkan memperjelas kedudukan BUMN yang dengan sendirinya akan berpengaruh pada BUMD.

Sesuai dengan perannya Mahkamah Agung telah memberikan pemikirannya bagi para hakim di seluruh Indonesia, khususnya yang menangani perkara-perkara perdata, agar menjadi patokan dalam menangani kasus gugatan perdata yang salah satu tergugatnya adalah BUMN atau BUMD, misalnya dalam kepailitan.

Dukungan yang diberikan MA melalui Rapat Kerja Nasional MA, Rakernas MA) 2010 telah memberi pedoman untuk para hakim dalam rangka eksekusi sita jaminan atau sita eksekusi terhadap harta BUMN atau BUMD.

Rakernas MA menyimpulkan bahwa harta kekayaan BUMN atau BUMD terlepas dari keuangan Negara atau keuangan Daerah. Keuangan yang disertakan sebagai inbreng (penyertaan modal) dalam BUMN atau BUMD dipisahkan dan tidak ikut disita dalam kepailitan Persero.<sup>147</sup> Sebagaimana hasil diskusi yang dirangkum oleh Bidang Perdata Umum di Balikpapan, Kalimantan Timur, tahun 2010.

Berdasarkan hasil dan kesimpulan Raker tersebut tampaknya sudah sejalan pula dengan Fatwa MA yang pernah dikeluarkan oleh MA terkait pengakuan terhadap kekayaan yang dipisahkan dari APBN pada BUMN. Artinya konsisten dalam memberikan pengakuan terhadap kekayaan negara hasil dari pemisahan dari APBN/APBD pada BUMN/BUMD tetap harus tunduk dan berlaku Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hasil Raker MA pun telah menetapkan agar tak sembarangan harta kekayaan BUMN atau BUMD yang bisa disita. Intinya, kekayaan negara yang sudah disertakan sebagai modal BUMN atau BUMD yang dapat disita karena kekayaan itu bukan lagi milik negara melainkan sudah menjadi harta miliki BUMN sesuai Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan dikelola oleh perseroan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Selanjutnya hasil Raker Mahkamah Agung Tahun 2010 tersebut menyatakan dalam Raker, bahwa harta kekayaan *BUMN atau BUMD* dapat disita oleh pengadilan. Intinya, *kekayaan negara* yang sudah disertakan sebagai modal *BUMN atau BUMD* bisa disita. Karena, *kekayaan* itu bukan lagi milik negara melainkan sudah menjadi *harta miliki BUMN atau Badan Usaha Milik Daerah* (“*BUMD*”). Hasil Rakernas tersebut menanggapi ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) yang menyatakan harta kekayaan milik negara tak bisa disita oleh pengadilan.<sup>148</sup>

Pasal 50 tersebut menentukan bahwa Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap :

---

<sup>147</sup> Bidang Perdata MA, *Hasil Rangkuman Rakernas MA*, 2018

<sup>148</sup> Pasal 50, Bab Viii Larangan Penyitaan Uang Dan Barang Milik Negara/Daerah Dan/Atau Yang Dikuasai Negara/Daerah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

- a. uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Pasal 50 ini sebagai perwujudan keinginan pembentuk UU Perbendaharaan Negara yang dituangkan pertimbangan atau alasan dan tujuan pembentukan UU Perbendaharaan Negara.<sup>149</sup> bahwa dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diatur dalam kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara tentang perbendaharaan negara. Dalam mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum dikatakan bahwa pengertian, ruang lingkup, dan asas umum perbendaharaan negara uu perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dasar pemikiran Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan adalah bahwa “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.”<sup>150</sup>

Secara ekstensialia, praktik penegakkan hukum tidak pasti dan menimbulkan multi tafsir . Sesuai hasil kajian terdapat maka dikemukakan dua penafsiran terhadap keberadaan penyertaan modal di BUMN atau BUMD.

---

<sup>149</sup> Pertimbangan dan tujuan dibentuknya UU Perbendaharaan Negara, Pertimbangan dan alasan serta Penjelasan Umum.

<sup>150</sup> Penjelasan Umum UU Perbendaharaan Negara, Alinea

Hal itu ditegaskan dalam batang tubuh UU Perbendaharaan Negara, pada Pasal 1, yaitu “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”. Selanjutnya Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>151</sup>

Apabila diartikan, maka Penjelasan Umum Undang-Undang Keuangan Negara ini memiliki ruang kewenangan yang luas yaitu semua yang berasal dari negara yang dapat dinilai dengan uang adalah milik negara termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara. Pengelolaan barang milik negara dalam ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan pihak manapun dilarang untuk menyita aset negara.

Pemikiran dalam Penjelasan Umum tersebut memberi kewenangan hakim dalam yang bertindak untuk memutuskan perkara kepailitan BUMN atau BUMD menjadi kesulitan karena adanya bayang-bayang tentang larangan melakukan sita terhadap aset negara. Dapat dilihat dalam praktek pada beberapa kasus kepailitan yang melibatkan BUMNa sebagai debitur pailit seperti yang terjadi pada Kepailitan PT. Hutama Karya Persero, PT. Dok Kodja Bahari Persero, PT. Dirgantara Indonesia Persero, PT. IGLAS Persero, PT. Istaka Karya Persero. Dengan kejadian ini dapat dilihat bahwa terdapat inkonsistensi peraturan terkait yang menimbulkan perbedaan pemikiran dan pendapat tentang kedudukan dan status aset BUMN saat terjadi kepailitan.

Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam hukum Indonesia. Dengan demikian, kekayaan BUMN atau BUMD bisa disita oleh pengadilan. Akibatnya Menteri Keuangan (Menkeu) selaku wakil pemerintah tak bisa melakukan derden verzet (perlawanan pihak ketiga) karena yang disita pengadilan bukan lagi kekayaan milik negara, melainkan milik BUMN atau BUMD.<sup>152</sup> Pandangan yang menyamakan status BUMN atau BUMD

---

<sup>151</sup> Pasal 1 UU Perbendaharaan Negara, angka 1, angka 10 dan angka 11

<sup>152</sup> H M Prasetyo, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, 2014. , Yogyakarta: FH UII Press

dengan Perseroan Terbatas (PT) akan melakukan tindakan tersebut. Demikian hasil Raker Mahkamah Agung pada tahun 2010.

Namun pandangan bahwa kekayaan BUMN atau BUMD tak dapat disita karena beranggapan kekayaan itu adalah milik negara. Dasar pemikirannya, negara lah yang menanamkan modal (berasal dari APBN atau APBD) kepada BUMN atau BUMD dengan dasar Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagai dasarnya, termasuk Pasal 1 angka (butir) 11 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Ketentuan tentang barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah. Pada dasarnya dengan kesimpulan hasil dari Rakernas MA ini dapat menjadi pegangan bagi hakim dalam penegakkan hukum karena perbedaan dua pandangan ini sudah dapat disatukan.

Berdasarkan catatan hukumonline,<sup>153</sup> sita jaminan terhadap harta kekayaan BUMN sudah kerap terjadi. Salah satu contohnya adalah sita jaminan dua kapal milik PT Djakarta Lloyd (Persero) oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada awal Februari 2009. Dalil pihak PT Djakarta Llyod (tergugat) yang menyatakan sita jaminan bertentangan dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang melarang penyitaan aset milik negara dibantah oleh majelis hakim. Dalam pertimbangannya, majelis berpendapat harta kekayaan BUMN tidak termasuk barang milik negara. Pasalnya, BUMN sebagai badan hukum perdata keberadaannya di luar struktur organisasi lembaga negara atau pemerintah.

Upaya yang dirintis MA tampaknya di dalam praktiknya masih tidak berjalan mulus karena berdasarkan hasil penelitian di lapangan saat ditanyakan pada hakim tingkat Pengadilan Niaga menangani perkara Kepailitan BUMN, semua hakim pengadilan niaga yang diwawancara serempak berpandangan dan menyatakan apabila BUMN dimohonkan pailit, maka harus dilakukan oleh Menteri Keuangan.

---

<sup>153</sup> Pengadilan Boleh Sita Harta BUMN, Harta milik negara yang telah disertakan sebagai modal ke BUMN atau BUMD bisa disita oleh pengadilan <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cbc1bcd43fa9/pengadilan-boleh-sita-harta-bumn?Senin, 18 Oktober 2010>

Upaya MA pun semakin jauh dari harapan mendapat dukungan dalam penegakkan hukum. Selain hasil Raker tidak dijadikan acuan oleh para hakim dalam praktik penegakkan hukum di tingkat bawah, Mahkamah Konstitusi (MK) pun menolak *judicial review* menyangkut kekayaan BUMN yang berasal dari Kekayaan Negara yang dipisahkan.

Pada kenyataannya, tekad dan kemauan Pemerintah ini dinilai dan dipandang lain oleh beberapa pihak, yang memandang bahwa pendekatan pengertian Keuangan Negara itu bertentangan dengan Konstitusi, khususnya menyangkut kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal pada BUMN/BUMD.

Padahal BUMN ini merupakan badan hukum. Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat dan menggugat di depan pengadilan, sesuai Pandangan isi sesuai dengan teori fiksi dalam ilmu hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny, bahwa badan hukum semata-mata adalah buatan negara saja. Secara alamiah hanya manusia subjek hukum yang dapat bertindak di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum sebenarnya adalah suatu fiksi, sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi diciptakan sebagai pelaku hukum dan diperlakukan layaknya sama dengan manusia. Terbentuknya badan hukum hukum adalah didorong suatu keniscayaan manusia tidak hanya berhubungan dengan sesama manusia saja tetapi juga dengan kumpulan orang yang merupakan kesatuan atau badan hukum dalam hubungan hukum privat. Teori ini juga diikuti oleh Houwing Teori ini juga disampaikan oleh sarjana Jerman Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) dalam bukunya yang berjudul *System des Hentingen Romischen Recht*. Teori ini menjelaskan bahwasanya badan hukum adalah fiksi hukum, dalam teori ini diungkapkan “*They have existence but no real personality save that given by law, which regards them as ‘person’*” “(Mereka diakui keberadaanya, tetapi bukan suatu pribadi nyata yang dinyatakan oleh hukum, yang dianggap sebagai orang.)<sup>154</sup>

Sesuai Teori dari Von Savigny tentang badan hukum semata – mata buatan negara saja. Badan hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menghidup-kannya dalam bayangan sebagai subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan

---

<sup>154</sup> Sidharta, B arief: "Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum ", halaman 35. 2000

hukum seperti manusia tersebut diakui dalam hukum di Indonesia yang menyatakannya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 1 No.40 Tahun 2007 (UU PT) yaitu bahwa :

“Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut (“Perseroan”), adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasar perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”

Atas dasar pandangan di atas direspon dalam UU PT, maka pandangan bahwa campur tangan Pemerintah dan BPK RI terhadap BUMN/BUMD telah menyebabkan terjadinya kondisi bahwa BUMN/BUMD mengalami kendala tidak dapat berkembang, tidak dapat memiliki daya saing dalam menghimpun laba.

Pihak tersebut cenderung mengalihkan perhatian dari peran pemerintah dan tujuan strategis dari negara dalam membentuk badan usaha, dengan mengangkat isu perolehan laba, walau pada faktanya, secara materiil BUMN sanggup menghadirkan laba yang signifikan seperti PT BRI (Persero), tbk, PT Bank Mandiri (Persero), PT BNI.<sup>155</sup>

Keadaan di atas tidak sejalan dengan pernyataan pemerintah dalam kaitan memasuki era Masyarakat ekonomi Asean dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dalam kaitan dengan perkembangan perdagangan dunia yang sangat dinamis, maka dibutuhkan penataan kegiatan BUMN, secara Asean dengan telah ditandatanganinya MEA pada 2015.

Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif,<sup>156</sup> BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

---

<sup>155</sup> Irandi Kapetri Ichwan, *Peran Pemerintah Dan Tujuan Strategis Dari Negara Dalam Pembentukan Badan Usaha Isu Perolehan Laba*, Kuliah Umum Pascasarjana Program Magister Hukum UPN, Jakarta, 2017

<sup>156</sup> Penjelasan UU Perbendaharaan Negara Tahun 2003

Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal.

Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pemberian BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (value) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.

Saat ini kelihstsn dsri penelitian=penelitian bahwa BUMN/BUMD sudah membenahi diri memasuki Mea, namun belum optimal akibat kendala campur tangan pemerintah, walaupun dalam Penjelasan UU Perbendaharaan Negara sudah dicanangkan bahwa pengelolaan BUMN dilakukan secara privasi.

Hasil kajian dari berbagai hasil penelitian, maka ada harapan bahwa Badan Usaha Milik Negara atau BUMN walaupun menjadi sorotan belakangan ini menjadi sorotan media

pasca upaya penyelundupan motor gede (*moge*) dan sepeda mewah melalui maskapai Garuda Indonesia. Namun menurut Lembaga Management FEB Universitas Indonesia, kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional masih besar. Bahkan dari sisi kinerja perusahaan negara itu tak kalah dan mampu bersaing dengan entitas sejawat di kawasan Asia Tenggara. Kehadiran BUMN masih relevan di tengah era perkembangan zaman saat ini. "Hal tersebut bisa dilihat dari total aset BUMN yang mencapai Rp 8.800 triliun atau 54 persen dari total produk domestik bruto (PDB) yang mencapai Rp 14.800 triliun," dikemukakan pada seminar BUMN Going Global di Jakarta, Selasa 10 Desember 2019.<sup>157</sup> Dari sisi revenue atau pendapatan, perusahaan plat merah pada periode yang sama menghasilkan Rp 2.300 triliun (15 persen terhadap PDB), dan laba Rp154 triliun (1 persen terhadap PDB). "Angka ini cukup menarik jika dibandingkan dengan BUMN negara tetangga seperti Singapura.

Dalam catatan, Singapura pada sepanjang 2018 memiliki PDB nominal sebesar 491 miliar dolar Singapura. Sedangkan persentase aset Tamasek (kelompok usaha negara milik negara Singapura) terhadap PDB hanya sebesar 10 peren. Lalu, pendapatan 22 persen terhadap PDB, dan laba bersih 4,6 persen terhadap PDB. "Angka tersebut menunjukkan bahwa kemampuan Tamasek jauh lebih efektif dan efisien jika dikomparasikan dengan perusahaan-perusahaan asal Indonesia," katanya.

Lebih lanjut, gambaran terhadap entitas usaha Malaysia yang tergabung dalam Khazahan. Pada 2018, Negeri Jiran tersebut memiliki PDB nominal sebesar 1,4 miliar ringgit Malaysia. Adapun, total aset Khazahan terhadap PDB hanya berada pada level 6 persen. Sedangkan untuk sisi revenue dan laba bersih, masing-masing memiliki persentase 0,31 persen dan minus 0,45 persen dibandingkan dengan PDB. "Khazahan mendapatkan hasil buruk karena mencatat kerugian pada sepanjang 2018," tuturnya.

Dari sisi pertumbuhan aset, BUMN di Indonesia mempunyai ruang yang lebih besar dengan 12,5 persen, jauh lebih tinggi jika menilik Tamasek yang hanya berada pada level 6,7 persen dan Khazahan minus 8,15 persen. Akan tetapi, pertumbuhan aset itu tidak dibarengi

---

<sup>157</sup> Toto Pranoto *Menakar Kemampuan Bersaing BUMN di Kawasan ASEAN*, Berita, <https://www.tagar.id/menakar-kemampuan-bersaing-bumn-di-kawasan-asean>

oleh kemampuan BUMN dalam menghasilkan laba (ROA) dengan hanya menempati ranking ketiga dengan 2,91 persen. Tertinggal dari Tamasek (21,85 persen) dan Khazahan (5,15 persen). "Ini artinya BUMN kita sebenarnya memiliki potensi dan kemampuan yang besar untuk menghasilkan laba dibandingkan dengan dua kompetitor itu.

Pembentahan menghadapi MEA yang sudah berlaku sejak 2015 termasuk di daerah terhadap BUMD, membutuhkan respons, namun masih belum optimal mempersiapkan diri. Sesuai kajian sampai pada 2018 ada beberapa kendala disamping keuangan BUMN/BUMD merupakan keuangan dari Negara /APBN dan bukan penyertaan saham yang berakibat kurang optimalnya pengelolaan kegiatan, juga ada beberapa kendala.

Kendala tersebut sesuai hasil penelitian yang dikaji., tim survei ASEAN yang dilakukan LIPI pada Mei 2015 lalu, terdapat beberapa hal yang menunjukkan ketidaksiapan Indonesia dalam menyambut MEA.

*Pertama*, berbagai kegiatan yang dilakukan kementerian dan lembaga pemerintah cenderung sektoral dan tidak selaras antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari pembentukan ASEAN Economic Community Center (AEC Center) yang didirikan September 2015 lalu. Manfaat pembentukan AEC ini tidak maksimal dirasakan oleh masyarakat. Banyak masyarakat yang tidak tahu mengenai hal ini. Padahal, tujuan pembentukan AEC terbilang positif yakni untuk memberikan edukasi, konsultasi dan advokasi, dengan harapan pelaku usaha dan industri mengetahui cara memanfaatkan MEA dan cara mengekspor hasil produksinya.

*Kedua*, penerapan kebijakan Standar Nasional Indonesia (SNI) masih jauh dari harapan, khususnya bagi UKM terkait dengan pengajuan dan proses sertifikasi yang masih berbelit dan mahal. Penerapan SNI juga belum didukung sepenuhnya oleh infrastruktur SNI atau laboratorium uji dan personel yang memadai.

*Ketiga*, pemerintah pusat dan daerah belum sepenuhnya menunjukkan keberpihakan kepada UKM. Padahal, menurutnya, UKM harus menjadi fokus penting dalam pelaksanaan MEA.

*Keempat*, permasalahan terkait infrastruktur dan konektivitas yang dihadapi oleh dunia usaha dalam Priority Integration Sector (PIS) di Indonesia. Keterbatasan infrastruktur dan konektivitas ini yang mempengaruhi tingkat kemampuan daya saing produk dan jasa yang dihasilkan. Kelima, sifat pasif masyarakat Indonesia umumnya dianggap sebagai faktor utama penghambat sosialisasi MEA. Selain itu, terbatasnya tenaga penyuluhan dan minimnya intensitas kegiatan penyuluhan membuat sosialisasi MEA tidak berkembang.<sup>158</sup>

BUMN/BUMD dipandang masih mengalami kendala, Berdasarkan hasil penelitian tim survei ASEAN yang dilakukan LIPI pada Mei 2015 lalu, terdapat beberapa hal yang menunjukkan ketidaksiapan Indonesia dalam menyambut MEA. Pertama, berbagai kegiatan yang dilakukan kementerian dan lembaga pemerintah cenderung sektoral dan tidak selaras antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari pembentukan *ASEAN Economic Community Center* (AEC Center) yang didirikan September 2015 lalu.

Manfaat pembentukan AEC ini tidak maksimal dirasakan oleh masyarakat, akibat dari beberapa hal, yaitu disamping masyarakat tidak memahami tujuannya, yang sesungguhnya adalah memberikan edukasi, konsultasi dan advokasi, dengan harapan pelaku usaha dan industri mengetahui cara memanfaatkan MEA dan cara mengekspor hasil produksinya. Selanjutnya terkait dengan sertifikasi khususnya bagi UKM tentang pengajuan dan proses sertifikasi yang masih berbelit dan mahal, penerapan kebijakan Standar Nasional Indonesia (SNI) masih jauh dari harapan, Penerapan SNI juga belum didukung sepenuhnya oleh infrastruktur SNI atau laboratorium uji dan personel yang memadai. Ketiga, pemerintah pusat dan daerah belum sepenuhnya menunjukkan keberpihakan kepada UKM. Sedangkan tujuannya menjangkau UKM yang hendaknya menjadi fokus penting dalam pelaksanaan MEA.

Termasuk didalamnya adalah permasalahan terkait infrastruktur dan konektivitas yang dihadapi oleh dunia usaha dalam *Priority Integration Sector* (PIS) di Indonesia. Keterbatasan infrastruktur dan konektivitas ini yang mempengaruhi tingkat kemampuan daya saing produk dan jasa yang dihasilkan. Budaya bangsa Indonesia yang pasif membutuhkan adanya

---

<sup>158</sup> Isis Ikhwansyah, An-an Chandrawulan dan Prita Amalia, *Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada Era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)*, Media Hukum , Vol 25, Desember 2018

dorongan pemerintah belum optimal yang dapat menjadi faktor penghambat dalam memasuki era MEA.

Hal-hal di atas merupakan hambatan dan tantangan baik dari aspek pengaturan yang mengganggu efektifitas dan efisiensi pengelolaan BUMN/BUMD, juga dari aspek yang tidak kalah penting terkait dengan upaya pemerintah untuk melakukan sosialisasi mendorong bidang usaha terutama UKM di mana BUMD ada dalam arena kegiatan di wilayah-wilayah seluruh Indonesia.

Upaya yang dilakukan pihak daerah, perlu didorong pemerintah Pusat juga pemerintah Daerah agar termotivasi untuk siap karena kurangnya sosialisasi di tingkat pusat dan daerah. Tidak sedikit pula pemerintah daerah yang belum menyiapkan kerangka regulasi, kebijakan maupun program terkait dengan MEA. Daerah perlu didorong untuk memiliki strategi khusus dalam menghadapi MEA 2015," hasil diskusi "Kesiapan Daerah dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015" di Jakarta, Rabu (20/8).<sup>159</sup>

Salah satu strategi khusus itu, adalah dengan meningkatkan daya saing produk unggulan daerah dan mendorong ekspansi promosi produk unggulan baik barang dan jasa. Hal itu bisa dilakukan melalui fasilitasi promosi dan mendorong eksportir lokal untuk mengembangkan pasar di ASEAN. Selain itu, mendorong investasi di daerah melalui penyederhanaan prosedur, mempersingkat wakay, serta transparansi proses perijinan usaha dan menciptakan iklim investasi yang kondusif di daerah melalui tata kelola investasi yang baik. Hal itu dapat dilakukan melalui kerjasama BUMD dengan pihak-pihak yang berpotensi, sebagaimana telah mulai dilakukan penandatangan MoU antara Apkasi dengan Badan Kerjasama BUMD seluruh Indonesia (BKSBUMDSI). Ketua Umum BKSBUMDSI, untuk meningkatkan kapasitas BUMD dalam rangka memberdayakan potensi daerah menghadapi MEA 2015. Agar BUMD lebih professional dan mandiri.

Dalam kaitan itu maka lembaga peradilan mengambil langkah-langkah dalam rangka menyongsong keterbukaan Masyarakat Ekonomi ASEAN dengan berbagai putusan hakim

---

<sup>159</sup> *Isran Strategi Khusus Dalam Menghadapi MEA 2015," dalam diskusi "Kesiapan Daerah dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015" di Jakarta, Rabu Rabu, 20 Agustus 2014*

yang dipandang kurang mendukung terhadap langkah untuk menyusun regulasi hukum nasional yang dapat memberikan peluang bisnis bagi BUMN semakin jauh dari harapan. Padahal dengan adanya berbagai upaya penyamaan persepsi dapat menjadi tonggak awal untuk terciptanya penyusunan regulasi yang memberikan dukungan pada BUMN dalam berkiprah secara optimal dan profesional sebagai pelaku usaha yang akan mampu bersaing dalam era MEA.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, upaya untuk mengembalikan pemahaman terhadap keuangan Negara pada BUMN hasil dari penyertaan APBN sebagai kekayaan BUMN sebagai PT Persero terlepas dari keuangan negara telah diperjuangkan oleh Center for Strategies Studies University of Indonesia (CCS-UI), Forum BUMN dan lembaga yang perduli BUMN, melalui upaya pengujian materi UndangUndang Keuangan Negara ini terhadap UndangUndang Dasar (UUD) 1945 dengan Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 tertanggal 22 Mei 2013 dan Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tertanggal 17 Juni 2013, yang ditolak Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pihak-pihak tersebut secara seluruhnya. Sebelum perkara tersebut diputus MK, dikatakan bahwa keberadaan dari keuangan negara yang berasal dari APBN lewat penyertaan pada BUMN. Hasan Bisri yang menjabat saat itu sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan berpandangan bahwa BUMN harus tetap menjadi bagian dari keuangan negara. Namun demikian menurutnya agar BUMN bisa berkembang, perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat, termasuk mengikuti ketentuan undang-undang perseroan.

Kekayaan negara pada BUMN harus terpisah dari APBN agar kekayaannya dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat dan efisien untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih lanjut dinyatakan bahwa maksud pengertian kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah dipisah dari sistem pencatatan dan pengelolaan APBN. Walaupun demikian, keuangan yang berasal dari APBN dipisahkan dari BUMN tetap merupakan bagian dari kekayaan negara, aset negara, dan keuangan negara.

Pandangan lain bahwa Undang-Undang Keuangan Negara berdampak tidak ada kepastian hukum bagi pelaksana Undang-Undang BUMN dan undang-undang terkait. Hal tersebut merupakan salah pelaksanaan bisnis dari BUMN atau BUMD. Direksi BUMN atau BUMD akan dibayang-bayangi kekhawatiran dari keputusan bisnis yang jujur dan akuntabel, tetapi dituduh korupsi karena mengakibatkan kerugian negara.

Hal ini tidak tepat jika kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal BUMN masih dikategorikan sebagai bagian keuangan negara seperti diatur Undang-Undang Keuangan Negara. Pengurus BUMN bukan penyelenggara negara, melainkan organ BUMN seperti halnya direksi-direksi perusahaan lainnya. Menurut ketentuan di dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 Angka (1) tersebut meliputi: kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah walaupun Undang-Undang BUMN mengatur bahwa PT (Persero) dalam melakukan kegiatan usahanya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Kurang konsistennya pengaturan tersebut menimbulkan tidak efektifnya kegiatan yang dilakukan oleh Organ Perusahaan Terbatas yang dalam hal ini adalah BUMN dan BUMD. UU Perseroan Terbatas dengan demikian tidak efektif secara optimal. Karena kebijakan sektoral terkait dengan tindakan korporasi atau dalam rangka *business judgement* yang dilakukan oleh Direksi PT (Persero) tidak berlaku secara equal bagi semua entitas bisnis baik PT Swasta maupun PT (Persero) seperti misalnya pengaturan dan/atau penyusunan RKAP, penentuan dan/atau penunjukan auditor perseroan, pengaturan mengenai pengadaan barang dan jasa, penghapusan aset perseroan, penghapusan piutang dan sebagainya. Semua ini adalah ranah *business judgement rule* Perseroan.

Secara ekstensial, saat ini selalu timbul kekhawatiran dari Direksi PT (Persero) bahwa dalam membuat keputusan bisnis selalu dibayang-bayangi akan timbulnya ekses negatif terkait dengan keputusan bisnis yang dijalankan. Mereka paham sekali bahwa dalam membuat keputusan bisnis tidak ada satupun direksi yang mampu memastikan bahwa keuntungan yang

diprediksikan akan diperoleh melalui perhitungan-perhitungan bisnis yang akurat, wajar dan akuntabel sesuai dengan *standard operation procedure* (SOP) yang telah ditetapkan, sesuai dengan prinsip kehati-hatian dan dilandasi oleh prinsip itikad baik dengan mengedepankan prinsip-prinsip good corporate governance.

Keuntungan tersebut akan benar-benar atau pasti akan diperoleh sesuai dengan prediksi tersebut. Sesuai hasil kajian terdapat bebagai hasil penelitian yang menemukan bahwa tidak semua Direksi Persero paham akan yang dikemukakan di atas. Bisa dimaklumi karena tidak semuanya bahkan mayoritas tidak berlatar belakang pendidikan hukum. Walaupun ada Biro Hukum di perseroan tersebut namun tidak memahami pengetahuan tentang hukum bisnis, maka dapat dipastikan juga tidak akan memahami ketidakharmonisan beberapa kaedah hukum sebagaimana diuraikan di atas.

Oleh sebab itu tidak heran jika dibaca di media-media, BUMN di Indonesia sering dibandingkan dengan BUMN negara-negara tetangga yang sangat jauh dalam pencapaian revenue-nya. Dalam penelitian terlihat bahwa sejumlah Pengadilan Niaga di lima kota, yaitu: Medan, Semarang, Jakarta, Surabaya dan Makasar, terlihat tidak adanya sinkronisasi dalam menanggapi kekayaan negara yang dipisahkan untuk kegiatan Perusahaan Terbatas, seperti BUMN dan BUMD. Sesuai data dalam penelitian-penelitian dalam kajian pustaka hasil hasil wawancara peneliti dengan dengan praktisi hukum yang ada dengan tegas menafsirkan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, bahkan hakim-hakim di Pengadilan Niaga mengatakan bahwa kekayaan BUMN itu adalah kekayaan negara.

Ketidakharmonisan di dalam menyikapi BUMN sebagai badan hukum yang mandiri, antara rezim hukum privat dan rezim hukum public masih menimbulkan dilemma. Dari pandangan hukum publik, ada dua undang-undang yang mengklaim bahwa kekayaan BUMN itu termasuk kekayaan negara, yakni Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Padahal dari kacamata hukum privat, yang disebut pelaku usaha baik badan hukum publik atau privat, kalau melaksanakan bisnis harus tunduk kepada rezim hukum bisnis.

Terkait dengan perbedaan pandangan tersebut, maka Mahkamah Agung telah menerbitkan Fatwa Nomor: WKMA/Yud/20/VIII/ 2006 tanggal 16 Agustus 2006, yang pada intinya menyatakan bahwa:

1. Piutang BUMN bukan merupakan piutang negara;
2. Ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dirumuskan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dengan penyertaan modal pada persero, seperti Pasal 2 huruf g yang rumusannya “kekayaan negara / kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat dsbnya

Upaya serius MA untuk menyatukan persepsi dalam penegakkan hukum terhadap pemahaman kekayaan yang dipisahkan dari APBN pada BUMN Persero oleh Rakernas MA 2010 sebagaimana telah dikemukakan di atas, telah menghasilkan kesimpulan dan menjadi petunjuk kepada para hakim dalam melakukan sita jaminan atau sita eksekusi terhadap harta BUMN atau BUMD dalam Rakernas Mahkamah Agung dalam kesimpulannya bahwa harta kekayaan BUMN atau BUMD dapat disita oleh pengadilan. Terhadap keuangan negara yang disertakan inbreng (penyertaan modal) dalam BUMN atau BUMD persero dapat disita, demikian bunyi kesimpulan yang dihasilkan oleh Bidang Perdata Umum.

Namun tidak semua harta kekayaan BUMN atau BUMD yang dapat disita. Intinya, kekayaan negara yang telah disertakan sebagai modal BUMN atau BUMD dapat disita karena kekayaan itu bukan lagi milik negara melainkan sudah menjadi harta miliki BUMN atau BUMD. Raker Mahkamah Agung ini berlandaskan pada pandangan yang mengatakan bahwa BUMN atau BUMD adalah Perusahaan Terbatas dimana status harta tersebut tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan dikelola oleh perseroan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Uang atau barang milik negara yang bukan penyertaan modal tetapi dikelola oleh BUMN atau BUMD tidak dapat dilakukan sita jaminan atau sita eksekusi.

Hal itu perlu ditetapkan agar Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa harta kekayaan milik negara tidak bisa disita oleh pengadilan dapat dilakukan sita,

Putusan MK yang menolak *judicial review* Undang-Undang Keuangan Negara tersebut, dikhawatirkan akan menimbulkan keresahan bagi BUMN. Bisnis yang dijalankan oleh BUMN akan terhambat karena adanya kekhawatiran apabila BUMN mengalami kerugian, dianggap merugikan keuangan negara. Dengan adanya perbedaan pandangan dan pendapat antara MA dan MK tersebut, tentu akan membingungkan praktik penegakan hukum oleh para penegak hukum terhadap BUMN, bahkan menimbulkan adanya ketidakpastian hukum. Padahal MA sudah berusaha konsisten di dalam memberikan putusan pada BUMN sebagai badan hukum yang mandiri seperti putusan terakhir yang diberikan terhadap PT Istaka Karya sebagai BUMN persero.

Upaya yang telah diperjuangkan oleh para akademisi dan didukung oleh Mahmaha Agung sebagaimana dikemukakan di atas harus menelan rasa kecewa, karena para akademisi telah bersusah payah untuk menegaskan kembali asas dan doktrin hukum bahwa BUMN harus diperlakukan sebagai badan hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari Keuangan Negara menjadi kandas karena adanya Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013.

Akibat dari Putusan MK berlaku bagi semua perkara yang terjadi di kemudian hari (*erga omnes*). *Erga omnes* adalah istilah dalam bahasa Latin yang berarti "terhadap semuanya". Dalam bidang hukum, hak atau kewajiban *erga omnes* adalah hak atau kewajiban "terhadap semua". Sebagai contoh, hak properti bersifat *erga omnes* dan dapat diberlakukan terhadap semua orang yang melanggar hak tersebut. Hak *erga omnes* merupakan konsep yang berbeda dengan hak yang diperoleh dari perjanjian karena hak tersebut hanya dapat diberlakukan terhadap penandatangan perjanjian tersebut.

Sebagai wawasan pandangan dikemukakan bahwa istilah ini mengacu kepada kewajiban negara terhadap komunitas internasional secara keseluruhan yang diterapkan dalam hukum internasional. Setiap negara dapat mengambil langkah hukum apabila kewajiban *erga omnes* telah dilanggar. Konsep ini telah diakui oleh Mahkamah Internasional di dalam perkara *Barcelona Traction* yang menyatakan bahwa kewajiban ini perlu dipisahkan dengan kewajiban antara satu negara dengan negara lain seperti dalam bidang perlindungan diplomatik.

Salah satu contoh aturan *erga omnes* adalah larangan pembajakan di laut. Dalam opininya yang dikeluarkan pada tanggal 9 Juli 2004, Mahkamah Internasional juga telah menyatakan bahwa "hak penentuan nasib sendiri" merupakan hak *erga omnes*.<sup>160</sup> Yaitu hak untuk menjaga wilayahnya sendiri demi keamanan dan kesejahteraan dari gangguan-ganguan.

Saat peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak sah oleh MK karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, maka menjadi batal dan tidak sah untuk setiap orang.<sup>161</sup>

Hukum (peraturan perundang-undangan) nasional belum memberikan peluang bisnis bagi BUMN atau BUMD dalam era keterbukaan Masyarakat Ekonomi ASEAN, karena pertentangan dua pandangan terhadap Keuangan Negara yang kekayaan negara diikutsertakan pada BUMN atau dalam penyertaan BUMN yang berasal dari APBN masih dipertahankan seperti keadaan semula. Namun dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XI/2013 yang mempertahankan pemikiran bahan Keuangan Negara yang disertakan pada modal BUMN masih dianggap bagian dari Keuangan Negara, bahkan dengan Putusan MK ini memiliki dampak yang luas bagi semua perkara yang terjadi di kemudian hari karena Putusan MK yang bersifat *erga omnes*.

Dengan keadaan demikian dapat dikatakan bahwa BUMD terhambat akibat salah satu aturan terkait

---

<sup>160</sup> Hukum internasional (Belgium v Spain) (Second Phase) ICJ Rep 1970 3 paragraf 33] Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territories

<sup>161</sup> Ibid

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengaturan BUMD diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti status perusahaan sebagai Perseroan Terbatas diatur dalam UU No. 40/2007 tentang Perusahaan Terbatas berbadan hukum dan bersifat privat, namun akibat sebagian besar modalnya merupakan penyertaan modal negara /dari APBN, tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Hal itu menimbulkan dua pandangan yang berbeda yaitu BUMN/BUMD sebagai badan hukum privat yang bergerak bebas terlepas dari Negara sesuaaaaaai landasan hukum Perusahaan Terbatas, antara lain oleh pihak peradilan/Mahkamah Agung namun di pihak negara berbeda bahwa penyertaan modal negara merupakan merupakan keuangan yang tidak terpisah dari negara berakibat tidak dapat disita apabila terjadi pailit.
2. Hambatan, dan upaya pemerintah dalam eksistensi kemajuan BUMN/BUMD sebagai Perusahaan Terbatas yaitu tidak adanya kepastian hukum dalam penerapannya demikian juga dalam mencapai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) sebagai akibat kegiatan usaha dipengaruhi sifat birokratis menghambat kebebasan BUMN/BUMD efektif mencapai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Upaya yang dilakukan pemerintah, antara lain Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan bahwa penyertaan saham Negara tidak terpisah dari kekayaan Negara sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga tidak tersentuh penyitaan apabila terjadi kepailitan.

#### **B.Saran**

1. Dalam mencapai efektifitas pengelolaan BUMD, maka dibutuhkan adanya komitmen Pemerintah dalam menindak lanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi agar pengaturan dalam UU Nomor 40 Tahun 2017 diberi pengecualian tentang penyertaan saham

negara sinkron dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, atau sebaliknya agar pemerintah tidak terjebak dalam prinsip kemandirian terkait denganprinsip ke lima tata kelola perusahaan agar diubah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

2. Dengan adanya perubahan Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Negara dianggap siap melepaskan Perusahaan bergerak mencapai optimalisasi tata kelola perusahaan yang baik terutama dalam rangka investasi asing seperti dari ASEAN dan Negara tidak terjebak dalam prinsip kelima tata kelola perusahaan yang baik

Dalam kaitan penulisan buku ini maka untuk menjadi wawasan Pembaca, ada perlunya dipaparkan beragam peraturan perundang-undangan baik secara sejarah pembentukannya maupun landasan kegiatan BUMD atau BUMN yang menjadi kendala kurang ooptimalnya *good Corporate government* dalam praktek.

Peraturan perundang-undang (norma) yang dikemukakan adalah yang terkait baik terkait dengan kedudukan Pt, APBN dan UU Pemda sbb:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 23 TAHUN 2014**  
**TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

UU ini dibuat dengan prttimbangan bahwa UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah sudah kurang sesuai dijadikan dasar hukum bagi penyelenggaraan BUMD saat ini. UU 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit, tidak secara jelas menyebutkan tentang pengelolaan BUMD.

Masih lemahnya manajemen organisasi BUMD dalam seluruh aspek, khusus perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, termasuk dalam meng-up gradding personal di dalam BUMD serta pengawasan (*POAC-Planning, Organizing, Actuating, and Controlling*). Begitu pula dalam aspek pemasaran. Banyak BUMD yang belum maksimal memberikan kontribusi PAD pada sejumlah daerah karena merugi. Karena itu kini saatnya untuk mengkaji BUMD dari berbagai aspek seperti:

*Pertama*, peranan BUMD terhadap peningkatan perekonomian daerah. *Kedua*, perlu adanya peraturan perundang-undangan yang memperkuat tentang posisi BUMD. *Ketiga*, perlu adanya pengaturan investasi mengenai mekanisme kepemilikan saham antara swasta dan pemerintah dalam permodalan dan pengelolaan pada BUMD. *Keempat*, perlu ditingkatkan kompetensi sumber daya manusia (SDM) pada BUMD. *Kelima*, perlu adanya sistem dan mekanisme pengelolaan serta sistem pemasaran pada BUMD. *Keenam*, membangun sistem pengelolaan keuangan yang kuat sehingga BUMD semakin efektif dan efisien serta memiliki daya saing yang kuat

Norma yang diatur dalam Bab XII ini mengatur tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang terdiri dari 13 Pasal sebagai akibat dari dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah

## BAB XII BUMD

### Bagian Kesatu

#### Umum

#### Pasal 331

- 1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- 2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- 3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah.
- 4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk: a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.
- 5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada: a. kebutuhan Daerah; dan b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 332

- 1) Sumber Modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal Daerah; b. pinjaman; c. hibah; dan d. sumber modal lainnya.
- 2) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah: a. kapitalisasi cadangan; b. keuntungan revaluasi aset; dan c. agio saham.

Pasal 333

- 1) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.
- 2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.
- 3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
- 4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.
- 5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua

Perusahaan Umum Daerah

Pasal 334

- 1) Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.
- 2) Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.

- 3) Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Pasal 335

- 1) Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 336

- 1) Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- 3) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- 4) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk keperluan investasi kembali (reinvestment) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.
- 5) Ketentuan lebih lanjut pada mengenai laba perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.
- 6)

Pasal 337

- 1) Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 338

- 1) Perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan.
- 2) Pembubaran perusahaan umum Daerah ditetapkan dengan Perda.
- 3) Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Bagian Ketiga

Perusahaan Perseroan Daerah

Pasal 339

- 1) 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.
- 2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- 3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Pasal 340

- 1) Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 341

- 1) Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
- 2) Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

Pasal 342

- 1) Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan.
- 2) Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Bagian Keempat

Pengelolaan BUMD

Pasal 343

- 1) Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:
  - a. tata cara penyertaan modal;
  - b. organ dan kepegawaian;
  - c. tata cara evaluasi;
  - d. tata kelola perusahaan yang baik;
  - e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
  - f. kerjasama;
  - g. penggunaan laba;
  - h. penugasan Pemerintah Daerah; i
  - i. pinjaman;
  - j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
  - k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
  - l. perubahan bentuk hukum;
  - m. kepailitan; dan
  - n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

## **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa BUMD merupakan salah satu Perusahaan Daerah yang pengaturannya didasari oleh UU No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Berkaitan dengan Pengawasan yang terdapat dalam Bab VII Pasal 19 UU No.5/1962 ditentukan bahwa “Direksi berada di bawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritet atau badan yang ditunjuknya.

Namun, dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka, UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah tersebut dicabut namun tidak digantikan dengan undang-undang tetapi dengan Peraturan Pemerintah. Badan Usaha Milik Daerah diatur dalam beberapa pasal dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan tidak diatur dalam undang-undang sebagaimana UU BUMN, padahal sama-sama kedua undang-undang tersebut mengatur tentang pemanfaatan sumber daya alam yang mengauasai hajat hidup orang banyak. Hanya saja BUMN merupakan perusahaan negara sementara BUMD berlaku dalam pemerintahan daerah.

## **UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik**

Landasan normatif tentang informasi publik yang wajib disediakan oleh BUMN, BUMD, dan /atau Badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara dalam UU ini adalah:

- Nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam UU ini;
- Nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
- Laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;
- Hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;

- Sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;
- Mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
- Kasus hukum yang berdasarkan UU terbuka sebagai informasi publik;
- Pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajiban;
- Pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- Penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- Perubahan tahun fisikal perusahaan;
- Kegiatan penugasan pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- Mekanisme pengadaan barang dan jasa, dan/atau
- Informasi lain yang ditentukan oleh UU yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/badan Usaha Milik Daerah.

Sarana untuk operasionalnya belum optimal, pelaksanaannya dilakukan secara konvensional. Dibutuhkan adanya sarana pelayanan public yang dapat diakses oleh masyarakat, Dalam websitepun banyak hakl terkait dengan informasi yang dibutuhkan sebagai bahan kepustakaan belum memadai.

### **UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik**

Undang-Undang Pelayanan Publik ini berisi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Perlayana publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Undang-Undang ini berasaskan kepentingan umum, adanya kepastian hukum, adanya kesamaan hak, adanya keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan,

partisipatif, persamaan dalam perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dan bertujuan agar batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan atas jasa publik merupakan penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan dan pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara.<sup>162</sup>

Namun kenyataannya belum memadai, pelayanan masih secara konvensional, sehingga masyarakat yang ingin mengetahui informasi antri untuk menerima informasi.

### **UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.**

Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dengan

---

<sup>162</sup> Lihat Pasal 4 huruf a,b, dan c UU No. 25 tahun 2009

definisi tersebut jelas bahwa UU perbendaharaan Negara telah memberikan landasan hukum di bidang pengelolaan keuangan negara .

Terkait dengan praktek pelaksanaannya setiap tahun ada pemeriksaan pengelolaan keuangan dan pertanggungjawabannya. Di Kota Madya Kupang dilakukan oleh BAPEDA Propinsi Nusa Tenggara Timur.

### **Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 58/2005)**

PP No. 58/2005 Pasal 128 menentukan bahwa “Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.”

Berdasarkan aturan tersebut Depdagri memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Pengertiannya adalah bahwa Depdagri harus senantiasa berkoordinasi dengan departemen lain yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah khususnya Departemen Keuangan.

Dalam bidang pengelolaan keuangan publik, pemerintah pusat maupun daerah adalah wewenang dari Depkeu sebagai pemegang otoritas public finance policy. Departemen Keuangan melalui Dirjen Perbendaharaan memiliki wewenang untuk pembinaan SAPD. Selain itu, Depkeu harus menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah sebagai fasilitas untuk melakukan kompilasi, analisis data dan penyediaan informasi keuangan daerah secara nasional. Sistem ini bertujuan untuk membantu Menteri Keuangan dalam merumuskan kebijakan fiskal dan kebijakan keuangan daerah serta melakukan pemantauan, pengendalian dan evaluasi pendanaan Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah, dan defisit anggaran Daerah.

Oleh karena itu, seharusnya Aturan, Pedoman Dan Standar dalam SAPD yang mengatur adalah Departemen Keuangan. Depdagri seharusnya menjalankan tugasnya dalam pembinaan dan pengawasan keuangan daerah apabila terkait dengan pengaturan SAPD harus bersinergi dengan Depkeu, agar pedoman yang dikeluarkan jelas/pasti dan satu bahasa. Selama Depdagri dan Depkeu tidak satu bahasa dalam hal ini, maka Pemerintah Daerah yang akan selalu menjadi ‘korban’. Daerah akan bingung, dan tidak sedikit dana APBD yang dikeluarkan sebagai akibat ketidakjelasan ini. Peraturan yang jelas dan konsisten dapat memberikan kepastian hukum bagi daerah dalam implementasinya.

**Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.**

Peraturan Pemerintah ini berisi kewajiban BUMD memberikan laporan keuangan dan kinerja, yang normanya dituangkan dalam Pasal 2, yaitu Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan:

- a. Laporan Keuangan; dan
- b. Laporan Kinerja.

Selanjutnya dalam norma Pasal 3 ditentukan bahwa:

- (1) Entitas Pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri dari:
  - a. Pemerintah pusat;
  - b. Pemerintah daerah;
  - c. Kementerian Negara/Lembaga; dan
  - d. Bendahara Umum Negara.
- (2) Entitas Pelaporan Kementerian Negara/Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Ketentuan Pasal 4 berisi 2 (dua) ayat yang menentukan bahwa :

- (1) Setiap kuasa Pengguna Anggaran di lingkungan suatu Kementerian Negara/Lembaga merupakan Entitas Akuntansi.
- (2) Bendahara Umum Daerah dan setiap Pengguna Anggaran di lingkungan pemerintah daerah merupakan Entitas Akuntansi

Hal tersebut berlaku pula bagi BUMD PDAM Air Minum Kota Madya Kupang oleh BAPEDA yang hasilnya adalah baik.

**Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 Tentang Pembinaan dan Pengawasan**

Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Angka 4 nya menyatakan bahwa Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaannya tidak optimal karena fungsi Pemerintah Daerah sebagai Pemilik Perusahaan menunjuk Anggota Dewan Pengawas secara subyektif, menghasilkan dalam praktek tidak efektif.

**Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Di dalam ketentuan umum Peraturan Menteri ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun Pelaksanaan Pengawasan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 adalah Pejabat Pengawas Pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada PKPT. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Kemudian dalam Pasal 9 menyatakan bahwa Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, meliputi : Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan; Pemeriksaan dana dekonsentrasi; dan Pemeriksaan tugas pembantuan; dan Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.

Kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis.

Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan. monitoring dan Evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 dituangkan dalam bentuk laporan hasil monitoring dan evaluasi. Pasal 15 berbunyi sebagai berikut: Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Jenderal disampaikan kepada Menteri dan Gubernur dengan tembusan BPK; Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Provinsi disampaikan kepada

Gubernur dengan tembusan kepada Menteri dan BPK Perwakilan; dan Laporan hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan.

Pemeriksaan dilakukan secara intern oleh inspektorat kemudian hasilnya diserahkan ke Bupati/Wali Kota untuk diteruskan ke BPK yang akan memeriksa berdasarkan laporan tersebut dengan cara mengkaji ke lapangan.

### **Permendagri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD**

Pasal 3 mengatur tentang pengangkatan Direksi yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Direksi diangkat oleh Kepala Daerah diutamakan dari swasta atas usul Badan Pengawas.
- (2) Dalam hal calon Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan berasal dari swasta maka yang bersangkutan harus melepaskan terlebih dahulu status kepegawaianya.
- (3) Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Diutamakan mempunyai pendidikan sekurang-kurangnya Sarjana (S1);
  - b. Mempunyai pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di perusahaan yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik;
  - c. Membuat dan menyajikan proposal tentang visi, misi dan strategi perusahaan;
  - d. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Anggota Direksi atau dengan Anggota Badan Pengawas lainnya sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar.
- (4) Pengangkatan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 18 menyatakan tentang Badan Pengawas sebagai berikut:

- (1) Badan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah.
- (2) Badan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari orang yang profesional

yang profesional sesuai dengan bidang usaha BUMD yang bersangkutan.

(4) Untuk dapat diangkat sebagai Badan Pengawas, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Menyediakan waktu yang cukup;
- b. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Badan Pengawas lainnya atau dengan Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar;
- c. Mempunyai Pengalaman dalam bidang keahliannya minimal 5 (lima) tahun.

(5) Pengangkatan Badan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.

Secara umum, pelaksanaan pengelolaan Perusahaan Daerah mengalami berbagai masalah, antara lain: masalah efisiensi, intervensi dan birokrasi, *pengendalian dan pengawasan*.

Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti *dewan komisaris* pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemerintah daerah, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis secara professional sama sekali. Biasanya, badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri, walaupun menerima hasil dari fungsinya.

### **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara**

Diktum Menimbang Undang-Undang No 17 Tahun 2003 diuaikan tentang latar belakang penyelenggaraan pemerintahan negara adalah untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Pengertian keuangan negara dalam perspektif Undang-undang No 17 tahun 2003 dituangkan dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka (1) yaitu: "Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut". Dengan demikian pengertian keuangan negara di atas meliputi hal-hal sebagai berikut:

- j. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- k. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- l. Penerimaan negara;
- m. Pengeluaran negara;
- n. Penerimaan daerah;
- o. Pengeluaran daerah;
- p. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan negara;
- q. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaran tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum;
- r. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan.

Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas

yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut daitas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *Good Corporate Governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat pasal 23 C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practises* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- f. akuntabilitas berorientasi hasil,
- g. profesionalitas,
- h. proporsionalitas,
- i. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,
- j. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam

undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2003**  
**TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA**

Pertimbangan Pembentukan dan tujuannya adalah bahwa Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi, yang mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat;

Pasal 1 angka 2 menentukan bahwa Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Pasal 1 angka 10 menentukan bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertujuan menyelenggarakan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, *kemandirian*, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat

Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya

terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Jogjakarta: Pembaruan, 2005

Bacelius Ruru, "Good Corporate Governance dalam Seminar Sosialisasi Corporate Governance yang di selenggarakan atas kerjasama Universitas Gadjah Mada dan Universitas of South Carolina, Yogyakarta 21 Juli 2000

Bentham: *The Greatest Happiness of the Greatest Number*, Harvard University Published, Massachsett, USA, 1748-1832

Burhan Bungin (ed), *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, W.W.Norton & Company, New York, 1984

George R. Terry, *Principles of Management*, R.D. Irwin, 1960 ; 1968; 1971; 7th edition 1977; 8th Ed. with Stephen G. Franklin, 1994

Georgopolous dan Tannembaum..*Efektivitas Organisasi*. (Jakarta: Erlangga,1995)

Handayaningrat, Suwarno. *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*: PT. Gunung Agung,Jakarta, 1983

Hidayat. *Teori Efektifitas Dalam Kinerja Karyawan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 1986

Ina Saudidjah, *Permasalahan dan Tantangan BUMD Dalam Pengelolaan Pelayanan Publik*, Hin & Hill Jakarta, 2004

Indrajit, Richardus eko, Membangun Aplikasi E-goverenment. Hin & Hill, Jakarta, 2003

Jeane Neltje Saly, *Sistem Pengawasan BUMD Dalam Pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance-GCG)*, BPHN, 2012

....., Sistem Pengawasan BUMD Dalam Pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance-GCG), BPHN, 2012

....., BPHN Hasil penelitian Tim Penelitian BPHN, , Jakarta, 2016

....., BPHN, Proyek Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta, 2006,

....., Tim Penelitian Pengawasan BUMD, Proyek Pembangunan Tahun Tahun 2016/2017 , Dokumentasi Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta

Laurence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage

Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan*, Prof. Dr. Mochtar K usumaatmadja, S.H., Ll.M.\*) Sebuah Sebuah Kajian Deskriptif Analitis, Alumni Bandung Foundation, 1975,

Mas Ahmad Daniri, "Good Corporate Governance," Makalah di sampaikan dalam *Lokakarya Pengelolan Perusahaan (Corporate Governance)* kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan *University of South Carolina*, bertempat di Kampus USU pada tanggal 27 Juni 2000

MochtarKusumaatmadja.*FungsiHukumDalam Pembangunan Nasional*, BinaCipta, Bandung, 1979

....., *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986,

..... *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995

M Richard Steers, Terj: Magdalena Jamin. *Efektivitas Organisasi*. (Jakarta: Erlangga, 1980

Sondang Siagian, *Menejemen Pembangunan*, RajaGrafindo, Jakarta,

Otje Salman dan Eddy Damian (ed), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja,S.H.,LL.M., Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2002

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 1, Prenada Media Group, Jakarta, 2006

Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, Jakarta, STIA Press, 1999.

Purwadi. *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam meningkatkan PendapatanAsli Daerah*. Surabaya : Balitbang Daerah ProvinsiJawaTimur, 2002.

M Richard Steers,M Richard Steers , Terj: Magdalena Jamin. *Efektivitas Organisasi*. Surabaya, Erlangga Erlangga, 1980

RustianKamaluddin, *PerandanPemberdayaanBUMD DalamRangkaPeningkatan Perekonomian Daerah Daerah*,Balitbang Daerah Jawa Tengah, 2002.

Soleh, Chabib dan Rocmansjah, Heru *Pengeloaan Keuangan dan Aset Daerah*. Fokusmedia, Jakarta, 2010.

SondangSiagian, *MenejemenDalamPelaksanaan Pembangunan Indonesia*, BinaCipta, Bandung,2008

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni Bandung, 1992,

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008).

Sri Mamudji, dkk, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit FH UI, 2005

Stephen P. Robbins, Mary Coulter. : Manajemen Edisi Kesepuluh Jilid 1 Erlangga

Setiawandkk.. *Model PelayananPublik yang Berkeadilan : StudiEmpirikpada PDAM Kota Surakarta laporan Penelitian*. Surakarta : Institute Fakultas EkonomiUniversitasMuhammadiyah Surakarta, 2008.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1984

Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*.Jakarta : CV. Haji MasAgung, 1994

Stephen Robein, *Supervision in the Activity of Development Process (Pengawasan Dalam Proses*

*Perkembangan Kegiatan), Harvard University Published, Boston Massatchussetts, USA*  
Jogyakarta, Terjemahan Budirahardjo, 2008

Sutan Remy Sjahdeini, "Peranan Fungsi Pengawasan Bagi pelaksanaan Good Corporate Governance  
" Reformasi Hukum di Indonesia Sebuah Keniscayaan, Editor RM Talib

Puspokusumo, tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi RI, Jakarta,  
2000

Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research: Pengantar Metodologi Ilmiah*, CV. Tarsito,  
Bandung, 1970

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Beberapa Undang  
Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

----- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

----- Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah

diubah beberapa kali terakhir dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2015,

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Draft RUU tentang Perubahan Undang-

Undang No.31 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Bahan Timus, Per Tanggal 23 Juni  
2014.

\_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Dalam Negeri 1Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan  
Perusahaan Daerah.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik  
Perusahaan Daerah.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD.

\_\_\_\_\_. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman PengelolaBarang  
Daerah

----- Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke  
ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.

- Permendagri No. 22 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
- Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
- Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

### **C. Website Dan Lain-Lain**

Andre, Kupang NEWS » Kupang PLUS Menteri PU Tarik Aset PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang Jumat, 25 November 2016 09:12 Menteri PU Tarik Aset PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang Adi Jeremias, BUMD Kepala Bagian Umum Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kupang Desember 2017

Bachtiar Hassan Moraza, “Perusahaan dikelola dengan baik (Corporate Governance), ‘Makalah disampaikan pada *Lokakarya Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance)* kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan University of South Carolina

David K Linnan, “Prinsip-Prinsip OECD Mengenai Pengelolaan Perusahaan (*Corporate Governance*), Makalah disampaikan pada *Lokakarya Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance)* kerjasama Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia *dan University of South Carolina*, bertempat di kamus USU pada tanggal 27 Juni 2000

Holly J. Gregory dan Marsha E Simms, “ Pengelolaan Perusahaan (Corporate Governance): Apa dan Mengapa hal tersebut Penting, “Makalah disampaikan pada *Lokakarya Pengelolaan Perusahaan Pascasarjana (Corporate Governance)* kerjasama Program Pascasarjana Sumatra Utara Universitas Sumatra Utara, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan *University of South Carolina*, bertempat di Kampus USU pada tanggal 27 Juni 2000,

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) *Kamus versi online/daring (dalam jaringan)*,

<https://kbbi.web.id/efektif>, Diakses, di Jakarta, 23 Desember 2017

OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publication Services, Francis, 2004



# **Perspektif Hukum**

## **Penyertaan Saham Negara**

### **pada Perusahaan Terbatas**

**dalam Tata Kelola Perusahaan yang Baik**  
**(Good Corporate Governance-GCG)**

Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Hal tersebut terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Berkaitan dengan di persangkakan dan dituntutnya sejumlah mantan direksi atau direksi PT BUMN (Persero) atas perbuatan mereka yang merugikan PT BUMN (Persero) sehingga dikategorikan merugikan keuangan negara, perlu diberikan pemahaman mendalam karena keuangan PT BUMN (Persero)/BUMD berdasarkan teori hukum dan teori lingkungan kuasa hukum bukan merupakan keuangan negara sehingga kerugian pada PT BUMN (Persero) bukan kerugian negara. Pemikiran aparat penegak hukum Kejaksaan Agung, Kepolisian, dan Pemeriksa BPK, bahwa kerugian persero merupakan kerugian negara tidaklah salah. Pengertian keuangan negara, yaitu kekayaan negara baik berupa barang maupun uang, di mana keuangan negara ini di gunakan untuk kepentingan publik. Landasan hukum yang mendasari pemikiran tersebut adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pasal 1 angka 1). Namun apabila pemerintah melakukan penyertaan modal uang negara yang diambil dari APBN ke badan hukum privat, fungsi uang negara tersebut sudah berubah dari untuk kepentingan publik menjadi kepentingan badan hukum privat. Hal tersebut sesuai pandangan kalangan akademisi dan juga Direksi Persero berpendapat bahwa pengaturan BUMN Persero sebagai Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bahwa kerugian persero adalah merupakan kerugian persero sebagai badan hukum (*legal person*), dan bukan merupakan kerugian negara.

Buku ini berisi Penyertaan saham Negara/Daerah (APBN/APBD) BUMN/BUMD yang merupakan Perusahaan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas (UU PT) sangat menarik untuk diteliti, baik oleh Pusat maupun Daerah hingga bagaimana kedudukan saham negara/saham daerah yang dipisahkan menjadi polemik. Apakah saham yang dipisahkan tersebut menjadi kekayaan Perseroan Terbatas (BUMN/BUMD) atau saham negara yang disertakan tersebut kedudukannya tidak terpisah dari APBN. Bila saham tersebut tidak dipisahkan dari APBN, maka kekayaan negara tidak dapat disentuh dalam penilaian bila Perusahaan Terbatas tersebut pailit. Beragam kendala dihadapi dalam perjalanan usahanya, selain adanya pandangan yang berbeda tentang penyertaan saham di atas, landasan hukum yang berubah-ubah, sifat birokratif, campur tangan pemerintah, SDM yang kurang optimal dialami BUMN/BUMD yang berakibat berjalan tertatih-tatih tanpa kemajuan tidak sebagaimana BUMN/BUMD. Keadaan tersebut perlu menjadi kajian sistem pengawasan Keuangan BUMN/BUMD oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam kaitan dengan Pengelolaan *Good Corporate Government-GCG*. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Kemudian dituangkan lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara jo Pasal 6 ayat (3) UU BPK No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.



PT RAJAGRINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwisunggur No. 312  
Kp. Leuwisunggur, Kec. Tapal, Kota Depok 16956  
Tele 021-8431102  
Email: [rajamedia@jkt.ku.ac.id](mailto:rajamedia@jkt.ku.ac.id)

**BALAI PUBLIKASI**  
DIVISI BUKU PEGURUAN TINGGI



9786232317734