

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Istilah BUMD muncul ketika terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Permendagri tersebut mengatur bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa perusahaan daerah atau perseroan terbatas. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Tahun 2019, sudah ada 1,097 (seribu sembilan puluh tujuh) BUMD di seluruh Indonesia dengan total aset mencapai Rp. 340,118 (tiga ratus empat puluh koma seratus delapan belas) triliun.¹

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 diharapkan dapat diandalkan sebagai sumber pendanaan utama bagi pemerintah daerah.²

¹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190828134610-92-425363/kemendagri-sebut-1097-bumd-hanya-cetak-untung-rp10-t>, diupload oleh Feri Agus Setyawan, rabu/28/2019, pukul 14:03 Wib, diakses 5 Oktober 2020, pukul 10.05 Wib.

² Badan Pusat Statistik, Survei Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Daerah, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2019, hal. 1

Peran strategis BUMD ternyata belum diikuti dengan capaian yang maksimal. Kemendagri mencatat, kinerja BUMD pada Tahun 2019 masih buruk, yang tercermin dari kondisi keuangan mereka. BUMD yang jumlahnya sebanyak 1,097 hanya menghasilkan laba Rp 10.000.000.000.000 (sepuluh triliun rupiah).³

Keberadaan BUMD di seluruh Indonesia meningkat hingga mencapai 1.097 (seribu sembilan puluh tujuh) Tahun 2019. Peningkatan jumlah tersebut seiring dengan adanya keinginan pemerintah daerah di era otonomi untuk mendirikan BUMD guna mengelola potensi daerah agar meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Bahwa dalam rangka menguatkan pelaksanaan perekonomian daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)⁴ diperlukan penguatan kelembagaan perekonomian dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada daerah sehingga perlu ditetapkan dasar-dasar untuk mendirikan perusahaan daerah.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modal modalnya dimiliki oleh daerah.⁵ BUMD sebagai perusahaan milik daerah diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang

³ Op. Cit

⁴ Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengatur: “Perekonomian nasional dijalankan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

⁵ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Perusahaan Daerah⁶, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah.

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁷ Peningkatan kesejahteraan dimaksud akan terwujud apabila daerah mampu memaksimalkan seluruh potensi yang dimilikinya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan pengelolaan yang menganut prinsip-prinsip *good corporate governance* dan penuh kewajaran sehingga diharapkan akan membuka kesempatan yang lebih luas untuk memperoleh sumber-sumber pendapatan yang mampu memajukan perekonomian daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁸

Dalam tataran konsep, ada tiga pilar pelaku ekonomi di Indonesia ditinjau dari kepemilikannya, yaitu swasta, koperasi, dan milik negara/pemerintah. Kepemilikan negara sendiri terbagi menjadi 2 jenis, yaitu: BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah). Dalam disertasi ini, Penulis akan meneliti tentang BUMD.

BUMD dinilai masih belum maksimal perannya, dan bahkan banyak BUMD yang mengalami kerugian. Ada 2 (dua) permasalahan mendasar yang menghambat perkembangan BUMD, yaitu: masalah pengelolaan dan masalah modal.

⁶ Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 2387

⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dictum Menimbang

⁸ Wawancara dengan Budi Santoso, dalam jabatannya sebagai Direktur Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, pada hari Senin tanggal 11 Januari 2021.

Pertama, terkait pengelolaan atau manajemennya, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, efisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah.⁹ Permasalahan lainnya, pemerintah daerah dianggap terlalu banyak melakukan intervensi dalam pengelolaan BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit. Di sisi lain, BUMD dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat.¹⁰

Kedua, menyangkut modal, perusahaan daerah sangat bergantung pada kebijakan pemerintah daerah, sebab mayoritas modalnya berasal dari anggaran dan pendapatan daerah. Artinya, besar kecilnya modal ditentukan oleh kemampuan keuangan daerah. Hal ini berdampak pada sulitnya perusahaan mengembangkan usaha yang meskipun memiliki prospek sangat menguntungkan (*profitable*). BUMD memiliki ketergantungan pada komitmen dan kebijakan pemerintah daerah. Dalam rangka menyongsong era globalisasi, dipandang perlu mendorong peran swasta dan masyarakat dalam pengelolaan BUMD.

Dua masalah mendasar BUMD di atas banyak dipengaruhi oleh regulasi yang mengatur tentang BUMD. Pengaturan BUMD selama ini tersebar dalam banyak peraturan sektoral. Pengaturannya pun tidak saling mendukung, tetapi justeru tumpang tindih.

⁹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

¹⁰ Ibid

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMD dapat bergerak sebagai pelaksana pelayanan publik, menyeimbangkan kekuatan pasar dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah.

BUMD berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen maupun hasil privatisasi. 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.¹¹

BUMD dapat berbentuk perseroan, seperti PT. Selo Adikarto, yang berkedudukan Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta. PT. Selo Adikarto tersebut didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas Selo Adikarto, ditetapkan tanggal 28 Agustus 2017, diumumkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo, Nomor 735/2017. Pasal 8 ayat (2) Perda tersebut, komposisi saham PT Selo Adikarto menjadi Pemda memiliki 99,69% (sembilan puluh

¹¹ Tambahan Lembaran Negara No.6173, Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Bagian I Umum, alinea 2 dan 3.

sembilan koma enam sembilan persen) dari modal dasar dan Koperasi Binangun Prima sebesar 0,31% (nol koma tiga satu persen) dari modal dasar.

PT. Selo Adikarto telah mendapat penghargaan kategori Top BUMD 2019 hasil seleksi lebih dari 1.097 BUMD di seluruh Indonesia, karena bisa membuat perusahaan yang semula memiliki hutang pajak puluhan tahun yang lalu, bisa diselesaikan dengan baik, dan akhirnya bangkit bisa menghasilkan laba Rp. 5 milyar dalam satu tahun. Dari laba tersebut, PT. Selo Adikarto memasukkan keuntungan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 2.4 miliar.¹² PT. Selo Adikarto telah membangun listrik kawasan kantor sebesar Rp 1,6 miliar.¹³

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD memiliki karakteristik (Pasal 6 PP No. 54 Tahun 2017):

- a. Meliputi badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah dimana: 1 (satu) pemerintah daerah; lebih dari 1 (satu) pemerintahan daerah; 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau lebih dari 1 (satu) pemerintahan daerah dengan bukan daerah;

¹² <https://jogjadaily.com/2019/05/pt-selo-adikarto-bumd-kulon-progo-raih-penghargaan-topbumd-2019/>, PT. Selo Adikarto BUMD Kulon Progo Raih Penghargaan TOP BUMD 2019, sumber antara, diakses pada hari Sabtu, tanggal 31 Oktober 2020, pukul 13,54 WIB

¹³ Ibid

- b. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- c. Bertujuan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, 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 memperoleh laba dan/atau keuntungan;
- d. Pemerintah daerah memiliki peran strategis sebagai pengatur (*provider*), sebagai pengusaha (*entrepreneur*) dan sebagai wasit (*umpire*).

Berdasarkan UU Pemda dan PP BUMD, BUMD didirikan untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan/atau sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kepala daerah yang berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas memiliki kewenangan penuh dalam mengambil keputusan. Dengan demikian, kepala daerah sangat berpengaruh terhadap perkembangan pengelolaan perseroda. Hal ini menjadi pekerjaan rumah bagi para kepala daerah yang terkait dengan penerbitan peraturan daerah, khususnya terhadap peraturan daerah tentang perubahan bentuk hukum perseroda yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Perseroan lahir sebagai badan hukum (*rechtsperson, legal entity*), karena diwujudkan melalui proses hukum (*created by legal process*) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang tidak terpenuhi, kepada perseroan yang bersangkutan tidak diberikan keputusan Pengesahan untuk berstatus sebagai badan hukum oleh pemerintah. Proses lahirnya perseroan sebagai badan hukum, mutlak berdasarkan pada keputusan pengesahan oleh Menteri, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 7 ayat (2) UUPT.¹⁴ Keberadaannya sebagai badan hukum dibuktikan berdasarkan Akta Pendirian yang didalamnya tercantum Anggaran Dasar Perseroan.

Sifat eksistensi perseroan sebagai subjek hukum adalah terus-menerus atau abadi (*perpetual*), terutama apabila jangka waktunya dalam anggaran dasar tidak ditentukan batasannya (*indefinitive*). Dalam anggaran dasar sebuah badan hukum, selalu ditentukan jangka waktu berdirinya.¹⁵ Pengaturan jangka waktu tidak mengurangi sifat keabadian badan hukum. Peristiwa-peristiwa hukum seperti pengalihan kepemilikan, berhentinya pemegang saham dan diberhentikannya atau diganti anggota direksi maupun karyawan Perseroan, tidak mempengaruhi atau menimbulkan akibat terhadap kelanjutan hidup dan eksistensi perseroan.¹⁶

¹⁴ Pasal 7 ayat (2) UUPT selengkapnya mengatur: "Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan".

¹⁵ Pasal 9 ayat (1) huruf b UUPT

¹⁶ Rutzel MSJD cs, Contemporary Business Law, Fourth Edition, Mc Graw Hill, Publishing Company, 1990, Hlm. 821.

Badan hukum sebagai subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan sangat penting di dalam hukum, khususnya hukum keperdataan. Badan hukum, sebagai subjek hukum mempunyai wewenang hukum seperti manusia.

Subjek hukum merupakan pendukung hak dan kewajiban. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum. Ada jenis subjek hukum yang dikenal selama ini yaitu manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*).

Badan hukum atau perkumpulan (*rechtspersoon*) yang berarti orang (*person*) yang diciptakan oleh hukum dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia.¹⁷ Badan hukum sebagai subyek hukum diwakili oleh orang-orang yang bertindak bukan untuk dirinya sendiri namun bertindak untuk dan atas nama badan hukum yang disebut organ.¹⁸

Organ perseroan dari badan hukum merupakan unsur penting dimana organ dari badan hukum tersebut dapat berbuat, apa saja yang harus diperbuat dan apa saja yang tidak boleh diperbuat. Semua ini telah ditentukan dalam anggaran dasar badan hukum yang bersangkutan maupun dalam peraturan-peraturan lainnya. Organ badan hukum tersebut tidak dapat berbuat sewenang-wenang, akan tetapi dibatasi sedemikian rupa oleh ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan intern yang berlaku dalam badan hukum itu sendiri.¹⁹

¹⁷ Prof. Subekti., Pokok-Pokok Hukum Perdata, cetakan ke 12, Inter Masa, Jakarta 1985, hlm.

1

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

Perseroan sebagai subjek hukum disahkan oleh negara menjadi badan hukum tidak bisa dilihat dan tidak dapat raba (*invisible and intangible*), akan tetapi eksistensinya riil ada sebagai subjek hukum yang terpisah (*separate*) dan bebas (*independent*) dari pemiliknya atau pemegang sahamnya maupun dari pengurus dalam hal ini direksi perseroan. Secara terpisah dan independen perseroan melalui pengurus dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling, legal act*) seperti melakukan kegiatan untuk dan atas nama perseroan membuat perjanjian, transaksi, menggugat atau digugat selama jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar belum berakhir.²⁰

Salah satu bentuk badan hukum adalah perseroan terbatas. Ciri khas perseroan terbatas adalah:²¹

1. Sebagai badan hukum mandiri (*persona standi in judicio*), *legal entity, legal body*.
2. Sebagai asosiasi modal.
3. Pertanggungjawaban terbatas bagi para pemegang saham sebatas saham yang dimilikinya.
4. Pemegang saham tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan Terbatas melebihi saham yang dimiliki.

²⁰ M. Yahya Harahap, S.H., Hukum Perseroan Terbatas, Cetakan ke IV, Sinar Grafika, Jakarta 2003, hlm. 37.

²¹ Ibid

5. Adanya pemisahan tegas antara fungsi pemegang saham (RUPS) dengan fungsi Direksi dan Komisaris.
6. Memiliki Komisaris sebagai Supervisor Direksi
7. RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam arti kekuasaan yang tidak diberikan kepada Direksi dan Komisaris.

Tugas dan wewenang pengurusan diantara anggota direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS, sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (2) UUP. Pasal tersebut mengatur bahwa dalam hal anggota direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili perseroan terbatas adalah setiap anggota direksi, kecuali ditentukan lain dalam anggaran dasar perseroan terbatas (*sifat kolegiat*).

Badan hukum dapat diklasifikasi sebagai subyek hukum dengan alasan antara lain:²²

1. Badan hukum itu mempunyai kekayaan sendiri.
2. Sebagai pendukung hak dan kewajiban.
3. Dapat menggugat dan digugat dimuka pengadilan.
4. Ikut serta dalam lalu lintas hukum, misalnya bisa melakukan jual beli.
5. Mempunyai tujuan dan kepentingan.

Dalam menjalankan perbuatan hukum, subjek hukum memiliki wewenang yang dibagi menjadi dua yaitu wewenang untuk mempunyai hak (*rechtsbevoegdheid*) dan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum

²²[https:// www.coursehero.com/file/1737272274/PBH/#](https://www.coursehero.com/file/1737272274/PBH/#): Pengantar Hukum Bisnis Persekutuan Perdata, diakses pada hari Rabu, 1 Oktober 2021, pukul 10.45 WIB.

terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya.²³ Badan hukum itu sendiri adalah suatu konstruksi hukum, dalam pergaulan hukum badan hukum diterima sebagai *persoon*. Badan hukum suatu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak hukum dengan organnya, dibentuk oleh manusia yang merupakan badan yang mempunyai anggota (*korporasi*).

Ketentuan-ketentuan yang memuat syarat-syarat konstitutif dari badan hukum yang dapat berupa anggaran dasar atau undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya menunjukkan bahwa, orang-orang dapat bertindak untuk dan atas pertanggungjawaban badan hukum disebut organ dari badan hukum yang merupakan suatu esensialia dari organisasi itu.²⁴ Wewenang pengurus untuk bertindak mewakili badan hukum diatur dalam Pasal 1655 KUHPerdara yang mengatur, bahwa pengurus dapat mengikat badan hukum dengan pihak ketiga. Sebagai *rechtsfiguur*, tindakan-tindakan pengurus untuk mengikat badan hukum terhadap pihak ketiga tidak dilakukan untuk dan atas dirinya sendiri melainkan untuk dan atas nama pertanggungjawaban badan hukum.

Dalam teori organ menyamakan badan hukum sebagai suatu subyek hukum adalah *realitas* sebagaimana halnya pada manusia pribadi. Pada *rechtsperson* secara individu, yang melakukan tindakan hukum adalah organ dari individu tersebut, yaitu otak, tangan dan alat-alat lainnya, sedangkan badan

²³ Ibid

²⁴ M. Yahya Harahap, Loc. cit

hukum, yang melakukan tindak hukum adalah organ-organnya berupa pengurus dalam badan hukum tersebut.²⁵

Perseroda adalah suatu badan usaha yang berbadan hukum yang berperan sangat besar mendapatkan profit bagi daerah. Tidak tidak mengherankan jika badan usaha yang berbentuk perseroda memiliki andil besar dalam menggerakkan perekonomian nasional. Peraturan daerah (Perda) rencana bisnis yang diterbitkan oleh kepala daerah harus sesuai kebutuhan daerahnya masing-masing, karena pada dasarnya fungsi hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat relatif masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini. Namun, perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*bureaucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut *bureaucratic and engineering (BSE)*.²⁶

Pengaturan eksistensi perseroda di Indonesia yang saat ini tersebar dalam banyak regulasi sektoral, tidak terlepas dari sistem hukum yang dianut. Ada dua sistem hukum besar yang dikenal dalam hukum, yaitu sistem hukum Anglo Saxon atau sering dikenal juga Anglo Amerika dan sistem hukum Eropa Kontinental.

²⁵ Rachmadi Usman dalam Muhamad Sadi Is, *Hukum Perusahaan Di Indonesia*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2016), hlm. 21.

²⁶ Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan* Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. https://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf

Perbedaan utama dari kedua sistem hukum tersebut terletak pada sumber hukum. Sistem hukum Eropa Kontinental menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber utama, sedangkan sistem Anglo Saxon menempatkan putusan hakim sebagai sumber hukum utamanya. Dalam perkembangannya, perbedaan tersebut menjadi tidak terlalu fundamental karena Negara yang menganut sistem Eropa Kontinental mulai menggunakan putusan hakim sebagai sumber hukum. Demikian pula sebaliknya.²⁷

Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*), sehingga tidak heran jika Indonesia banyak menerbitkan hukum tertulis, termasuk peraturan yang mengatur BUMD. Dalam sistem hukum Indonesia, hukum yang memperoleh kekuatan yang mengikat karena sumber-sumber hukumnya diwujudkan dalam peraturan perundang-undang dan tersusun secara sistematis didalam kodifikasi atau kompilasi tertentu. Prinsip utama ini dianut mengingat nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum. Berdasarkan sistem hukum yang dianut tersebut, hakim tidak dapat leluasa untuk menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat umum dan putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (pola pikir deduktif).

Berdasarkan penggolongannya, hukum dibagi dalam hukum publik dan hukum privat. Hukum publik mencakup peraturan-peraturan hukum yang mengatur kekuasaan dan wewenang penguasa/negara serta hubungan-hubungan

²⁷<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt52d0dd1656749/bolehkah-menggunakan-sistem-hukum-eropa-kontinental-dan-anglo-saxon-bersamaan>

antar masyarakat negara.²⁸ Dalam hukum privat mencakup peraturan-peraturan hukum yang mengatur tentang hubungan antara individu-individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Lingkup hukum privat meliputi hukum perdata dan hukum dagang.

Pembentukan BUMD memiliki sejarah panjang di Indonesia. Sebelum lahirnya UU Pemda, sudah ada terlebih dahulu ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 2 Permendagri tersebut, bentuk hukum BUMD dapat berupa perusahaan daerah (PD) atau perseroan terbatas (PT).

Pasal 5 Permendagri tersebut pun sudah jelas pula prosedur perubahan bentuk hukum BUMD, yaitu:

- a. Mengajukan permohonan prinsip tentang bentuk hukum kepada menteri;
- b. Menetapkan peraturan daerah tingkat I atau tingkat II tentang perubahan bentuk hukum badan usaha milik daerah dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas;
- c. Pembuatan akta notaris pendirian sebagai perseroan terbatas.

Seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan, maka Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 telah dicabut melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Bidang Keuangan Daerah Dan Pembangunan Daerah Tahap II,

²⁸ H. Muchsin, *Ikhtiar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006), hlm. 35-41

karena bertentangan dengan UU Pemda. Pencabutan tersebut memiliki konsekuensi hukum karena terkait adanya kontradiksi terhadap pelaksanaan perubahan bentuk badan hukum BUMD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, kepala daerah memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan kebijakan khususnya kebijakan terkait penetapan peraturan daerah terhadap perubahan bentuk hukum BUMD. Perubahan bentuk hukum yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD adalah:

- a. Perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi Perseroda.²⁹
- b. Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 dapat diubah menjadi BUMD³⁰.

Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) mengatur 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. Lebih lanjut, dapat dianalisa bahwa walaupun telah diatur dalam Pasal 114 ayat (1) PP BUMD **dapat**

²⁹ Pasal 114 ayat (3) huruf (b) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

³⁰ Ibid, Pasal 139 ayat (1)

melakukan perubahan bentuk hukum BUMD. Namun pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yaitu adanya frasa “wajib” mengandung makna harus dilakukan perubahan dan adanya frasa “dapat” mengandung makna tidak harus melakukan perubahan, sehingga dapat diartikan bahwa pasal 114 ayat (1) PP BUMD bertentangan dengan Pasal 402 ayat (2) UU Pemda karena tidak sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferior*.³¹

Perseroda sebagai suatu badan usaha yang berbadan hukum yang berperan sebagai badan usaha dalam kegiatan perekonomian dalam sebuah negara. Dengan adanya peran yang sangat besar tersebut tidak mengherankan jika badan usaha yang berbentuk perseroda memiliki andil besar dalam menggerakkan perekonomian nasional. Pemerintah diharapkan selalu memperhatikan laju perkembangan badan usaha di Indonesia.

Yudho Taruno Muryanto menyimpulkan bahwa perusahaan merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan oleh badan usaha di bidang perekonomian yang bertujuan untuk mencari keuntungan.³² Dengan peranan tersebut, nantinya roda perekonomian akan bisa berjalan dengan lancar. Begitu juga dengan keterlibatan badan usaha milik daerah (BUMD) yang turut serta menentukan perputaran roda perekonomian sebuah bangsa, sehingga tidak mengherankan jika banyak BUMD yang bermunculan melakukan perubahan

³¹ Dalam teori “Stufenbau” yang dicetuskan Hans Kelsen, peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Baca: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Dr. M. Ali Safa’at, S.H., M.H., Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, cetakan ke 2, Konstitusi Perss, Jakarta 2012, hlm. 154.

³² Dr. Yudho Taruno Muryanto, S.H., M.Hum, Tata Kelola BUMD Konsep Kebijakan Dan Penerapan Good Corporate Governance, Intrans Publishing, Malang 2017, hlm. 3.

bentuk hukum di daerah masing-masing untuk membangun daerahnya guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Perseroda yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) merupakan konsep antara negara dan bisnis yang memiliki perbedaan mendasar yang diharapkan dapat mendorong visi misi dalam mengembangkan perekonomian daerah. Perlu dipahami bahwa badan usaha itu sendiri adalah sebuah lembaga yang berisi kesatuan regulasi teknis maupun praktis dan ekonomis yang dibangun demi tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan. Perusahaan diartikan suatu unit badan usaha yang bertugas untuk mengelola faktor produksi demi tujuan keuntungan.

Bentuk badan usaha di Indonesia ada 2 (dua):³³

1. Badan Usaha yang berbadan Hukum.
 - a. Perkumpulan.
 - b. Perseroan Terbatas.
 - c. Koperasi.
 - d. Yayasan.
2. Badan usaha yang tidak berbadan hukum.
 - a. Perusahaan Perorangan.
 - b. Persekutuan Perdata.
 - c. Persekutuan Firma.
 - d. Persekutuan Komanditer.

³³ M. Yahya Harahap, loc. cit

BUMD dibentuk agar melakukan kegiatan bisnis untuk menopang PAD. Kegiatan bisnis diartikan sebagai kegiatan usaha yang dijalankan oleh orang atau badan usaha secara teratur dan terus menerus, yaitu berupa kegiatan mengadakan barang-barang atau jasa maupun fasilitas-fasilitas untuk diperjualbelikan, atau disewakan dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan.³⁴

Pemerintah daerah yang mempunyai konsep bisnis di mana dalam regulasi perseroda lebih difokuskan pada profit. Pemerintah daerah selaku pemegang saham mayoritas perseroda harus memiliki *roadmap* mengenai pengelolaan perseroda. BUMD yang berbentuk perseroda harus tunduk pada UU PT dimana dalam BUMD sebagai sebuah entitas bisnis untuk mengembangkan perekonomian daerah dengan ketentuan BUMD tidak dapat memiliki saham 100 % (seratus persen) oleh karena ada bagian tertentu dari saham tersebut yang harus dimiliki oleh pemerintah daerah/swasta lainnya. Hal ini berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang modalnya terbagi dalam saham, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN).³⁵

Beberapa ketentuan dalam UU PT mengalami perubahan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

³⁴ Zaeni Asyhadie, Hukum Bisnis Prinsip dan Pelaksanaan Di Indonesia, cetakan ke 11, Raja Grafindo, Depok 2018, hlm. 154.

³⁵ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (LN.2003/NO.70, TLN NO.4297) jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembar Negara 2020/No.245, Tambahan Lembar Negara No.6573)

Berikut adalah pasal-pasal yang mengalami perubahan, yang relevan dengan penelitian ini, yaitu:

1. Ketentuan Pasal 1 angka 1

Pasal 1 ayat (1) UU PT:

“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.”

Pasal 109 angka 1 Pasal 1 ayat (1) UU Ciptaker:

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.”

2. Ketentuan Pasal 7:

Pasal 7 UU PT selengkapnya mengatur sebagai berikut:

- (1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.
- (2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan.
- (4) Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.
- (5) Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.
- (6) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala

perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.

- (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:
- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
 - b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal.

Pasal 109 angka 2 Pasal 7 UU Cipta Kerja

- (1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia.
- (2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan.
- (4) Perseroan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran.
- (5) Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut, pemegang saham yang bersangkutan wajib:
 - a. mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain; atau
 - b. Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.
- (6) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang:
 - a. pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan; dan
 - b. atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.
- (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:
 - a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;
 - b. Badan Usaha Milik Daerah;
 - c. Badan Usaha Milik Desa;
 - d. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau

- e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.
(8) Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf e merupakan Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.

3. Ketentuan Pasal 32

Pasal 32 UUPM

- (1) Modal dasar Perseroan paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Undang-undang yang mengatur kegiatan usaha tertentu dapat menentukan jumlah minimum modal Perseroan yang lebih besar daripada ketentuan modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Perubahan besarnya modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pasal 109 angka 3 Pasal 32 UU Cipta Kerja

- (1) Perseroan wajib memiliki modal dasar Perseroan.
- (2) Besaran modal dasar Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan keputusan pendiri Perseroan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai modal dasar Perseroan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Perseroda bukan persero, mengingat bentuk perseroda adalah perseroan terbatas (PT) yang tujuan utamanya untuk mendapatkan keuntungan (*profit oriented*) yang memberikan jaminan terhadap kepastian hukum. Menurut Profesor Soekardono, perseroan terbatas adalah suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis.³⁶ Perseroan terbatas harus mempunyai dana yang cukup sebagai modal usaha. Modal berdasarkan UUPM, terdiri dari:³⁷

³⁶ Rachmadi Usman, Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, cetakan ke 1, Alumni Bandung, Bandung 2004, hlm. 81.

³⁷ Richard Burton Simatupang, Aspek Hukum Dalam Bisnis, cetakan ke 2, Rineka Cipta, Jakarta 2003, hlm. 3.

1. Modal dasar (*authorized capital*)
2. Modal ditempatkan (*issued capital atau subscribed capital*)
3. Modal yang disetor (*paid up capital*)

Dengan demikian, berarti modal merupakan bagian atau salah satu komponen harta kekayaan suatu perusahaan, yang nantinya akan diperhitungkan bersama-sama dengan hutang yang dimiliki suatu perusahaan. Menurut UUPT Nomor 40 Tahun 2007, perseroan terbatas memiliki 3 (tiga) organ penting yang mempunyai fungsi dan kewenangannya masing-masing berikut penjabarannya:

1. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

RUPS adalah organ perseroan terbatas yang memiliki kewenangan eksklusif yang diberikan kepada direksi dan dewan komisaris. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UUPT, RUPS adalah organ perseroan yang berwenang yang tidak diberikan kepada direksi dan dewan komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar. RUPS merupakan organ yang tertinggi di dalam perseroan. RUPS mempunyai kewenangan untuk:

- a. Keputusan sesuai dengan ketentuan forum yang terdapat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.
- b. Mengubah Anggaran dasar sesuai dengan ketentuan forum yang terdapat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.
- c. Menyetujui penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan, pengajuan permohonan pailit, perpanjangan jangka

waktu berdirinya dan pembubaran perseroan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Melihat posisi RUPS yang demikian itu, sepintas lalu timbul pemikiran bahwa kendali perseroan ada di tangan RUPS dan dilihat dari sudut peranannya dalam perseroan, RUPS mempunyai peranan yang sangat penting, karena berwenang mengangkat dan ataupun memberhentikan Direksi dan Komisaris yang sifatnya tetap.

2. Direksi.

Berbeda dengan orang perseorangan (manusia), karena perseroan terbatas merupakan subjek hukum mandiri (*artificial person*), maka perseroan mutlak memerlukan direksi sebagai wakilnya. Perseroan terbatas tidak akan dapat berfungsi menjalankan hak dan kewajiban tanpa bantuan direksi, dimana direksi sebagai salah satu organ yang mewakili kepentingan perseroan selaku subjek hukum mandiri.

Tugas dan tanggungjawab pengurusan dan perwalian yang dimiliki direksi itu bersumber pada dua hal:³⁸

- a. bergantung perseroan pada direksi dipercayakan dengan kepengurusan dan perwalian perseroan.

³⁸ M. Yahya Harahap, loc. cit

- b. Perseroan adalah sebab bagi keberadaan (*raison d'être*) direksi, apabila tidak ada perseroan juga tidak ada direksi. Karena itu tepat dikatakan bahwa antara perseroan dengan direksi terdapat hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*) yang melahirkan *fiduciary duties* bagi para anggota direksi. Disamping itu pengurusan dan perwalian perseroan yang dilakukan direksi juga berpedoman pada kemampuan dan kehati hatiannya dalam bertindak (*duty of skill and care*) perseroan sesuai dengan tujuan dan maksud di dirikannya perseroan.

Direksi diangkat oleh perusahaan berdasarkan keputusan RUPS yang mempunyai kewajiban untuk:³⁹

- a. Membuat daftar pemegang saham, daftar khusus risalah Rapat Umum Pemegang Saham dan risalah direksi.
- b. Membuat laporan tahunan untuk disampaikan kepada Rapat Umum Pemegang Saham.
- c. Simpan seluruh daftar, risalah dan dokumen keuangan perseroan diatas dokumen perseroan lainnya.

3. Dewan Komisaris

Komisaris merupakan organ yang harus ada dalam perseroan. Komisaris mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan kebijakan pengurus, jalannya pengurusan pada umumnya kepada perseroan atau

³⁹ Ibid

perseroan kepada direksi.⁴⁰ Komisaris yang melakukan pengawasan tanggungjawab yang sama dengan direksi, sedangkan kewajiban mengenai tugas komisaris terdapat dalam Pasal 116 Undang-Undang Perseroan Terbatas:

- a) Membuat risalah rapat dan menyimpannya.
- b) Melaporkan kepada perseroan mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada perseroan dan perseroan lain.
- c) Memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukukan selama tahun buku yang baru lampau kepada Rapat Umum Pemegang Saham.

Kehadiran komisaris menjadi lebih penting serta jumlahnya diharuskan lebih dari satu yang idealnya berjumlah ganjil. Komposisi komisaris yang demikian ini disebut Dewan Komisaris yang mempunyai pengertian bahwa komisaris tersebut tidak diperbolehkan bertindak secara sendiri-sendiri, melainkan bertindak bersama-sama (*Kolektif Kolegial*). Komisaris dapat diartikan sebagai Organ Komisaris sering disebut dengan Dewan Komisaris, sedangkan sebagai orang-perseorangan disebut sebagai Anggota Komisaris. Dengan melihat keputusan Dewan Komisaris yang bersifat *Kolektif Kolegial* bila dikaitkan dengan pelaksanaan *good corporate governance* (GCG), maka

⁴⁰ Pasal 108 UUPT

komisaris harus menjalankan segala kewajibannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun Anggaran Dasar perseroan serta peraturan-peraturan terkait lainnya.

Dengan diterbitkannya PP BUMD dimaksudkan adanya tata kelola perusahaan yang baik atau *good corporate governance (GCG)* yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi. Dalam rangka GCG, maka diperlukan adanya:⁴¹

1. Meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Daerah sehingga dapat mencetak laba. Kontrol pemerintah daerah selaku pemegang saham hanya akan menentukan target kuantitatif dan kualitatif yang harus dicapai oleh Badan Usaha Milik Daerah.
2. Mengupayakan agar Badan Usaha Milik Daerah terbebas dari intervensi langsung dalam birokrasi agar tercipta pengelolaan bisnis yang profesional.
3. Mengkaji kelayakan Badan Usaha Milik Daerah sebagai korporasi yang dikaitkan dengan sumber daya keuangan daerah.
4. Mengarahkan Badan Usaha Milik Daerah untuk berbisnis dan terspesialisasi secara bersih, transparan dan profesional serta melaksanakan *Good Corporate Governance (GCG)*.

41

https://www.bappenas.go.id/files/3913/5022/6047/rustian_20091015125917_2359_0.pdf, diakses tanggal 11 Agustus 2021

5. Merumuskan visi misi baru serta master plan pengembangan BUMD yang disertai implementasi kebijakan yang merupakan kunci utama keberhasilan penyehatan Badan Usaha Milik Daerah.

Arah kebijakan Badan Usaha Milik Daerah dalam mendukung visi misi kepala daerah diharapkan memiliki:⁴²

1. Arah kebijakan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan akan menjadi driving sektor dari kebijakan Badan Usaha Milik Daerah secara umum.
2. Melakukan korporatisasi Badan Usaha Milik Daerah dan membuat mapping baru rencana korporatisasi Badan Usaha Milik Daerah secara menyeluruh.
3. Monitoring perkembangan Badan Usaha Milik Daerah yang melibatkan instansi teknis terkait dan lembaga pengawas (*regulator*).
4. Dialog yang konstruktif antar instansi pengelola Badan Usaha Milik Daerah dengan para stakeholders (pemangku kepentingan pembangunan).
5. Upaya penegakan hukum perlu didukung dengan *statement* yang memadai.

Keberhasilan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perseroada ditentukan oleh 3 (tiga) pilar, yaitu:

- a) Pemerintah daerah harus memiliki tujuan yang jelas untuk Badan Usaha Milik Daerah dan memiliki skala prioritas apabila memiliki lebih dari

⁴²Ibid

satu tujuan sehingga memiliki pedoman antara tujuan primer dan tujuan sekunder.

- b) Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perseroda harus diisolasi dari kepentingan politik dan birokrasi untuk menjamin kejelasan mandat yang diberikan kepada Perseroda
- c) Badan Usaha Milik Daerah harus dikelola dengan prinsip transparansi, semakin terbukanya akses kepada informasi memberikan landasan bagi akuntabilitas pemerintah daerah yang akan mengurangi intervensi pribadi dimana masyarakat dapat mengakses kinerja perusahaan dan dewan direksi dalam menetapkan target modal secara efisien.

Berdasarkan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pasca diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pemerintah telah mengeluarkan peraturan menteri dalam negeri, diantaranya:

1. Peraturan Menteri Dalam negeri (Permendagri) Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, diharapkan dapat mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan menerapkan manajemen perbankan menciptakan *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas

atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi BUMD, dimana dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa keputusan RUPS menyerahkan kewenangan kepala daerah sebagai pemegang saham terbesar dan/atau daerah yang menginisiasi peraturan daerah mengenai pendirian BUMD.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, menjelaskan bahwa penyusunan rencana bisnis dan rencana kerja anggaran BUMD dilakukan oleh direksi yang disesuaikan dengan peraturan daerah tentang penyertaan modal dan hasil analisa investasi yang disusun oleh pemerintah daerah.

Bahwa bekerjanya fungsi hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktivitas birokrasi pelaksanaannya perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi Perseroda, yang mana peran kepala daerah sangat penting dalam menjalankan tugasnya untuk menerbitkan produk hukum berupa peraturan daerah sebagai dasar perubahan bentuk hukum dari perusahaan daerah menjadi Perseroda. Sehubungan dengan banyaknya permasalahan tersebut diatas penulis akan mencoba meneliti **“EKSISTENSI PERSERODA SEBAGAI BADAN USAHA MILIK DAERAH YANG BERORIENTASI PROFIT”**, dengan mengangkat isu hukum diantaranya :

1. Tidak adanya kepastian hukum terhadap perubahan/penyesuaian bentuk hukum Perseroda yang disebabkan, bahwa Pasal 114 ayat (1) Peraturan

Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, *bertentangan* dengan pasal 402 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga apa yang diamanatkan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut belum memiliki kepastian hukum.

2. Adanya unsur kepala daerah yang mengintervensi dalam pengambilan keputusan yang berakibat tidak fokus terhadap kegiatan bisnis yang menjadi roh untuk mengejar keuntungan, hal ini akan berbenturan dengan misi bisnis bahkan tidak mudah untuk menyinergikan dalam sebuah regulasi pengelolaan perseroda.
3. Adanya tumpang tindih perundang-undangan yang menyangkut penyertaan modal daerah, sehingga berakibat rendahnya kualitas pengelolaan perseroda yang akan menghambat pencapaian *profit oriented*.

1.2.Rumusan Masalah.

Atas permasalahan tersebut menjadi menarik untuk diteliti :

1. Bagaimana pengaturan perusahaan daerah (perusda) di tatanan hukum Indonesia?
2. Bagaimana implementasi pengaturan perusahaan perseroan daerah (perseroda) di Indonesia?
3. Bagaimana pengaturan mengenai karakteristik perusahaan perseroan daerah (perseroda) sebagai badan usaha milik daerah (BUMD) yang berorientasi profit?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang mengatur tentang Perseroda.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa Implementasi Pengaturan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) di Indonesia terhadap perubahan bentuk hukum dan kinerja Perseroda.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa terhadap bentuk Perseroda yang memiliki karakteristik sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berorientasi profit harus disikapi dengan perubahan paradigma pemerintah daerah dalam memaknai keuntungan Perseroda.

1.4. Manfaat Penulisan.

1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi keilmuan kepada perkembangan ilmu hukum tentang Perseroda sebagai badan hukum dan segala aspek hukum yang berhubungan dengan perseroda, dengan menggalai dan menganalisis terhadap prinsip tata kelola dengan menerapkan nilai-nilai keadilan (*fairness*), transparansi (*transparency*), dan tanggung jawab (*responsibility*) yang memang sangat dibutuhkan pada perseroda.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan pemahaman keberadaan perseroda sebagai badan hukum penyanggah hak dan kewajiban terhadap segala aspek hukum baik untuk kepentingan pendiri, pengurus, pengawas dan kepada pihak-pihak yang berhubungan dengan Perseroda dengan melaksanakan dan mematahkan prinsip dasar tata kelola yang baik. Disamping meluruskan kembali prinsip dasar perseroda didirikan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.
- b. Untuk kepentingan praktisi, penelitian ini, akan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengkayaan keilmuan di bidang Perseroda, baik dari segi aturan terhadap penerapan aturannya serta pengelolaan Perseroda dan yang tidak kalah penting sebagai bahan masukan kepada legislative dalam pembuatan undang-undang Perseroda sebagaimana Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara yang memiliki aturan tersendiri.

1.5.Orisinalitas/ Keaslian Penelitian.

Untuk menguji serta membuktikan keaslian atau orisinalitas dari penelitian ini, maka pada bagian ini penulis bermaksud untuk membandingkan disertasi ini dengan disertasi tentang Badan Usaha Milik Daerah yang telah dipublikasikan. Disertasi Badan Usaha Milik Daerah oleh Yudho Taruno Muryanto dengan judul *Tata Kelola BUMD konsep Kebijakan Dan Penerapan Good Corporate Governance* dari Universitas Gajah Mada.

Dalam disertasinya, Yudho lebih menekankan terhadap perkembangan Badan Usaha Milik Daerah saat ini tidak terlepas dari munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang didalamnya mengatur tentang tata kelola Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Berdasarkan bentuknya Badan Usaha Milik Daerah dibagi menjadi dua yaitu Perumda yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah dan tidak terbagi atas saham dan Perseroda yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Perbedaan jenis dan bentuk Badan Usaha Milik Daerah memerlukan pengelolaan yang berbeda.⁴³

Yudho mempersepsikan persoalan klasik yang berkaitan dengan pengelolaan badan usaha milik daerah saat ini menjadikan badan usaha milik daerah sulit berkembang dan cenderung bersifat statis dan stagnan. Untuk itu

⁴³ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD Konsep Kebijakan Dan Penerapan Good Corporate Governance* (Yogyakarta : Universitas Gajah Mada, 2017)

diperlukan sebuah konsep pengelolaan badan usaha milik daerah sesuai dengan bentuk, jenis dan karakteristik masing-masing badan usaha milik daerah sesuai dengan tujuan dan fungsi badan usaha milik daerah dengan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Jika dibandingkan dengan disertasi ini, penulis melihat perbedaan di mana Yudho Taruno Muryanto dalam disertasinya menekankan pada tata kelola BUMD. Terlihat jelas adanya perbedaan dengan disertasi ini dilihat dari sisi objek eksistensi perseroda sebagai BUMD yang berorientasi profit.

Selanjutnya pada disertasi BUMD oleh Darwin Nasution yang berjudul *Pengaturan Bentuk dan Pengelolaan Perseroda Sebagai Badan Hukum Yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah* (Medan: Universitas Sumatera Utara). Darwin dalam penelitiannya mempresentasikan bahwa perusahaan swasta sering kali beroperasi lebih efisien dibanding dengan perusahaan negara (BUMN/BUMD). Perusahaan negara yang tidak berjalan efisien mengakibatkan besarnya beban yang ditanggung langsung oleh negara. Hal tersebut tidak sesuai dengan BUMD sebagai *agent of business* dan *agent of development*. Untuk mengatasi persoalan itu, di samping mengandalkan *demand-side* seperti hukum atau regulasi, juga harus memerankan *supply-side*, yaitu dengan cara menyusun penerapan prinsip prinsip *good corporate governance*. Penerapan *good corporate governance* BUMD mengalami hambatan karena status keuangan daerah pada BUMD dan konsentrasi kepemilikan saham oleh kepala daerah. Dalam penelitiannya Darwin membahas mengenai modal pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMD berbentuk perseroda yang sesuai dengan prinsip

pengelolaan yang sehat, penentuan status hukum keuangan dan kekayaan BUMD berbentuk perseroda sebagai keuangan dan kekayaan daerah yang dipisahkan, pengaturan yang ideal terhadap BUMD berbentuk perseroda di Indonesia sesuai dengan prinsip *good corporate governance*.⁴⁴ Terlihat jelas adanya perbedaan dengan disertasi ini dilihat dari sisi objek eksistensi perseroda sebagai badan usaha milik daerah yang berorientasi profit.

Selanjutnya pada tesis BUMD oleh Ririen Tri Amanda yang berjudul *Analisis Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Pengkreditan Rakyat (PD BPR) Kota Makasar Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas* (Makasar : Universitas Hasanuddin). Ririen lebih menekankan terhadap hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan Perusahaan Daerah Bank Pengkreditan Rakyat menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Kota Makasar dilakukan dengan tahap persiapan dimana dalam tahapan ini melakukan revaluasi aset dan audit serta pembuatan anggaran dasar.

Hal-hal yang harus diketahui oleh Pemerintah Kota selaku pengelola BUMD terkait perubahan bentuk badan hukum. Penyusunan rencana perubahan bentuk badan hukum kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) Kota Makasar Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Kota Makasar. Setelah berlakunya Perda tersebut, pelaksanaan perubahan bentuk badan hukum tersebut dilakukan sesuai dengan mekanisme

⁴⁴ Darwin Nasution, *Pengaturan Bentuk dan Pengelolaan Perseroda Sebagai Badan Hukum Yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah* (Medan: Universitas Sumatera Utara 2012)

pendirian Perseroan Terbatas sebagaimana tercantum dalam ketentuan UUPM yang mana pendirinya dilakukan oleh Walikota, adapun akibat hukum perubahan bentuk badan usaha Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah berubahnya struktur organisasi, manajemen dan penyebutan nama. Jika dibandingkan dengan tesis ini, penulis melihat perbedaan di mana Ririen Tri Amanda tesisnya menekankan pada adanya perubahan struktur organisasi, manajemen dan penyebutan nama. Terlihat jelas adanya perbedaan dengan disertasi ini dilihat dari sisi objek eksistensi perseroan sebagai badan usaha milik daerah yang berorientasi profit.⁴⁵

Selanjutnya oleh Abdurrachman dalam tesisnya yang berjudul *Akibat Hukum Perubahan Bentuk BUMD dari Perusahaan Daerah (PD) Anindya Menjadi Perseroan Terbatas Anindya Mitra Internasional* dari (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia). Dalam tesis nya, Abdurrachman lebih menekankan sebagai perusahaan daerah yang diharapkan berfungsi dan berperan sebagai operator ekonomi Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan tujuan untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) ternyata tidak dapat berkembang secara maksimal karena gerak langkah perusahaan menjadi sangat terbatas dan sangat tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga daya saing perusahaan menjadi sangat lemah sekali, maka dibentuklah perusahaan daerah

⁴⁵ Ririen Tri Amanda, Analisis Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Kota Makassar Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2018)

Anindya yang merupakan gabungan dari semua perusahaan daerah milik Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Peraturan Daerah.

Dalam menghadapi perkembangan ekonomi nasional maupun global dimana sektor perdagangan dan industri tidak mengenal batas wilayah/negara dan waktu, di mana perdagangan internasional diatur oleh sistem dan peraturan/ketentuan tersendiri, maka sangat diperlukan badan hukum yang dapat mengantisipasi serta memperkuat daya saing BUMD serta dapat menghimpun pendanaan/saham dari partisipasi masyarakat sehingga pengelolaan perusahaan dapat lebih transparan. Keputusan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memilih bentuk hukum BUMD dari perusahaan daerah menjadi Perseroan Terbatas (PT), membawa konsekuensi tersendiri terhadap semua aset-asetnya (yang merupakan aset pemerintah daerah yang dipisahkan), aset-asetnya harus beralih dan dikonversi menjadi atas nama perseroan terbatas, demikian juga terhadap pengelolaannya, oleh karena itu dengan dibentuknya Perseroan Terbatas (PT) Anindya Mitra Internasional maka pengelolaan Perseroan Terbatas harus tunduk pada UUPA.

Abdurrachman menyimpulkan bahwa Perusahaan Daerah (PD) Anindya sampai dengan terbentuknya PT. Anindya Mitra Internasional, semua permasalahan ternyata ada pada manajemennya, hal ini menjadi pekerjaan rumah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk membenahi manajemen PT. Anindya Mitra Internasional agar manajemen mempunyai visi yang jelas dengan program-programnya yang dapat menuntaskan semua permasalahan yang ada pada PT. Anindya Mitra Internasional, terutama pada aset-asetnya,

sehingga dapat mencapai tujuan dibentuknya PT. Anindya Mitra Internasional. Jika dibandingkan dengan tesis ini, penulis melihat perbedaan di mana Abdurrachman dalam tesisnya lebih menekankan pada visi yang jelas dengan program-programnya terutama terhadap aset-aset dan sumber daya manusia PT. Anindya Mitra Internasional. Terlihat jelas adanya perbedaan dengan tesis ini dilihat dari sisi objek Eksistensi Perseroda Sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berorientasi profit.⁴⁶

1.6.Sistematika penulisan.

Dalam penelitian ini, penulis menguraikan penelitian secara sistematis dengan harapan para pembaca lebih mudah memahami isi dari penelitian. Berikut sistematika penelitian tersebut secara garis besar yang terbagi menjadi 5 (lima) Bab, sebagai berikut:

a) Bab I: Pendahuluan.

Pada Bab I ini, penulis akan menguraikan latar belakang permasalahan dalam penelitian dan perumusan masalah yang digunakan sebagai pokok permasalahan dari penelitian. Sedikit uraian mengenai tujuan dan manfaat penelitian juga dijelaskan penulis agar pembaca bisa mengetahui tujuan dan manfaat penelitian, Dimana di dalam pendahuluan, bersisi observasi.

b) Bab II: Tinjauan Pustaka.

⁴⁶ Abdurrachman, Akibat Hukum Perubahan Bentuk BUMD Dari Perusahaan Daerah Anindya Menjadi Perseroan Terbatas Anindya (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2015)

Pada Bab II ini, penulis akan menguraikan teori dan konsep yang digunakan dalam membedah masalah penelitian ini. Beberapa sumber pustaka terkait teori tersebut akan digunakan sebagai referensi penelitian ini. Oleh karena tinjauan pustaka merupakan penelaahan pustaka hukum yang mencakup landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori berisi beberapa teori hukum yang relevan dan penting sebagai pisau analisis. Landasan teori merupakan landasan berpikir untuk menguji dan menjelaskan secara teoritis masalah yang dikaji dalam penelitian. Sedangkan Landasan Konseptual memberi dukungan pengertian dan konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penulisan disertasi.

c) Bab III : Metodologi Penelitian.

Pada Bab III penulis akan menjelaskan mengenai metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini. Mulai dari jenis penelitian hukum hingga data yang digunakan dan cara perolehannya dalam proses penelitian. Dimana Metodologi Penelitian adalah cara ilmiah untuk melakukan pengumpulan data, pengolahan data, dan Analisa data sebagai bagian dari proses penelitian yang mendalam terhadap permasalahan hukum hingga mendapatkan jawaban dan kesimpulan. Dalam penelitian disertasi, metodologi penelitian merupakan salah satu tolok ukur dari obyektifitas penelitian ilmiah, sehingga setiap pemilihan cara, pendekatan dan bahan hukum yang digunakan perlu diberikan alasan secara jelas.

d) Bab IV: Hasil Analisis.

Pada Bab IV penulis akan membahas hasil analisis penelitian ini terhadap rumusan permasalahan yang ada. Tinjauan pustaka berupa teori dan opini para ahli akan digunakan penulis untuk melengkapi hasil penelitian ini berdasarkan Analisa dan metode penulisan yang telah ditetapkan.

e) Bab V: Kesimpulan dan Saran.

Pada Bab terakhir ini penulis memberikan ringkasan dari hasil temuan yang diperoleh dalam penelitiannya. Selain ringkasan, penulis juga akan memberikan sumbangan pikiran atas hasil penelitian guna pengembangan ilmu, atas sumbangan penelitian yang bisa digunakan untuk perencanaan dan memutuskan kebijakan.



