

## BAB II

### PENATAAN PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH

#### 2.1. Pengertian Perusahaan Perseroan Daerah

Dalam membahas mengenai Perusahaan Perseroan Daerah, maka dapat dilakukan secara etimologis dengan terlebih dahulu membahas mengenai perusahaan. Istilah perusahaan merupakan suatu pengertian ekonomi.<sup>166</sup> Terminologi perusahaan merupakan pengganti kata pedagang sebagaimana yang terdapat pada Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.<sup>167</sup> Pada perkembangan selanjutnya istilah perusahaan dimaknai sebagai suatu kenyataan juridis yang berasal dari kata usaha, yaitu semua aktivitas ekonomi yang dilaksanakan oleh para pelaku usaha demi mendapatkan *profit* atau keuntungan. Sehingga perusahaan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan ekonomi dijalankan secara berkelanjutan, terus menerus dan bertujuan memperoleh keuntungan/manfaat (laba) serta berada pada wilayah Negara Republik Indonesia.<sup>168</sup>

Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan, mendefinisikan perusahaan sebagai:

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba”

---

<sup>166</sup> Kurniawan, Hukum Perusahaan, Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm.3

<sup>167</sup> Terminologi perusahaan yang menggantikan kata pedagang memiliki makna yang lebih luas. Namun istilah Perusahaan sendiri tidak memiliki definisi yang jelas dalam KUHD. Definisi perusahaan dapat ditemukan dalam penjelasan undang-undang (*Memorie Teoligting, MvT*) dan pendapat para ahli hukum, Sentosa Sembiring, Hukum Dagang, Setakan Kelima, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017, hlm.5

<sup>168</sup> H.M.N. Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Pengetahuan Dasar Hukum Dagang, Cetakan Kedua Belas, Djembatan, Jakarta, 1999, hlm.71.

Selanjutnya akan dijelaskan definisi dari Perseroda. Untuk mengetahui definisi Perseroda dapat digunakan Pasal Pasal 339 (1) yang menyatakan:

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.

Dari kedua definisi tersebut dapat diketahui bahwa pengertian Perseroda adalah bentuk BUMD yang melaksanakan kegiatan usaha secara tidak berubah dan berkelanjutan serta dibentuk, berusaha dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, demi mendapatkan keuntungan atau profit serta modal usahanya terbagi dalam saham yang semuanya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham tersebut dimiliki oleh satu daerah.

## **2.2. Tujuan Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah**

Berkaitan dengan pengertian perusahaan dan pengertian Perseroda sebagaimana yang telah dijelaskan dalam definisi di atas, maka layaklah sebuah perusahaan, Perseroda harus memiliki tujuan dalam pendiriannya. Menurut pembentuk undang-undang secara umum suatu perusahaan yang didirikan harus memenuhi kriteria yaitu memiliki visi dan misi yang jelas. Visi dan misi dimaksud adalah untuk mencapai tujuan perusahaan yaitu mencari laba dan keuntungan sebesar-besarnya. Kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh laba atau keuntungan yang sebesar-besarnya merupakan prinsip aktivitas ekonomi. Hal tersebut diperkuat dengan pendapat dari Sri Redjeki Hartono, yang menyatakan bahwa aktivitas ekonomi pada perusahaan intinya yaitu mendirikan badan usaha dan menjalankan kegiatan

usaha untuk mencari keuntungan dan kegiatan tersebut harus dilakukan secara berkelanjutan dalam arti tidak terputus-putus, secara terbuka dalam pengertian legal serta aktivitas tersebut memiliki tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya, baik untuk individual atau kelompok.<sup>169</sup> Hal yang sama berkaitan dengan tujuan mencari keuntungan disampaikan pula oleh ChidirAli, bahwa badan usaha adalah keutuhan ekonomis dan yuridis maupun keutuhan lembaga yang tersusun atas tenaga dan kekayaan dengan tujuan mendapatkan laba.<sup>170</sup> Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pendirian suatu perusahaan adalah untuk mencapai tujuan utama yang menjadi dasar pembentukannya yakni memperoleh laba, sehingga perusahaan yang dibentuk harus menjadi suatu unit yang efisien dan efektif. Efektif dan efisiennya suatu perusahaan adalah kemampuan mengorganisir dan memanfaatkan potensi yang ada demi mencapai dan memelihara kinerja perusahaannya.<sup>171</sup>

Untuk mencapai kinerja suatu perusahaan yang efektif dan efisien maka perlu dilakukan pengawasan terhadap kinerja internal perusahaan serta bagaimana mempertahankan akuntabilitasnya. Pengawasan merupakan salah satu dimensi penting dalam menjaga akuntabilitas perusahaan. Bagaimana pengawasan tersebut dilakukan terhadap perusahaan publik sangat berdampak terhadap peningkatan kinerja perusahaan. Terutama berkaitan dengan perusahaan publik yang didirikan oleh pemerintah menurut Owen E. Hughes, seringkali sulit untuk dilakukan pengawasan terhadap kinerja internal beserta alokasi dan penggunaan sumber

---

<sup>169</sup> Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.4

<sup>170</sup> Chidir Ali, *Supra no.123*, hlm.107

<sup>171</sup> Ismail Sholihin, *Pengantar bisnis pengenalan praktis & studi kasus*, Prenada media Grup, 2006, hlm.2

dayanya, serta bagaimana ukuran akuntabilitas yang harus dilakukan.<sup>172</sup> Karena itu pengawasan pada perusahaan publik termasuk Perseroa sangat dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan perusahaan yakni diperolehnya laba dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan upaya pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan sumber daya daerah, mengembangkan kondisi ekonomi daerah, serta melakukan pelayanan kepada masyarakat maka pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD. Hal ini sejalan dengan pendapat Suwardi dan Prasetyo, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat memaksimalkan perannya dalam pembangunan ekonomi daerah melalui BUMD.<sup>173</sup> Sebagai contoh, dalam BUMD, menjadi hal yang wajib dilakukan dalam kegiatan usahanya adalah meningkatkan kinerja perusahaan sehingga dapat menjadi sumber penghasilan bagi daerah melalui pengelolaan sumber-sumber daya daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Daerah adalah perusahaan yang didirikan dengan modal yang sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah tersebut dikeluarkan dari kategori penguasaan publik yang pertanggungjawabannya melalui mekanisme Anggaran Belanja Daerah untuk

---

<sup>172</sup> Owen E. Hughes dalam Lastuti Abubakar, Imamulhadi, Kajian Hukum Pengaturan Perusahaan Daerah Balikpapan, [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/04/pustaka\\_unpad\\_kajian\\_hukum\\_pengaturan\\_perusahaan/2013](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/04/pustaka_unpad_kajian_hukum_pengaturan_perusahaan/2013), hlm.7, diakses tanggal 12/12/ 2022, Pukul 23.33

<sup>173</sup> Nurmiati, Fina Diana, Murbayani, Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar, Seminar Nasional Sains, Teknologi, Dan Sosial Humaniora Uit, Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat UIT (Universitas Indonesia Timur – Makasar), 2019, hlm.3

dipertanggungjawabkan secara mandiri. Oleh karena itu, BUMD adalah bentuk usaha yang pendiriannya dilakukan oleh pemerintah daerah yang bertujuan memajukan pertumbuhan ekonomi daerah serta untuk meningkatkan penghasilan daerahnya.

Secara umum maksud didirikannya BUMD adalah untuk mendatangkan manfaat bagi pertumbuhan perekonomian daerah, menyediakan kebutuhan umum masyarakat yaitu berupa barang dan/atau jasa yang berkualitas sesuai situasi, karakter dan kemampuan daerah yang berlandaskan kepada prinsip tata kelola perusahaan yang baik, serta untuk mendapatkan keuntungan atau laba. Keuntungan atau laba Perseroda merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang akan dimanfaatkan untuk membiayai pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Modal BUMD Perseroda terdiri dari saham-saham, seharusnya menjadikan Perseroda sebagai salah satu unit usaha potensial yang dapat menghasilkan laba/keuntungan dari kegiatan usahanya sehingga dapat menunjang pembangunan ekonomi di daerah.

### **2.3. Latar Belakang dan Politik Hukum Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan tugas negara adalah mensejahterakan warga negara. Maknanya adalah pemerintah berkewajiban mewujudkan terlaksananya kehidupan yang layak atau patut bagi setiap warga negara. Pada bidang ekonomi, peran strategis negara sesuai politik hukum sistem ekonomi nasional adalah sebagai penjamin dan pengatur yang menetapkan kriteria-kriteria yang seimbang baik bagi perusahaan negara maupun perusahaan swasta demi

mewujudkan kedaulatan dan kesejahteraan sosial masyarakat.<sup>174</sup> Oleh karena itu menjadi keharusan negara menguasai unit-unit usaha yang utama dan mengendalikan kebutuhan hidup orang banyak. Dalam kaitan ini maka negara mempunyai kewenangan penuh dalam mengelola sumber dayanya demi kemakmuran dan keadilan masyarakat.<sup>175</sup>

Secara historis sistem pemerintahan dan sistem perekonomian Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Khusus untuk sistem perekonomian ditetapkan pada Bab XIV dengan Judul Kesejahteraan Sosial. Penggunaan istilah kesejahteraan sosial dimaksudkan agar negara memberikan jaminan kesejahteraan dan pemerataan kepada seluruh rakyat. Mohamad Hatta menjabarkan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial seperti yang dirumuskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, adalah suatu sistem ekonomi yang tersusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, penguasaan negara terhadap unit-unit usaha yang utama bagi negara dan mengendalikan kebutuhan hidup orang banyak, serta penguasaan negara juga terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang pemanfaatannya terutama bagi kesejahteraan masyarakat.<sup>176</sup>

Ide mengenai rumusan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dimaknai sebagai hasil dari pengalaman sejarah yang panjang. Dalam pidatonya mengenai Masalah Politik Perekonomian Bagi Indonesia, Hatta mengungkapkan latar belakang politik perekonomian yang menjadikan rumusan dalam Pasal 33 Undang-Undang

---

<sup>174</sup> Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.18

<sup>175</sup> Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, *Supra no.155*, hlm.157

<sup>176</sup> Sri Edi Swasono dan Fauzie Ridjal, ed., *Mohammad Hatta, Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm.144

Dasar 1945 yaitu sebagai akibat dari penjajahan Belanda yang menyebabkan struktur sosial Indonesia mengalami kemunduran dan menimbulkan kerusakan sosial akibat diberlakukannya sistem kapitalisme. Menurut Hatta, sistem kapitalisme tidak cocok untuk sistem perekonomian Indonesia. Oleh karena itu maka menurutnya perekonomian yang dapat menimbulkan kemakmuran rakyat yang banyak adalah perekonomian yang didasarkan pada pembawaan rakyat Indonesia, sebagaimana yang hidup dalam desa yang asli. Dalam desa yang asli ini, hidup masyarakat dilandasi dengan semangat kolektivisme yang diwujudkan dengan sistem gotong royong, yaitu tolong-menolong. Sistem perekonomian yang dicetuskan oleh Hatta melahirkan istilah Koperasi. Sistem ini berkembang namun mengalami juga kendala dalam aplikasi dilapangan karena kondisi ekonomi bangsa yang baru merdeka.<sup>177</sup>

Sejarah juga mencatat bahwa perekonomian Indonesia mengalami kegagalan yang disebabkan oleh ketidakstabilan politik pada masa Demokrasi Parlementer (1950-1958). Peiode ini merupakan periode yang mengalami gejolak dalam bidang ekonomi yang ditandai dengan adanya kenaikan harga kebutuhan barang yang melambung tinggi. Kondisi ini disikapi oleh pemerintah dengan menetapkan sistem politik demokrasi terpimpin dan padanannya di bidang ekonomi yaitu ekonomi terpimpin yang berlandaskan pada sistem sosialisme.<sup>178</sup> Pada periode ini disebutkan bahwa Sosialisme Indonesia sebagai bentuk sistem perekonomian yang cocok bagi

---

<sup>177</sup> *Id.*, hlm.144-145

<sup>178</sup> Boediono, Dimensi Ekonomi-Politik Pembangunan Indonesia, dalam pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada pada Tanggal 24 Februari 2007, hlm 12. Dalam pidatonya, Budiono menyebutkan bahwa kegagalan ekonomi sebagai dampak dari ketidakstabilan politik yang dicerminkan oleh kabinet yang terlalu sering berganti mengakibatkan kebijakan ekonomi yang terputus-putus dan tidak efektif. Problem defisit ganda-defisit APBN dan neraca pembayaran tak tertangani dengan baik. Stabilitas ekonomi makin memburuk dan pertumbuhan ekonomi lambat.

Indonesia untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini disebabkan Indonesia dalam masa perpindahan (perubahan dari kapitalisme kolonial kepada sosialisme Indonesia) yang mengakibatkan terjadinya perubahan di dalam masyarakat. Istilah umum dalam sistem ekonomi yang demikian sering disebut sebagai sistem ekonomi komando.<sup>179</sup>

Dalam sistem ekonomi komando, perekonomian khususnya bagian produksi yang dijalankan baik oleh negara maupun pihak swasta harus ditujukan pada kepentingan rakyat, terutama pada pemenuhan kebutuhan pokok. Kegiatan produksi sebagaimana dimaksud diatur sedemikian rupa melalui campur tangan pemerintah ataupun dengan usaha koperasi. Pengaturan kegiatan produksi ini dilakukan untuk memastikan bahwa produksi yang dilakukan dapat didistribusikan kepada rakyat dengan cepat, merata dan murah. Interpretasi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 pada masa sistem ekonomi komando mengalami perubahan dari sosialisme kooperatif menjadi sosialisme. Dalam sistem ini otoritas pusat sebagai instansi tertinggi yang berwenang mengambil keputusan mengenai apa, dimana, dan bagaimana proses produksi dilangsungkan dan otoritas pusat adalah pelaku utama dalam sistem perekonomian. Otoritas Pusat yang dimaksud dalam sistem ini adalah Presiden karena Presiden sebagai pemimpin tertinggi dalam organisasi negara.<sup>180</sup>

Pada perkembangan selanjutnya Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 diterapkan dalam sistem perekonomian yang terbuka terhadap arus liberalisasi sebagai landasan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi bangsa. Dalam rangka

---

<sup>179</sup> Iman Toto K.Rahardjo dan Herdiato WK, Bung Karno Dan Ekonomi Berdikari, Kenangan 100 Tahun Bung Karno, Grasindo, Jakarta, 2001, hlm.86

<sup>180</sup> *Id.*, hlm.174



liberalisasi, pemerintah pada era orde baru memulainya dengan mengeluarkan dua undang-undang penting yang memudahkan proses liberalisasi yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan undang-Undang Nomor Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang tujuannya melengkapi Undang-Undang PMA. Hadirnya dua undang-undang tersebut maka mulai dijalankanya era industrialisasi sebagai sektor utama penggerak pertumbuhan ekonomi. Namun dalam perjalanan politik perkonomian liberalisme yang dikembangkan tidak juga membawa pemerataan pembangunan.<sup>181</sup> Memperhatikan kondisi sosial dan ekonomi yang berkembang pada pada masa itu maka terjadi kembali usaha-usaha penafsiran mengenai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Hasil dari penafsiran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah ditemukannya kembali bentuk sistem ekonomi yang cocok untuk dianut oleh bangsa Indonesia yaitu sistem ekonomi yang sesuai dengan ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Dengan demikian, sistem ekonomi yang dianut oleh Negara Indonesia adalah suatu sistem ekonomi yang disebut sebagai sistem ekonomi Pancasila.<sup>182</sup>

Sistem ekonomi Pancasila sebagai landasan perekonomian bangsa Indonesia, melalui proses dialektika menimbulkan tiga macam istilah yaitu konstitusi ekonomi, ekonomi konstitusi dan ekonomi pancasila, ketiganya memiliki frase sama dengan makna yang berbeda. Konstitusi ekonomi sebagai norma dasar yang terdapat kebijakan ekonomi nasional, sedangkan ekonomi konstitusi yakni perekonomian

---

<sup>181</sup> Loekman Soetrisno dan Faraz Umayra, *Liberalisasi ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2005, hlm.55

<sup>182</sup> Manuel Kaesiepo, *Pancasila dan Keadilan Sosial: Peran Negara*, dalam prosiding Simposium Peringatan Hari Lahir Pancasila, *Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas*, FISIP UI Depok, 31 Mei 2006, Brighten Press, Bogor, 2006, hlm.183

berdasarkan konstitusi, dan ekonomi pancasila merupakan sebuah falsafah. Ketiganya tidak dapat dipisahkan karena saling terkait dan melengkapi. Pancasila sebagai falsafah bangsa menjadi landasan dasar terciptanya tujuan negara yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia berasaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>183</sup>

Sebagai landasan utama sistem ekonomi Indonesia, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa demokrasi ekonomi adalah sistem yang dianut oleh bangsa Indonesia. Sistem demokrasi ekonomi mengharuskan rangkaian aktivitas ekonomi ditunjang oleh segenap komponen ekonomi yaitu perusahaan perorangan, badan usaha (swasta) dan pemerintah untuk tujuan mensejahterakan masyarakat dibawah pengendalian negara.<sup>184</sup> Sebagai dasar hukum negara Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan pada Pasal 33 bahwa negara berkewajiban untuk terlibat dalam mekanisme produksi pada berbagai unit, terutama yang berkaitan dengan unit-unit penting yang mengusai kebutuhan hidup orang banyak. Kewajiban ini memiliki makna bahwa negara memiliki kewenangan untuk langsung mengintervensi aktivitas ekonomi dan bisnis.<sup>185</sup>

Sesuai arahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dalam prakteknya, negara secara langsung dapat terlibat pada kegiatan penyertaan modal pada badan usaha yaitu mendirikan perusahaan baik BUMN maupun BUMD. Kedua jenis

---

<sup>183</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 216

<sup>184</sup> Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.14

<sup>185</sup> M. Iqbal Asnawi, *Supra no.36*, hlm.138

perusahaan ini lahir sebagai pelaksanaan politik ekonomi yang diamanatkan oleh Pasal 33 secara khusus pada Ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Bunyi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, dapat dimaknai sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 33 Ayat (1) menentukan sistem ekonomi berasaskan kekeluargaan. Artinya, sistem perekonomian yang digunakan dan dikembangkan seharusnya tidak menggunakan asas persaingan dan individualistik. Interpretasi terhadap Pasal 33 UUD 1945 dalam pembangunan perekonomian Indonesia adalah sistem ekonomi disusun mulai dari tingkat nasional hingga daerah dan didasarkan pada asas kekeluargaan.
2. Dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) disebutkan jika negara menguasai berbagai cabang produksi yang memiliki kepentingan luas, bumi dan air serta kekayaan alam yang ada. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh komponen tersebut dapat diolah dan digunakan untuk kepentingan masyarakat luas dan untuk memakmurkan rakyatnya. Penguasaan oleh negara ini juga memiliki

artian bahwa perekonomian tidak hanya dikuasai oleh individu atau sekelompok orang saja. Melainkan harus digunakan untuk kepentingan masyarakat luas serta untuk memakmurkan rakyat. Maka dari itu, penguasaan hal penting yang menyangkut kepentingan umum, dikuasai oleh negara.

3. Dalam Pasal 33 ayat (4) menegaskan penyelenggaraan sistem ekonomi nasional berdasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi dan prinsip lainnya, seperti kebersamaan, efektivitas, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan menjaga keseimbangan kemajuan serta kesatuan ekonomi nasional. Artinya sistem perekonomian ditujukan dan dapat dikuasai oleh rakyat. Hanya saja dalam penerapannya, perekonomian tersebut tidak dapat langsung dikuasai masyarakat, namun bisa diwakilkan oleh wakil rakyat, seperti MPR, DPR, DPD serta presiden. Walau begitu, pelaksanaan demokrasi ekonomi dalam sistem perekonomian nasional tetap mengandalkan prinsip-prinsip yang telah disebutkan.

Maka dapatlah disimpulkan bahwa sistem perekonomian nasional dijalankan lewat asas kekeluargaan, pemberian wewenang kepada negara untuk mengelola sistem perekonomian Indonesia, dengan menjadikan demokrasi ekonomi sebagai dasarnya, yang turut diikuti pula dengan berbagai prinsip yang menunjang pelaksanaannya.

Maksud Negara mendirikan dan menguasai BUMN dan BUMD adalah dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan keberadaan sebuah BUMN dan BUMD mempunyai hubungan yang sangat erat, dimana BUMN dan BUMD dijadikan salah satu alat oleh negara untuk

dapat mewujudkan tujuan tersebut. Sebagai perusahaan negara dan daerah, BUMN dan BUMD dikelola dengan mempertimbangkan sifat usahanya, yaitu untuk menyelenggarakan kepentingan umum serta memperoleh keuntungan.<sup>186</sup> Pada konteks aktivitas BUMD, Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi dasar hukum dalam meringkai pengelolaan aktivitas pemerintahan sekaligus aktivitas perekonomiannya. Selain sebagai perwujudan tugas melayani kebutuhan umum atau bermisi sosial, pendirian BUMD juga difokuskan untuk meningkatkan kapasitas produksi guna menaikkan pendapatan daerah dan sejak Indonesia berada dalam era otonomi daerah, peranan BUMD sebagai pilar pembangunan daerah mendapat tempat yang utama<sup>187</sup>

Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, memandatkan tugas yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya termasuk didalamnya dalam hal pembangunan ekonomi. Adanya desentralisasi, pemerintah pusat mendelegasikan kewenangannya kepada setiap daerah agar dapat memajukan pembangunan ekonomi daerah dengan memaksimalkan sumber daya daerahnya. Pemberian otonomi daerah dengan maksud agar pemerintah daerah dapat mengelola secara mandiri urusan pemerintahan yang selaras dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah dimaksud

---

<sup>186</sup> Udiyo Basuki, Hukum, Ekonomi dan Kesejahteraan: Telaah Yuridis Atas Dinamika Pengaturan dan Implementasi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dalam I-Mazahib, Jurnal Pemikiran Hukum, Issn. 2302-7355, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Volume 2, Nomor 1, Juni 2014, hlm.105-106

<sup>187</sup> Daryanto, Eksistensi BUMD dalam Otonomi Daerah, Majalah BUMN Link, Volume I, Nomor 1, Tahun 2012

adalah otonomi luas guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan untuk menaikkan daya saing daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>188</sup>

Otonomi daerah merupakan dasar bagi daerah untuk memperoleh kewenangan yang luas dalam mengembangkan dan mengelola daerahnya. Otonomi daerah menuntut kemandirian daerah terutama yang berkaitan dengan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menjadi penting karena untuk menunjukkan suatu daerah otonom mampu berdiri sendiri dalam pembangunannya terletak pada kemampuan daerah tersebut untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri sehingga dapat meminimalisir ketergantungan terhadap pemerintah pusat.<sup>189</sup> Oleh karena itu Pendapatan Asli Daerah menjadi sumber keuangan utama yang disokong oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai syarat fundamental dalam sistem pemerintahan daerah. Keuangan daerah yang berhasil adalah keuangan daerah yang mampu meningkatkan penerimaan daerah secara berkelanjutan serta untuk mendapatkan penerimaan daerah secara efektif dan efisien seiring dengan perkembangan perekonomian di daerah tersebut tanpa mengabaikan alokasi faktor-faktor produksi dan rasa keadilan dalam masyarakat.<sup>190</sup> Otonomi daerah telah memberikan nuansa baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hadirnya otonomi daerah dapat menarik investor untuk menanamkan

---

<sup>188</sup> Ryan Surya Perdana, Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (Bumd), Jurnal Hukum Peratun, 2019, dalam <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/jurnalhukumperatun/article/download/143/27>, hlm.244, diakses tanggal 10 Desember 2022, pukul 21.00

<sup>189</sup> Dora Kusumastuti, Wibowo Murti Samadi, Perubahan Perusahaan Daerah Dalam Prespektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Research Fair Unisri, Volume 3, Number 1, Januari 2019, hlm.239

<sup>190</sup> Luigi, L. D., Vecky, A. J., Patrick, Analisis Pendapatan Asli Daerah Kota Jayapura, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Volume 17, Nomor 1, 2017, hlm.22

investasinya di daerah serta memberikan dasar legitimasi kepada daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui pembentukan BUMD. Semangat otonomi daerah mendorong gairah Pemerintah Daerah untuk mendirikan BUMD sekaligus memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk berbisnis.

Prinsip otonomi daerah yang termaktub dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa daerah otonom memiliki hak, kewenangan serta kewajiban untuk secara mandiri menata dan mengurus berbagai urusan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat didaerahnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan asas otonomi adalah prinsip utama dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sesuai prinsip otonomi daerah dan asas desentralisasi adalah kegiatan menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom oleh pemerintah pusat menurut asas otonomi.

Berdasarkan kebijakan otonomi daerah, asas otonomi daerah dan asas desentralisasi maka keuangan daerah harus dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah sehingga daerah mampu melakukan pembangunan.<sup>191</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah mendefinisikan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah yang bersumber pada peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu PAD merupakan sumber penghasilan daerah yang cara perolehannya melalui pendapatan daerah itu sendiri.<sup>192</sup> Undang-Undang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah juga menjelaskan bahwa pajak daerah, retribusi

---

<sup>191</sup> Antari, Sedana, Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah, E-Jurnal Manajemen Unud, Volume 7, Nomor 2, 2018, hlm:108

<sup>192</sup> Halim, Abdul, Theresia Damayanti, Pengelolaan Keuangan Daerah. UPP YKPN, Yogyakarta, 2012

daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah merupakan sumber PAD. Penjealsannya adalah:

1. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilaksanakan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan.
2. Retribusi daerah adalah penerimaan daerah yang bersumber dari pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan pribadi atau badan
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu penerimaan daerah yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang cakupannya meliputi keuntungan yang didapat dari hasil penyertaan modal pada BUMD.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yaitu pendapatan daerah yang bersumber dari pengelolaan lain-lain barang/benda milik pemerintah daerah, seperti hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga dan lain-lain.

Upaya meningkatkan penerimaan PAD melalui hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dilakukan melalui pembentukan BUMD diberbagai Provinsi dan Kabupaten/Kota. Harapan dibentuknya BUMD agar dapat ikut berperan dalam menghasilkan pendapatan yang dibutuhkan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial di daerah. Ruang lingkup usaha BUMD terbagi dalam berbagai bidang



pembangunan yaitu bidang pertanian, industri strategis, desain dan konstruksi, properti, jasa konsultan, jasa/perdagangan, perhubungan (transportasi darat, laut dan udara), energi dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, pariwisata, infrastruktur, penerbangan, investasi, perbankan, asuransi, dan usaha lain yang selaras dengan kebutuhan daerah.<sup>193</sup> Peran pemerintah pada konteks ini adalah sebagai penanggung jawab utama terhadap kesejahteraan rakyatnya. Sehingga, pemerintah ikut ambil bagian dan berperan serta dalam kegiatan-kegiatan ekonomi demi mempercepat pertumbuhan tingkat kesejahteraan kehidupan masyarakatnya. Hal ini sejalan dengan makna konsep desentralisasi yaitu pemberian kepada pemerintah daerah sebagian hak menguasai negara agar daerah dapat ikut ambil bagian dalam melaksanakan fungsi ekonomi negara khususnya fungsi kewirausahaan negara.<sup>194</sup> Dalam upaya meningkatkan pengelolaan potensi daerah pada aspek ekonomi, pemerintah daerah dapat membentuk BUMD yang bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat agar dapat dicapai terwujudnya kesejahteraan sosial. BUMD dimaksud adalah badan usaha yang kepemilikannya adalah daerah karena modalnya baik seluruh atau sebagian besar adalah milik daerah..Pendirian BUMD ini berdasarkan pada kemampuan bidang usaha yang akan dibentuk serta bersesuaian dengan kondisi daerah.

Khusus tentang pembentukan Perseroda, Peraturan Pemerintah Tentang BUMD menegaskan bahwa dengan kedudukan Perseroda sebagai badan hukum maka

---

<sup>193</sup> Nasir, Muhammad Safar, Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu Dekade Otonomi Daerah, Jurnal Dinamika Ekonomi dan Pembangunan, Volume 2, Nomor 1, 2019, hlm.:33

<sup>194</sup> *Id.*

pengelolaan dan pengendaliannya harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Kesesuaian tersebut berkaitan dengan pengaturan mengenai pelibatan modal daerah dalam pembentukan Perseroda, ketentuan perihal RUPS, ketentuan perihal wewenang direksi Perseroda, laporan tahunan dan pemanfaatan keuntungan Perseroda. Dengan demikian maka dalam pengendalian dan pengelolaan Perseroda adalah mengikuti ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.<sup>195</sup> Persekutuan yang berbentuk badan hukum yang disebut perseroan dikenal sebagai Perseroan Terbatas.<sup>196</sup> Tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Tebatas mengakibatkan BUMD yang berbentuk Perseroda tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan (*profit oriented*).<sup>197</sup>

Pada pengelolaan Perseroda, status pemerintah daerah adalah sebagai pemegang saham oleh karena kedudukan pemerintah daerah adalah pihak yang mewakili daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Terhadap kedudukan ini, Undang-Undang Perseron Terbatas mengatur bahwa dengan status sebagai pihak yang memiliki saham minimal 51%, maka posisi pemerintah daerah adalah sebagai pemegang saham mayoritas dan berwenanag melakukan pengambilan keputusan dalam RUPS. Berstatus sebagai RUPS maka pemerintah daerah memegang kekuasaan tertinggi dalam dalam pengelolaan dan pengendalian Perseroda dan mempunyai wewenang yang tidak dapat dialihkan atau diambil oleh direksi atau komisaris. Oleh karena itu pada pengelolaan dan pengendalian Perseroda, pemerintah

---

<sup>195</sup> Baren Sipayung, *Supra* no.23, hlm.3

<sup>196</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T.Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm.1.2

<sup>197</sup> Djumardin, *Legalitas Pembubaran Badan Usaha Milik Daerah Berbadan Hukum Perseroan Terbatas (PT. Daerah Maju Bersaing)*, Jurnal Jatiswara, Volume 33, Nomor 3, November 2018, hlm.2

daerah mempunyai wewenang yang luas dalam kedudukannya sebagai pemegang saham mayoritas serta dapat membuat kebijakan berlandaskan Undang-Undang Perseroan Terbatas atau Anggaran Dasar.<sup>198</sup>

Selanjutnya pembahasan mengenai politik hukum sebuah peraturan perundang-undangan secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sampai dengan proses pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Politik Hukum adalah suatu pernyataan kehendak negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Pernyataan ini mengandung pengertian materi hukum yang dibahas adalah hukum yang berlaku pada saat ini (*Ius Constitutum*) dan menuju perkembangan hukum yang akan di bangun atau hukum yang berlaku di masa datang (*Ius Constituendum*).<sup>199</sup>

Konstitusi merupakan landasan dan haluan utama dalam pembangunan pemerintah suatu negara. Oleh karena itu, negara Indonesia menempatkan ide dasar dan pengaturan konsepsi sistem ekonomi dalam konstitusi. Hal ini dilakukan agar sistem ekonomi negara dapat berakar dalam kehidupan kenegaraan dan menjadi landasan yang sangat kuat dalam menjalankan roda perekonomian dalam kehidupan bernegara.<sup>200</sup> Kesepakatan yang berkaitan dengan cita-cita bersama yang pada puncak abstraksinya harus mencerminkan kesamaan kepentingan di antara warga masyarakat

---

<sup>198</sup> Kurniawan, *Supra no.139*, hlm. 78

<sup>199</sup> Imam Syaukani Dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, 2015, hlm.27 dan 51

<sup>200</sup> Janpatar Simamora, *Mendesain Ulang Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Cetakan Pertama, Capiya Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm.41

untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara. Oleh karena itu diperlukan pandangan yang sama tentang tujuan atas cita-cita bersama, yang dikenal dengan istilah falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara). Fungsinya sebagai *filosofische grondslag* diantara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara. Menurut Jimly Ashiddiqie, konsensus untuk menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu: kesepakatan tentang tujuan bersama, kesepakatan tentang supremasi hukum sebagai fondasi pemerintahan atau penyelenggaraan negara, dan kesepakatan tentang model kelembagaan dan prosedur ketatanegaraan.<sup>201</sup>

Kesepakatan yang berkaitan dengan cita-cita bersama harus mencerminkan kesamaan kepentingan di antara warga masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara. Oleh karena itu diperlukan pandangan yang sama tentang tujuan atas cita-cita bersama, yang biasa disebut dengan falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara). Fungsinya sebagai *filosofische grondslag* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara. Pada negara Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan adalah Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan tujuan bernegara.

Konsep negara hukum Indonesia adalah segala aktivitasnya harus dilandasi oleh hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hukum yang dimaksud yaitu hukum dalam arti luas yaitu tidak semata-mata terbatas pada peraturan perundang-undangan tetapi mencakup juga hukum yang hidup dalam

---

<sup>201</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Rajawali Perss, Jakarta, 2012, hlm.21-23

masyarakat. Sehingga konsep negara hukum yang dianut oleh Bangsa Indonesia bukan saja dalam pengertian formal melainkan negara hukum dalam arti materil yang di dalamnya tercakup pengertian bahwa negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi juga memiliki kewajiban untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat serta mengusahakan meningkatkan kecerdasan bangsa.<sup>202</sup>

Menurut Bernard Arief Sidharta, salah satu ciri dari Negara Pancasila adalah suatu organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional untuk dalam kebersamaan berikhtiar dalam kerangka dan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku, mewujudkan kesejahteraan lahir-batin bagi seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam konsepsi Negara Pancasila ini, maka negara dan pemerintah lebih merupakan koordinasi berbagai pusat pengambilan keputusan rasional yang berintikan asas rasionalitas-efisiensi, asas rasionalitas-kewajaran, asas rasionalitas-berkaidah dan asas rasionalitasnilai, ketimbang organisasi kekuasaan semata-mata. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Negara Pancasila yang dicita-citakan adalah negara hukum yang berdasarkan atas asas kerakyatan yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan yang disebut sebagai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta ikut menjaga perdamaian dunia.<sup>203</sup>

Cita hukum negara Indonesia bersumber dari Pancasila yang merupakan *filosofische gronslag* dan *common platform* sebagai dasar negara. Oleh sebab itu,

---

<sup>202</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2016, hlm.4

<sup>203</sup> Bernard Arief Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Cetakan Ketiga, Bandung, 2009, hlm.48-49

maka aktivitas lembaga pembuat hukum harus dimuarakan pada nilai-nilai *common platform* tersebut yang sarat dengan budaya, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau kearifan-kearifan lokal (*local wisdom*) yang melekat di dalamnya. Dalam sistem hukum Pancasila, negara hukum yang dibangun adalah menselaraskan unsur-unsur dari kepastian hukum dan keadilan substansial.<sup>204</sup>

Berpedomankan pada hal tersebut, maka menurut Janpatar Simamora, negara hukum Pancasila mengandung unsur-unsur utama sebagai berikut.<sup>205</sup>

1. Negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Pemerintahan yang didasarkan pada hukum.
3. Penguatan prinsip demokrasi dalam memilih para pemimpin.
4. Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan dengan mengedepankan prinsip *checks and balances*.
5. Prinsip perlakuan yang sama di depan hukum (*equality before the law*).
6. Diakuinya kekuasaan kehakiman yang tidak diintervensi dalam penyelenggaraan peradilan demi penegakan hukum dan keadilan.
7. Adanya peradilan tata negara dan peradilan tata usaha negara.
8. Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar atau hak asasi manusia.
9. Adanya upaya untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sistem hukum menurut pendapat Hans Kelsen digambarkan seperti pola sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang karena norma hukum terendah mesti ditautkan pada norma hukum diatasnya (yang lebih tinggi), serta kaidah hukum tertinggi (konstitusi) harus terjalin dengan norma hukum yang paling fundamental (*grundnorm*). Kelsen mengartikan *grundnorm* sebagai: “*a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from*” (sebuah pernyataan yang

---

<sup>204</sup> Wahyu Nugrono, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 10, Nomor 3, Edisi September 2013, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm.212

<sup>205</sup> Janpatar Simamora, *Supra no.200*, hlm.55

mana semua pernyataan peraturan pada akhirnya mendapatkan validitasnya). Sebagai sumber tertinggi validitas suatu norma menjadi prinsip *Grundnorm*.<sup>206</sup> Menurut Kelsen, setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*), di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”.<sup>207</sup>

Bentuk *grundnorm* diakui Kelsen berbeda-beda pada setiap sistem hukum. *Grundnorm* dapat berupa konstitusi tertulis maupun perintah diktator. Indonesia menganut *Grundnorm* berupa konstitusi sebagai dasar dan hukum tertinggi, yakni UUD Tahun 1945 yang menurut teori hukum *stufenbau*, berkedudukan sebagai *grundnorm* yaitu kaidah tertinggi dalam hierarki hukum Indonesia.<sup>208</sup> Sistem teori hukum berjenjang menganut hierarki norma yang tidak bertentangan serta berhubungan satu dengan yang lainnya (*interlocking norms*), dimulai dari suatu norma umum (*the most general ought*) menuju norma konkret (*the most particular or concrete*). Akhirnya hierarki norma ini akan bermuara pada *grundnorm*. Kelsen menyusun relasi dan hierarki antara *grundnorm* dan norma

---

<sup>206</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, pada bagian *Rule of Law and Law of Nature*, dalam Antonius Cahyadi, E. Fernando M. Manullang, Pengantar ke Filsafat Hukum, Kencana, Jakarta, 2007, hlm.79

<sup>207</sup> Ibnu Sam Widodo, Amelia Ayu Paramitha, Kedudukan Tap MPR Dalam Teori Dan Praktik Ketatanegaraan, Jurnal Majelis, Edisi 12, Desember 2019, hlm.183

<sup>208</sup> Muhtadi, Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia, Jurnal Fiat Justitia, Lampung, Universitas Lampung, Volume 5, Nomor 2, Desember 2012, hlm.293

lainnya menjadi “*Grundnorms-norms-subnorms.*” Kelsen tidak mengakui adanya koordinasi. Menurutnya hierarki norma hanya mengenal superordinasi dan subordinasi.<sup>209</sup> Menanggapi Kelsen, Hans Nawiasky menggagas *theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Nawiasky, sebagaimana yang dikutip oleh Ibnu Sam Widodo dan Amelia Ayu Paramitha, menggariskan bahwa terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara, yakni mencakup: norma yang paling mendasar (fundamental) dari Negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan Dasar Negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-Undang Formal (*formalle gesetz*) dan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*verordnung en outonome satzung*).<sup>210</sup>

Norma fundamental atau *Staatsfundamentalnorm* adalah norma dasar yang paling penting kedudukannya pada proses pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Kedudukan hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah prasyarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Keberadaan *Staatsfundamentalnorm* mendahului pembentukan konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma dasar (*basic norm*) atau norma tertinggi pada suatu negara mestinya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara sebab pada dasarnya Grundnorm bersifat tetap dan tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi dapat mengalami perubahan. Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan dasar negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau

---

<sup>209</sup> Atip Latipulhayat, Hans Kelsen, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Universitas Padjajaran, 2014, hlm.204

<sup>210</sup> Ibnu Sam Widodo, Amelia Ayu Paramitha, *Supra no.207*, hlm.184



konstitusi. Dibawah *staats grundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formallegezetz* (undang-undang formil), sedangkan norma yang berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).<sup>211</sup>

Akibat adanya posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki. Keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang kedudukannya lebih rendah tidak dapat bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya karena norma tersebut menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>212</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai sebagai aturan dasar negara, disebut sebagai *staats grundgesetz*, menjelaskan bahwa peran negara adalah melindungi seluruh wilayah negara Indonesia, meningkatkan taraf hidup masyarakat mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sebagai perwujudan peran,

---

<sup>211</sup> *Id.*

<sup>212</sup> *Id.*, hlm.185

tugas dan fungsi negara dalam mencapai tujuan hukum, maka pemerintah memiliki kewenangan melakukan pengelolaan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional menegaskan dalam alinea keempat bahwa salah satu tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Implementasi dari tujuan negara tersebut pada amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan yang keempat tahun 2002, dimasukan konsep Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang diatur pada Bab XIV. Istilah kesejahteraan umum mempunyai arti yang sama dengan kesejahteraan sosial.<sup>213</sup>

Khusus dalam pengelolaan BUMD, bahwa dengan adanya politik hukum BUMD dalam kegiatan bisnis, maka target pendiriannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat, namun terdapat perbedaan yang mendasar antara konsep negara dan bisnis yang menyebabkan pada penerapannya terjadi masalah yakni adanya benturan kepentingan diantara keduanya. Hal ini nampak pada kegiatan BUMD yang aktivitas produksinya berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat luas, dimana belum maksimal tujuan pembentukannya yaitu dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.<sup>214</sup> Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, daerah harus berorientasi bisnis sebagai perwujudan kegiatan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah. Namun karakteristik bisnis usaha yang dilakukan oleh pemerintah

---

<sup>213</sup> Adi Fahrudin, Pengantar Kesejahteraan Sosial, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm.2

<sup>214</sup> Sri Widiyastuti, *Supra no.6*, hlm.12-22

daerah harus berorientasi kepada mempercepat terwujudnya kesejahteraan sosial. Hal ini menjadi penting karena BUMD harus mampu memberikan kontribusi baik dari sisi shareholder maupun dari sisi stakeholder.<sup>215</sup>

Keberadaan negara dengan kewenangan yang luas dan strategis menjadikan negara menguasai pengelolaan unit-unit usaha yang utama dan mengendalikan kebutuhan hidup orang banyak. Oleh karenanya keberadaan BUMN/BUMD melalui mekanisme korporasi merupakan alat negara/daerah yang memiliki orientasi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Memakai mekanisme korporasi maka pengelolaan BUMN/BUMD identik dengan *profit oriented*, sementara pada sisi yang lain perusahaan negara maupun daerah juga memiliki misi sebagai penyelenggara pelayanan umum (*public service*). Menghadapi persoalan ini maka negara/daerah dituntut untuk menjalankan fungsinya secara proposional sebagaimana yang telah dijelaskan sehingga tidak ada benturan kepentingan.<sup>216</sup>

Keberadaan BUMD dalam tata hukum Indonesia merupakan konsekuensi adanya pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Walaupun dalam Undang-Undang tersebut tidak ditemukan rumusan atau istilah BUMD. Namun, Undang-Undang Perusahaan Daerah ini merupakan peletak dasar berkembangnya Badan Usaha Milik Daerah yang dikenal pada masa kini. Secara umum pembentukan perusahaan daerah merupakan akibat dari perkembangan

---

<sup>215</sup> Muryanto, Djuwityastuti, Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance, Yustisia Jurnal Hukum, Volume 3, Nomor 1, 2020, hlm. 125-134.

<sup>216</sup> Made Gde Subha Karma Resen, Yudho Taruno Muryanto, Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah Di Indonesia, Yustitia Jurnal Hukum, Volume 3, Nomor 3, 2014, hlm.128

kebijakan terkait dengan pembentukan perusahaan negara (BUMN). Pembentukan Perusahaan Negara pada Tahun 1960 berdasarkan pertimbangan bahwa pemerintah memandang penting pelaksanaan program umum di bidang ekonomi yang bertujuan melaksanakan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah menilai bahwa perlu dibuatkan penyeragaman dalam cara mengurus dan menguasai kegiatan ekonomi, untuk alasan tersebut maka lahir Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.<sup>217</sup>

Setelah adanya pengaturan tentang Perusahaan Negara, maka untuk melakukan pendekatan pelayanan kepada masyarakat di daerah dalam bidang ekonomi pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Undang-Undang ini hadir dalam bingkai diberikannya otonomi yang nyata dan luas kepada daerah dengan memperhatikan kekuatan daerahnya. Selain itu hasil pengelolaan Perusahaan Daerah dapat menjadi sumber pendapatan pokok bagi daerah.<sup>218</sup>

Dasar hukum pelaksanaan prinsip desentralisasi dan asas otonomi daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Negara mendistribusikan kewenangannya kepada pemerintahan daerah untuk mengelola urusan pemerintahannya secara mandiri seturut asas otonomi dan tugas pembantuan dan otonomi yang diberikan tersebut adalah otonomi luas.<sup>219</sup> Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 juga menjabarkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota dapat mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya

---

<sup>217</sup> *Id.*, hlm.129

<sup>218</sup> *Id.*

<sup>219</sup> Pasal 18 ayat (2) dan (5) Undang-Undang Dasar 1945

secara mandiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan secara luas serta mendapatkan hak untuk mengatur kewenangan pemerintahannya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang telah ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat oleh undang-undang. Keberadaan Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 memiliki hubungan dengan Ayat 5 dan 6. Hal ini disebabkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bagian dari Bab VI Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Bunyi Pasal 18 Ayat (5) dan (6), adalah:

**Pasal 18 Ayat (5)**

"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat."

**Pasal 18 Ayat (6)**

"Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

Otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (5) dan (6) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk secara mandiri mengurus dan mengatur sendiri persoalan pemerintahannya serta kepentingan masyarakatnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat asas otonomi yang menjadi aturan dasar penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>220</sup> Asas otonomi daerah dimaksud, adalah:

---

<sup>220</sup> Abdul Sani, Otonomi Daerah Esensi, Tujuan dan Manfaatnya dalam <http://bkpsdmd.babelprov.go.id/content/otonomi-daerah-esensi-tujuan-dan-manfaatnya-bagi-provinsi/>, diakses tanggal 6 Januari 2021

### 1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi merupakan distribusi urusan pemerintah pusat kepada daerah atau distribusi urusan dari pemerintah daerah di atasnya kepada daerah di bawahnya. Contohnya, yaitu Provinsi kepada Kabupaten.

### 2. Asas Dekonsentrasi

Asas ini menjadi bentuk pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala instansi yang lebih atas kepada pejabat di daerah. Misalnya, Gubernur kepada Bupati.

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Asas ini merupakan pemberian tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau pemberian tugas dari pemerintah daerah tingkat atas kepada daerah di bawahnya. Contohnya adalah asas pembantuan tentang dana bantuan operasional kesehatan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban yang diserahkan kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur secara mandiri persoalan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat didaerahnya menurut harapan masyarakatnya. Kondisi ini berguna untuk menaikan peran penyelenggara pemerintahan dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat serta terlaksananya pembangunan di daerah. Pemberian otonomi daerah oleh pemerintah pusat adalah otonomi luas dalam arti pemerintah daerah dapat leluasa melakukan tindakan dalam pengurusan daerahnya kecuali yang berkaitan dengan urusan pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Daerah diberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahannya

secara mandiri.<sup>221</sup> Tujuan pemberian otonomi luas oleh pemerintah pusat adalah untuk memacu terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah yaitu melalui peningkatan kualitas pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan mengaktifkan peran serta masyarakat. Prinsip pemberian otonomi luas pada era perubahan global masa kini adalah untuk meningkatkan kompetensi dan kemampuan daerah agar mampu bersaing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta kemampuan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>222</sup> Otonomi daerah memberikan peluang kepada daerah untuk dapat mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya secara mandiri dengan tidak mencari keuntungan namun berorientasi kepada mewujudkan fungsi sosial dari perusahaan daerah tersebut terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat di daerah. Penekanan aktivitas perusahaan daerah harus diarahkan khusus kepada pembangunan ekonomi daerah yang akan berkontribusi secara umum kepada pembangunan ekonomi serta terutama untuk memenuhi kepentingan masyarakat dengan memprioritaskan industrialisasi serta kenyamanan kerja dalam perusahaan.

Istilah BUMD dimulai digunakan berawal dengan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda. Namun fokus intruksi ini lebih kepada pengaturan bentuk hukum, sehingga penamaan BUMD dipadukan dengan istilah Perusahaan Daerah. Pembauran istilah BUMD terjadi pada istilah perusahaan daerah yang dipadukan ke dalam istilah BUMD, dimana bentuk

---

<sup>221</sup> Dian Cahyaningrum., *Supra no.35*, hlm.64

<sup>222</sup> Samsul Arifin, Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Membangun Ekonomi Untuk Menghadapi Era Globalisasi dalam *Jurnal Dinamika*, Volume 4, Nomor 2, Oktober 2007, hlm.157

Hukum BUMD dibagi menjadi bentuk Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. Selanjutnya istilah BUMD juga disebutkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat membentuk BUMD dan tata cara pendiriannya dilakukan melalui penetapan pada Peraturan Daerah. Namun pengaturan ini belum menjelaskan tentang pengertian BUMD. Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, tetap belum memberikan penjelasan yang final tentang BUMD. Pada Pasal 177 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hanya menyatakan bahwa BUMD sebagai milik pemerintah daerah dalam proses pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubaran wajib ditetapkan dengan Perda dan berpedomankan pada peraturan perundang-undangan. Selain peraturan perundang-undangan, regulasi tentang bentuk badan hukum persahaan daerah dapat juga ditemukan pada:

1. Intruksi 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.

Dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD, maka BUMD memiliki dua bentuk bukum yaitu



Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, yang dalam operasionalnya setiap bentuk hukum tersebut tunduk pada ketentuan peraturan yang menjadi payung hukumnya. BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah berlaku ketentuan Tentang Perusahaan Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dan BUMD yang berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas berlaku Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan dampak hukum yaitu pengaturan yang lebih yuridis terhadap BUMD yang telah berkembang di Indonesia. Pengaturan BUMD mendapat tempat secara khusus pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada BAB XII. Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi semua regulasi yang telah mengatur BUMD sebelum diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014.<sup>223</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.<sup>224</sup> Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga memberikan penegasan bahwa BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah yang pendiriannya ditetapkan melalui Perda.<sup>225</sup> Bentuk badan hukum BUMD sebagaimana dimaksud terbagi atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.<sup>226</sup> Tujuan pendirian BUMD adalah mendatangkan

---

<sup>223</sup> Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>224</sup> Pasal 1 Angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>225</sup> Pasal 331 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>226</sup> Pasal 331 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

kegunaan untuk pengembangan sistem ekonomi daerah, menyelenggarakan fungsi pelayanan umum dengan wujud menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas bagi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat sesuai kondisi, karakter dan kemampuan daerah tersebut berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik untuk memperoleh keuntungan atau laba.<sup>227</sup> Selain itu pendirian BUMD diprasyaratkan harus sesuai dengan kebutuhan daerah dan kelayakan unit usaha yang akan dibentuk.<sup>228</sup> Berdasarkan penjelasan ini, maka pendirian BUMD bukan suatu kewajiban, Namun daerah dapat memutuskan mendirikan BUMD yang dapat berguna sebagai sarana dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah guna memberikan legitimasi bahwa pendirian BUMD telah melalui proses kajian akan kebutuhan daerah serta kelayakan unit usaha yang akan dibentuk. Kajian tersebut berkaitan dengan kebutuhan masyarakat dari aspek pelayanan umum, yaitu kebutuhan air minum, transportasi, pasar, sedangkan kelayakan unit usaha BUMD dilakukan melalui proses analisis terhadap kemampuan ekonomi yaitu kajian tentang pasar dan pemasaran, kondisi keuangan daerah serta kajian lainnya yang dapat mendukung kebutuhan didirikannya BUMD.<sup>229</sup>

Kehadiran BUMD sebagai sarana memberikan pelayan kepada masyarakat sesuai dengan peran negara dalam memajukan kesejahteraan masyarakatnya. Pada konsep ekonomi kesejahteraan, kebijakan pemerintah haruslah berorientasi pada

---

<sup>227</sup> Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>228</sup> Pasal 331 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>229</sup> Penjelasan Pasal 331 Ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Negara adalah agen utama dalam melakukan perubahan sosial. Dalam bidang ekonomi, peran negara adalah mampu menyiapkan sarana dan prasarana yang dapat memwadahi perkembangan dan pertumbuhan aktivitas perekonomian dengan melakukan kegiatan produksi yang efektif dan bermanfaat serta terukur.<sup>230</sup> Pada perkembangan dewasa ini ditengah persaingan dan tekanan ekonomi global, pemerintah tertantang mewujudkan tujuan negara sebagaimana disebutkan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>231</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah membagi bentuk hukum BUMD atas dua, yaitu berbadan hukum Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang memprioritaskan pelayanan di sektor publik dan BUMD yang berbentuk badan hukum Perusahaan Persero Daerah adalah BUMD yang mengutamakan keuntungan dalam usahanya (*commercial companies*). Dengan demikian nampak terlihat bahwa telah ada sebuah rencana dan pemetaan mengenai pengelolaan BUMD yaitu tentang status pemerintah daerah dalam kedudukannya sebagai pelaku usaha. Sehingga dalam kaitannya dengan aktivitas bisnis yang dilakukan oleh BUMD, pemerintah daerah wajib memahami bahwa tanggungjawabnya adalah sebagai manifestasi tugas pemerintah pusat yaitu melakukan kontrol terhadap perwujudan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dengan demikian, aktivitas bisnis yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak tunduk kepada

---

<sup>230</sup> Teuku Ahmad Yani, Peran Badan Usaha Milik Daerah Dalam Meningkatkan Kesejahteraan sosial masyarakat (Studi Pembentukan Perusahaan Daerah Di Aceh), Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Nomor 56, Edisi April 2012, hlm.127

<sup>231</sup> Udiyo Basuki, *Supra No.186*, hlm.107

konsep bisnis yang dalam arti yang sebenarnya, melainkan kegiatan bisnis dalam makna pelaksanaan tugas pemerintahannya di daerah.<sup>232</sup>

Secara umum pembentukan BUMN/BUMD telah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Asas Hirarki menggambarkan adanya hierarki atau tata urutan dari hukum yang superior menuju hukum yang inferior. Menurut Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, bahwa norma superior adalah norma yang menentukan pembuatan norma lain, sedangkan norma inferior adalah norma yang dibuat. Artinya, teori ini menggambarkan adanya tata hukum yang melandasi pembuatan hukum dalam suatu negara.<sup>233</sup>

#### **2.4. Kedudukan Perusahaan Perseroan Daerah Dalam Klasifikasi Jenis Perusahaan**

Sebagai negara yang menganut sistem *Civil Law*, pengaturan hukum mengenai bentuk perusahaan di Indonesia diklasifikasikan menjadi beberapa jenis sesuai landasan status hukumnya, antara lain, perusahaan Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 bersama peraturan pelaksanaannya, serta bentuk usaha lainnya yang berbentuk badan hukum seperti

---

<sup>232</sup> Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.18

<sup>233</sup> Jimly Asshiddiqie, M. Ali Safa'at , Teori Hans Kelsen tentang hukum, Konstitusi Press, Jakarta, 2021, hlm.6

Koperasi dan Yayasan.<sup>234</sup> Eksistensi bentuk hukum badan usaha Perseroan Terbatas, Perusahaan Perseroan, Perusahaan Perseroan Daerah, Perusahaan Umum, Perusahaan Umum Daerah, Koperasi dan Yayasan, adalah badan hukum (*rechtspersoon/legal entity*).<sup>235</sup>

Selanjutnya untuk menentukan kedudukan Perseroda dalam klasifikasi jenis perusahaan, perlu diketahui terlebih dahulu jenis badan usaha yang berbentuk badan hukum di Indonesia, jika dilihat dari segi kepemilikan modal, maka dapat digolongkan menjadi dua, yaitu perusahaan swasta dan perusahaan negara/daerah.<sup>236</sup> Selanjutnya Perusahaan swasta yang seluruh sahamnya dimiliki oleh pihak swasta tanpa ada campur tangan dari pemerintah di bagi menjadi tiga, yaitu:

1. Perusahaan swasta nasional, yaitu perusahaan swasta milik warga Negara Indonesia.
2. Perusahaan swasta-asing, yaitu perusahaan swasta milik warga negara asing.
3. Perusahaan swasta campuran (*joint-venture*), yaitu perusahaan swasta milik warga negara Indonesia dan warga negara asing.

Ketiga jenis perusahaan swasta ini digolongkan sebagai suatu bentuk badan usaha yang tujuan utamanya adalah mencari laba sebesar-besarnya, sehingga parameter keberhasilannya bergantung kepada besarnya keuntungan yang didapat dari pengelolaan usahanya.

---

<sup>234</sup> Yudho Taruno Muryanto, Tata Kelola BUMD, Intrans Publishing, Solo, 2017, hlm.9

<sup>235</sup> Ismail Sholihin, Pengantar bisnis pengenalan praktis & studi kasus kencana, Prenada media Grup, 2006, hlm.28

<sup>236</sup> William Lam, Tinjauan Hukum Mengenai Jual Beli Saham yang Dikaitkan dengan Asas Hukum Terang dan Tunai, Repository UIB (Universitas Nasional Batam), 2018, hlm.19

Perusahaan negara (daerah) adalah organisasi publik yang dikelola oleh pemerintah. Menurut Owen E. Hughes, perusahaan negara (daerah) terdiri dari empat jenis, sebagai berikut:<sup>237</sup>

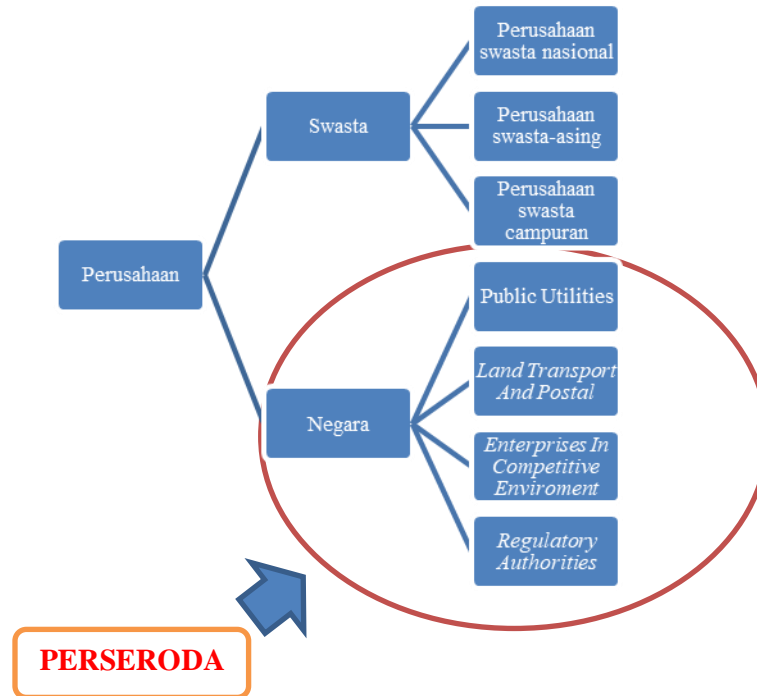
1. *Public Utilities*, yaitu perusahaan publik yang menyediakan pelayanan atau penyediaan kebutuhan pokok seperti air, listrik, gas, dan telekomunikasi.
2. *Land Transport And Postal*, yaitu perusahaan publik milik pemerintah yang menyediakan atau memberikan pelayanan di bidang transportasi (bis untuk kebutuhan massal) atau jasa pos dan giro.
3. *Enterprises In Competitive Enviroment*, yaitu perusahaan publik yang didirikan oleh pemerintah untuk menciptakan kompetisi pasar yang sehat terhadap kinerja perusahaan-perusahaan swasta (*private sector*) dalam pelayanan dan mutu produknya. Bidang ini termasuk didalamnya adalah perbankan, asuransi, perusahaan penerbangan, pengilangan minyak (Pertamina), termasuk didalamnya pembuatan mobil atau kendaraan.
4. *Regulatory Authorities*, yaitu pemerintah mengintervensi pasar melalui peraturan-perundangan untuk menekan harga, dengan menciptakan monopoli bagi bidang-bidang yang dianggap dibutuhkan oleh masyarakat banyak dan merupakan kebutuhan primer, seperti kebutuhan listrik dan telepon.

Adapun alasan didirikannya perusahaan publik oleh pemerintah adalah untuk mengoreksi atau mengintervensi pasar jika terjadi *marketfailure*, membuat suatu perbedaan harga dan pilihan kepada masyarakat terhadap suatu pelayanan atau produk di pasar, memfasilitasi suatu program pembangunan ekonomi jangka panjang yang dapat dikontrol oleh pemerintah, mengubah pola perekonomian atau perdagangan dari sistem kapitalis kepada sistem sosialis dengan tujuan melindungi masyarakat banyak yang tidak mampu. Apabila digambarkan jenis perusahaan dan kedudukan perseroda dalam kualifikasi jenis perusahaan tersebut dapat terlihat dalam gambar di bawah ini:

---

<sup>237</sup> Hessel Nogi S. Tangkilan, Kebijakan Dan Manajemen Otonomi Daerah, Lukman Offset, Yogyakarta, hlm.48

**Gambar 2.1**  
**Kedudukan Perusahaan Perseroan Daerah**  
**Dalam Klasifikasi Jenis Perusahaan**



Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa Perseroda memiliki kedudukan sebagai perusahaan negara dalam klasifikasi jenis perusahaan.

**2.5. Karakteristik Perusahaan Perseroan Daerah**

Sesuai definisi BUMD sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka BUMD memiliki karakteristik, yaitu:

1. Badan usaha yang pembnetukan dan pendiriannya dilakukan oleh pemerintah daerah.

2. Badan usaha yang kepemilikannya terbagi atas: satu pemerintah daerah, lebih dari satu pemerintah daerah, satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, atau lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan daerah.
3. Sebagian atau keseluruhan modal pembentukannya bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Tidak berstatus sebagai organisasi perangkat daerah.
5. Pengelolaannya dilakukan berdasarkan hukum kebiasaan dalam dunia usaha.
6. Jika kepemilikan BUMD lebih dari satu pemerintah daerah maka kepemilikan saham salah satu daerah harus lebih dari 51% (lima puluh satu persen).

Berkaitan dengan karakteristik keempat, maka Perseroda bukan merupakan organisasi perangkat daerah. Pemerintah daerah sebagai pihak yang membentuk dan mendirikan Perseroda tidak serta merta membuat pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik memiliki kewenangan dan dapat mengintervensi Perseroda sebagai subjek hukum perdata. Hal ini disebabkan Perseroda merupakan badan hukum privat yang jika mendapat intervensi dalam pengelolaan perusahaan dapat menyebabkan Perseroda tidak mandiri dan tidak dapat bersaing dengan sebagaimana perusahaan. Keadaan ini juga terjadi pada status modal pendirian dan modal usaha Perseroda. Walaupun modal Perseroda berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan namun modal tersebut jika telah menjadi kekayaan Perseroda maka modal tersebut tidak lagi menjadi bagian dari keuangan daerah.<sup>238</sup> Secara teori hukum badan hukum privat, daerah tidak lagi mempunyai kewenangan publik atas Perseroda karena adanya

---

<sup>238</sup> Dian Cahyaningrum, *Supra no.35*, hlm.62



perubahan status dan transformasi fungsi hukum pemerintahan daerah maupun kekayaan/keuangan dalam Perseroda, dari tugas dan wewenang bertransformasi kepada bentuk hak dan kewajiban sebagai dampak adanya kesepakatan bisnis dan transformasi hukum uang publik menjadi uang perdata, yang pada hakekatnya menjadi dasar yuridis bagi Perseroda menjadi badan hukum perdata.<sup>239</sup>

## **2.6. Perusahaan Perseroan Daerah sebagai Badan Hukum**

Untuk mengetahui keberadaan Perseroda sebagai badan hukum, maka baiklah diketahui terlebih dahulu mengenai badan hukum. *Rechtspersoon* adalah istilah hukum dalam bahasa Belanda yang diterjemahkan sebagai badan hukum. Von Savigny berpendapat, badan hukum itu adalah buatan manusia sebab menurut hukum alam yang berstatus sebagai subyek hukum hanyalah manusia, sedangkan status badan hukum adalah tidak nampak, sebab sesungguhnya badan hukum tidak ada, namun diciptakan dalam bayangan manusia. Teori ini mendapat kritik dari teori Organ dari Otto Van Gierke yang menyebutkan bahwa badan hukum bukan sesuatu yang tidak kelihatan atau abstrak atau fiksi serta tidak juga berstatus sebagai kekayaan (hak) yang tidak besubjek, melainkan badan hukum adalah suatu makhluk bernyawa yang hadir dalam hubungan hukum, yang dengan perantaraan organ atau alat-alatnya (pengurus) dapat membentuk kemauan sendiri.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Arifin P Soeria Atmadja, Pola Pikir Hukum (*Legal Mindscapes*), Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (*Deep Rooted Bussines Practice*), Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2011, hlm.17

<sup>240</sup> Riduan Syahrani, *Supra no.107*, hlm. 137

Menurut pembagian dalam ilmu hukum, dilihat dari segi kewenangan yang dimilikinya badan hukum dibagi menjadi dua,<sup>241</sup> yaitu:

1. Badan hukum public, yaitu badan yang memiliki kewajiban dan wewenang membuat kebijakan publik.
2. Badan hukum privat, yaitu badan yang tidak memiliki tugas dan wewenang membuat kebijakan publik yang mewajibkan masyarakat umum untuk berbuat atau tidak berbuat suatu tindakan. Hak dan kewajiban badan hukum privat hadir sebagai akibat adanya dua subyek hukum atau lebih mengadakan hubungan hukum perjanjian atau kontrak.

Berdasarkan pembagian badan hukum tersebut di atas maka terlihat secara prinsipil perbedaan antara badan hukum publik dan privat adalah dalam hal pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan pada badan hukum publik adalah mengikuti regulasi pada hukum publik, sedangkan pengelolaan keuangan pada badan hukum privat mengikuti pengaturan pada hukum privat. Salah satu contohnya sejak diperolehnya status badan hukum, maka konsekuensi pada badan hukum privat yaitu tanggung jawab pemegang sahamnya menjadi terbatas.

Ciri khas utama badan usaha yang berbentuk badan hukum yaitu antara harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya terjadi pemisahan sehingga Perseroan Terbatas sebagai badan hukum mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus atau direksi, pengawas atau komisaris dan para pemegang saham yang berkedudukan sebagai pemilik. Dengan demikian, dalam kedudukan sebagai badan usaha yang berbentuk badan hukum privat, kekayaan

---

<sup>241</sup> Darwin Nasution, *Supra no.12*, hlm.132

Perseroda bukan merupakan kekayaan daerah dan tidak termasuk dalam lingkup pengaturan mengenai keuangan daerah, karena secara yuridis pengelolaan dan pengendalian Perseroda terikat kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>242</sup> Sebagai badan hukum privat, keberadaan Perseroda merupakan badan usaha mandiri. Kegiatan usahanya adalah untuk memperoleh laba sehingga dapat menunjang kelangsungan usaha Perseroda tersebut serta mampu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Kehadiran Perseroda memiliki posisi yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya.

## **2.7. Peranan Perusahaan Perseroan Daerah**

Pada pertimbangan hukum yang dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang perusahaan terlihat adanya pengakuan peran perusahaan sebagai pelaku ekonomi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peran penting ini terlihat dalam frasa untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat, memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa, meningkatkan ketahanan nasional, meningkatkan kemakmuran rakyat dengan menambah produksi barang dan jasa, mengusahakan pembagian yang adil dari barang dan jasa produksi, mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkembang yang berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945 dalam bingkai tata kelola sistem ekonomi nasional yang dirancang berdasarkan atas usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, demokrasi ekonomi, keterlibatan dalam proses pembuatan atau produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, menumbuhkan kondisi usaha yang sehat dan mudah diakses, serta mendorong

---

<sup>242</sup> *Id.*, hlm.139

pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.<sup>243</sup> Berkaitan dengan peran perusahaan dalam pembangunan nasional baik perusahaan yang didirikan dan dijalankan oleh pemerintah, masyarakat maupun pihak asing harus tunduk pada hukum Indonesia. Pendirian sebuah perusahaan memiliki manfaat untuk mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu terhadap perusahaan-perusahaan yang dibentuk dan didirikan di Indonesia pemerintah perlu menjalankan fungsi pembinaan, pengarahan, dan pengawasan.<sup>244</sup>

Pemerintah daerah dapat mendirikan perusahaan sebagai wujud perpanjangan tangan pemerintah pusat dibidang ekonomi.<sup>245</sup> Konsep otonomi daerah menghadirkan pola hubungan yang searah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyebabkan pemerintah daerah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara tepat, cepat dan bertanggungjawab.<sup>246</sup> Pemerintah daerah harus memastikan bahwa seluruh sumber daya pendapatan daerah telah diinventarisasi ke dalam sistem akuntansi pemerintahan daerah.<sup>247</sup> Dengan demikian pemerintah daerah

---

<sup>243</sup> Janus Sidabalok, Berhan Simarmata, Pokok-pokok Hukum Ekonomi Indonesia, Bina Media Perintis, Medan, 2006, hlm.48

<sup>244</sup> *Id.*, hlm.49

<sup>245</sup> Setiawan, Model Pelayanan Publik yang Berkeadilan: Studi Empirik pada PDAM Kota Surakarta, Laporan Penelitian, Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008, hlm.1-2

<sup>246</sup> Pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan berkewajiban mengatur secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewajiban ini dimaksudkan untuk memacu diwujudkannya kesejahteraan masyarakat di daerah dengan cara meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan pelibatan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam Tulisan Hukum/BPK Perwakilan Provinsi Banten/Umum, hlm.1

<sup>247</sup> Peningkatan kemampuans pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan perhatian kepada berbagai aspek hubungan antar susunan dalam pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, kemampuan dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan wewenang yang luas kepada daerah yang disertai dengan tindakan memberikan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam Konsideran butir 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

berkewajiban mengelola pendapatan daerah secara tepat, hati-hati dan cermat. Aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah.<sup>248</sup> Pendapatan Asli Daerah menjadi tolak ukur sumber keuangan daerah bagi pelaksanaan otonomi daerah.<sup>249</sup> Sehingga Pendapatan Asli Daerah cerminan kemandirian suatu daerah.<sup>250</sup>

Peranan Perseroda secara umum terhadap kegiatan pembangunan dan perekonomian daerah dapat dilihat dalam tiga aspek, yaitu: *pertama*, peningkatan produksi, kedua, peningkatan peluang kerja, dan ketiga, peningkatan pendapatan daerah. Selain peran tersebut, Selain ketiga aspek tersebut, Perseroda juga memiliki tanggung jawab lainnya, yaitu pada bidang ekonomi dan pembangunan daerah, Perseroda harus melaksanakan ketentuan-ketentuan pemerintah yaitu menghimpun dana untuk membiayai pembangunan daerah, memotivasi masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan bisnis, memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa, serta menjadi penggerak dan pelopor kegiatan usaha yang kurang atau belum diperhatikan oleh pihak swasta.<sup>251</sup>

Pelaksanaan kegiatan usaha BUMD secara umum berorientasi kepada dua motif yaitu kepada pelayanan publik (*public service*) dan bidang bisnis (*profit service*). Dengan demikian parameter keberhasilan peran BUMD yang bergerak di

---

<sup>248</sup> Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang didapat berdasarkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

<sup>249</sup> Chabib Soleh dan Heru Rocmansjah, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Fokusmedia, Jakarta, 2010, hlm.68

<sup>250</sup> Wahyu Maizal, Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur, Makassar, Universitas Hasanuddin, 2014, hlm.2

<sup>251</sup> Rustian Kamaluddin, Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah, Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda, Jakarta, 2000, hlm.2-3

bidang kemanfaatan umum (*public utility*), keberhasilannya diukur dari kemampuannya dalam menyediakan barang yang bermutu dan memadai yang dibutuhkan masyarakat. Sedangkan BUMD yang berorientasi kepada *profit service* dapat dilihat dari kedudukannya dalam pasar (*market share*), kontribusinya kepada penerimaan daerah, serta sumbangannya kepada kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah.<sup>252</sup> Sebagai pelaku ekonomi, maka keberadaan Perseroda harus menjadi motor penggerak terhadap perkembangan perekonomian daerah. Indikator keberhasilan dalam menjalankan peran tersebut tampak dalam kegiatan yang dapat dilakukan oleh Perseroda antara lain melalui peningkatan kegiatan usaha yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa serta kesanggupan untuk berkompetisi dengan dunia usaha swasta.

## **2.8. Kewenangan, Tanggung Jawab Dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Perseroda**

Pemerintah daerah adalah penyelenggara semua urusan pemerintahan pusat di daerah menurut asas dan prinsip otonomi serta tugas pembantuan dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah daerah yang dimaksud adalah kepala daerah. Dalam bidang ekonomi, kepala daerah berkedudukan sebagai pemegang kuasa mengelola keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Berkaitan dengan kebijakan pengelolaan Perseroda, cakupan pelaksanaan kekuasaan kepala daerah tersebut adalah

---

<sup>252</sup> Suwardi dan Prasetyo, Efisiensi Teknis Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Bidang Jasa Produksi Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Volume 1, Nomor 11, 2019, hlm.11

melakukan penyertaan modal, memberikan subsidi, penugasan, menggunakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap penyertaan modal pemerintah pada Perseroda.<sup>253</sup> Sebagai pemegang saham pada pengelolaan Perseroda maka kewenangan kepala daerah adalah sebagai pengambil keputusan. Kewenangan dalam pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dapat serahkan kepada pejabat perangkat daerah.<sup>254</sup>

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola Perseroda yang diwakilkan kepada kepala daerah dan/atau pejabat yang ditunjuk menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas dibatasi sebatas fungsinya dalam RUPS. Terhadap kedudukan pemerintah daerah sebagai pemegang saham maka pemerintah daerah berwenang mengambil keputusan berdasarkan prosentase kepemilikan saham dan sebagai pemegang saham di atas 51% maka kedudukan pemerintah daerah adalah sebagai pemegang saham mayoritas yang memiliki pengaruh dalam RUPS, khususnya dalam hal permodalan perusahaan perseroan daerah dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan konsep hukum bisnis, perusahaan menjadikan RUPS sebagai organ yang tidak terpisahkan dari perseroan karena seluruh kebijakan direksi dapat diawasi oleh pemegang saham melalui RUPS. Pengawasan tersebut juga mencakup harta kekayaan Perseroda serta kebijakan mengurus perusahaan yang dijalankan manajemen perseroan. Dengan demikian, RUPS sebagai organ perseroan yang memiliki kedudukan paling tinggi memiliki kewenangan yang tidak dapat diberikan

---

<sup>253</sup> Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

<sup>254</sup> Pasal 3 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

kepada direksi atau komisaris dalam batasan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan/atau Anggaran Dasar. Sedangkan terhadap pembagian tugas organ Perseroda, tugas RUPS yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas adalah memberikan persetujuan atas suatu tindakan dalam kepengurusan perseroan.<sup>255</sup>

Selain kewenangan umum tersebut diatas, masih terdapat beberapa kewenangan lain yang lebih spesifik berupa pemberian persetujuan atas tindakan direksi atau dewan komisaris atau mengeluarkan penetapan atas perbuatan hukum tertentu. Adapun kewenangan-kewenangan RUPS tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.<sup>256</sup> Undang-Undang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa kewenangan RUPS adalah kewenangan yang mengatur seluruh tata kelola perseroan diantaranya adalah memilih dan memberhentikan direksi dan komisaris, kewenangan tentang modal dan pembagian keuntungan perseroan dan dalam praktek selalu dipahami bahwa kewenangan dan kedudukan RUPS adalah sebagai organ tertinggi dalam perseroan karena direksi dan komisaris bertanggungjawab kepada RUPS. Kewenangan RUPS yang besar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas menjadikan pemerintah daerah dapat mengintervensi pengelolaan Perseroda mengingat kedudukannya sebagai pemegang saham mayoritas atautupun satu-satunya pemegang saham. Berkenaan dengan

---

<sup>255</sup> Sentosa Sembiring, *Supra no.44*, hlm.67

<sup>256</sup> Pahlefi, Eksistensi RUPS sebagai Organ Perseroan Terkait Dengan Pasal 91 Undang-Undang Perseroan Terbatas, *Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Volume 7, Nomor 2, 2012*, hlm.126-128



aktivitas bisnis yang dilakukan oleh Perseroda, maka perlu adanya penegasan tentang politik hukum regulasi Perseroda.<sup>257</sup>

Berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasan pada pengelolaan Perseroda yang didasarkan kepada lingkup dan tata cara pemeriksaan menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka lembaga yang memiliki wewenang menjalankan tugas tersebut adalah Badan Pemerika Keuangan. Dilakukannya pengawasan dan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah adalah untuk menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah telah dilakukan secara tepat, efektif dan efisien, ekonomis, terbuka, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta teratur dan taat pada peraturan perundang- undangan..<sup>258</sup>

Menurut ketentuan keuangan daerah, dalam pelaksanaan kegiatan usahanya Perseroda mengalami kerugian maka kerugian tersebut dipandang sebagai kerugian daerah (*sub-state loss*) dan dapat digolongkan sebagai perbuatan korupsi. sebaliknya menurut mekanisme hukum korporasi, jika Perseroda mengalami kerugian maka kerugian tersebut dikualifikasi sebagai kerugian usaha (*business loss*).<sup>259</sup> Perbedaan kualifikasi persoalan kerugian daerah dan kerugian bisnis pada pengelolaan Perseroda berakibat kepada mekanisme pertanggungjawaban hukum organ perusahaan. Apabila kerugian Perseroda dilihat sebagai kerugian daerah maka akibatnya adalah direksi tidak bebas melakukan pengambilan keputusan bisnis karena adanya kecemasan

---

<sup>257</sup> *Id.*

<sup>258</sup> Darwin Nasution, *Supra no 12*, hlm.138

<sup>259</sup> M. Jafar, *Supra no.21*, hlm.300

bahwa keputusan tersebut akan berakibat pada kerugian negara serta dapat dituntut dan dipidana, sedangkan jika kerugian Perseroda dilihat sebagai kerugian bisnis, maka akan terjadi perubahan pandangan terhadap peran Perseroda sebagai pihak yang mewakili pemerintah dalam melakukan pengelolaan sumber daya yang vital bagi daerah dan yang menguasai kebutuhan hidup masyarakat luas. Selain itu, kerugian bisnis tersebut dapat juga menjadi alasan untuk mengelak dari tanggung jawab sebagai akibat dari pengambilan keputusan bisnis yang tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian.<sup>260</sup>

Perbedaan cara pandang terjadinya kerugian merupakan persoalan hukum yang nyata yang dihadapi Perseroda sebagai suatu badan usaha. Dalam melakukan penilaian terhadap pertanggungjawaban Perseroda, secara garis besar ada dua hal yang harus diperhatikan dan diposisikan secara tepat. Pertama, kedudukan Perseroda dalam mencapai tujuan daerah. Kedua, kedudukan Perseroda yang memiliki tujuan mendapatkan keuntungan sebagai entitas bisnis yang menjalankan usaha. Peranan Perseroda dalam mencapai tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat sehingga Perseroda menjalankan fungsi sebagai pihak yang menjadi wakil pemerintah dalam pelaksanaan ketentuan konstitusi. Perseroda menjadi salah satu faktor yang menempati urutan utama sebagai yang mewakili pemerintah dalam melakukan penguasaan dan pengelolaan potensi daerah yang vital sesuai amanah dan makna Pasal 33 UUD 1945.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Rustian Kamaluddin, Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah, Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda, Jakarta, 2000, lm.3

<sup>261</sup> Riawan Tjandra W., *Supra no.38*

Dengan demikian berdasarkan penjelasan tentang cara pandang kerugian Perseroda di atas, maka pada mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah pada Perseroda semestinya tidak digolongkan sebagai pertanggungjawaban pidana tetapi pertanggungjawaban secara perdata berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Demikian halnya juga terhadap pengawasan Perseroda meskipun kewenangan pemerintah daerah di bidang pengawasan tetap berlaku karena keuangan Perseroda adalah keuangan daerah namun paradigma pengawasan tersebut harus berubah yakni bukan lagi berdasarkan paradigma pengelolaan keuangan daerah dalam pemerintahan tetapi berdasarkan paradigma usaha.<sup>262</sup> Komisaris termasuk Komisaris Independen dan Komite Audit menjadi bagian utama dalam pengawasan pengelolaan Perseroda. Perusahaan perseroan daerah yang berkembang dengan baik akan meningkatkan *value* perusahaan dan menaikkan nilai saham perusahaan perseroan daerah yang berujung kepada peningkatan keuntungan daerah itu sendiri.

## **2.9. Pelaksanaan Prinsip *Limited Liability* Dan *Piercing The Corporate Veil* Pada Perusahaan Perseroan Daerah**

Menelaah prinsip *limited liability* atau tanggung jawab terbatas pada Perseroda adalah menguraikan tentang prinsip *limited liability* pada perusahaan perseroan. Hal ini disebabkan Perseroda adalah BUMD yang memiliki bentuk badan hukum perseroan. Perihal yang paling fundamental pada pengaturan tentang perseroan adalah berkaitan dengan prinsip tanggung jawab terbatas pemegang saham

---

<sup>262</sup> Modal BUMD yang merupakan penyertaan kekayaan daerah bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan sehingga modal BUMD bukan lagi menjadi bagian dari kekayaan daerah..

atau *limited liability*. *Limited liability* merupakan salah satu karakteristik struktural yang dimiliki perseroan sebagai badan hukum.

Dalam kepustakaan hukum perusahaan yang berbentuk perseroan, *limited liability* didefinisikan sebagai:<sup>263</sup>

*“a concept whereby a person's financial liability is limited to a fixed sum, most commonly the value of a person's investment in a company or partnership with limited liability. In other words, if a company with limited liability is sued, then the plaintiffs are suing the company, not its owners or investors. A shareholder in a limited company is not personally liable for any of the debts of the company, other than for the value of his investment in that company”.*

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Sebuah konsep dimana kewajiban keuangan seseorang terbatas pada jumlah yang tetap, paling umum nilai investasi seseorang dalam sebuah perusahaan atau kemitraan dengan kewajiban terbatas. Dengan kata lain, jika perseroan terbatas yang digugat, maka penggugat yang menggugat perseroan, bukan pemilik atau investornya. Seorang pemegang saham dalam suatu perseroan terbatas tidak bertanggung jawab secara pribadi atas utang perseroan, selain dari nilai penyertaannya dalam perseroan itu.

Prinsip *limited liability* memiliki makna bahwa pertanggungjawaban pribadi seorang pemegang saham terbatas pada jumlah tertentu, yaitu secara faktual dibatasi pada besaran investasi yang disertakan pada perusahaan atau persekutuan tersebut. Sehingga pada pengelolaan perseroan terjadi pemisahan antara harta kekayaan milik perusahaan dengan harta kekayaan pribadi para pemegang saham. Tanggung jawab pemegang saham hanya terbatas pada harta kekayaan pribadi miliknya yang diserahkan kepada perusahaan. Tidak ada kewajiban dari pemegang saham untuk membayar dan melunaskan utang perusahaan apabila hasil penjualan harta kekayaan

---

<sup>263</sup> Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Alumni, Jakarta, 2004, hlm. 148

perusahaan ternyata belum mencukupinya. *Limited liability* atau tanggung jawab terbatas adalah suatu keadaan yang terjadi pada perseroan dimana tanggung jawab pemegang saham atau *shareholder* terbatas pada jumlah kepemilikan saham yang dimilikinya pada perseroan tersebut.<sup>264</sup>

Pada prakteknya, tujuan utama pemberlakuan prinsip *limited liability* adalah membuat para investor tertarik untuk berinvestasi pada perusahaan (*attractive investment vehicle*), karena hukum melindungi para pemegang saham untuk dibebaskan dari tuntutan pihak ketiga sebagai akibat adanya kontrak atau transaksi yang dilakukan perusahaan. Dengan demikian, jaminan yang diberikan prinsip *limited liability* kepada para investor bahwa para pemegang saham yang menyertakan modal atau asetnya untuk dikelola oleh perusahaan akan dibebaskan dari tanggung jawab menanggung risiko yang dapat melibatkan harta milik pribadinya. Dalam *common law system*, dikenal istilah *separate legal entity*. Prinsip ini meligitmasi bahwa badan hukum memiliki kepribadian yang terpisah dari pemegang saham maupun pengurusnya dan tanggung jawab yang diembannya terhadap kerugian perseroan hanya terbatas pada aset atau nilai saham yang dimilikinya sebagai modal badan hukum tersebut. Sederhananya prinsip ini mengatakan bahwa perusahaan adalah entitas hukum yang terpisah dari para pemegang sahamnya.<sup>265</sup> Jadi konsekuensi dari pemberlakuan prinsip tanggung jawab terbatas kepada pemegang saham yaitu harta kekayaan serta tanggung jawab perseroan dipisahkan dari pemegang sahamnya.

---

<sup>264</sup> Nindyo Pramono, Tanggung Jawab dan Kewajiban Pengurus PT (Bank) Menurut UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, 2017, hlm.16

<sup>265</sup> I Ketut Mardjana, *Supra* no.245, hlm 40 I Ketut Mardjana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Jurnal Reformasi Ekonomi, Volume 1, Nomor 2, 2002, hlm. 40.

Pemegang saham memiliki imunitas terhadap tuntutan dan pertanggungjawaban perseroan sebab terdapat perbedaan dan pemisahan personalitas hukum antara pemegang saham dengan perusahaan.

Sebagai perusahaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, maka kepala daerah bertindak sebagai pemegang saham a. Kedudukan kepala daerah adalah sebagai pemegang saham mayoritas dan menjadi pemegang saham pengendali. Kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham yang terwujud dalam perannya sebagai RUPS. Menurut hukum perusahaan melalui RUPS pemegang saham melakukan pengawasan terhadap kinerja direksi dalam mengelola perusahaan, harta kekayaan dan kebijakan perusahaan. Kewenangan yang dimiliki RUPS sebagai organ perseroan adalah kewenangan yang tidak dapat diserahkan kepada direksi atau komisaris sesuai ketentuan aturan yang telah dirumuskan pada Undang-Undang PT dan atau Anggaran Dasar. Sebagai bukti bahwa pemegang saham berkedudukan sebagai pemilik perseroan maka kepada pemegang saham diberikan sertifikat saham.

Saham yang dimiliki kepala daerah merupakan bukti kepemilikannya atas Perseoda yang memberikan hak kepada kepala daerah untuk mengeluarkan suara dalam forum Rapat Umum Pemegang Saham, menerima pendapatan Perseroda, memperoleh persentase aktiva Perseroda secara berimbang berdasarkan jumlah kepemilikan saham yang disetor apabila Perseroda dinyatakan pailit. Selain itu dengan status sebagai pemilik, kepala daerah juga mempunyai hak mengatur secara tidak langsung atas pengelolaan Perseoda serta juga mengatur segala kebijakan direksi namun dengan tanggung jawab yang terbatas sebagai pemegang saham. Dalam prakteknya keadaan berkonsekuensi kepada profesionalitas pengelolaan

Perseroda. Hukum perusahaan selain memberikan kewenangan kepada pemegang saham, hukum juga memberikan hak istimewa kepada pemegang saham berupa tidak dapat dituntutnya pemegang saham sebagai pemilik perusahaan jika terjadi kerugian dalam pengelolaan perusahaan dan batas pertanggungjawaban pemegang saham hanya kepada jumlah saham yang sertakan kepada perseroan tersebut. Kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas yang mengakibatkan besarnya kekuasaan dan kontrol yang dapat dilakukannya terhadap dinamika pengelolaan Perseroda, mengharuskan kepala daerah bertanggungjawab jika terjadi kerugian pada Perseroda.

Prinsip hukum perusahaan juga mengatur bahwa terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dapat berubah menjadi tanggung jawab tidak terbatas. Prinsip keterpisahan (*separate*) perseroan dari pemegang saham, secara kasuistik akan disingkirkan dan dihapus dengan cara menembus tembok atau tabir perseroan atas perisai tanggung jawab terbatas. Penyingkapan tabir atau tembok perlindungan dalam hukum perusahaan dikenal dengan istilah *Piercing The Corporate Veil*. Prinsip ini menegaskan bahwa tanggung jawab terbatas pemegang saham tidak berlaku secara mutlak.<sup>266</sup>

Prinsip *Piercing The Corporate Veil* menerangkan bahwa pengadilan dapat memutuskan bahwa prinsip *separation of personality* yang melekat pada pengurus perseroan ataupun perseroan itu sendiri sebagai entitas hukum, dapat diabaikan. Secara etimologis, *piercing the corporate veil* dibentuk dari kata *piercing* yang diartikan sebagai menyingkap dan *veil* berarti tabir, sehingga *piercing the corporate*

---

<sup>266</sup> Yahya Harahap, *Supra no.58*, hlm.46

*veil* bermakna penyingkapan tabir perusahaan.<sup>267</sup> Pengertian tabir perusahaan ini mengacu kepada prinsip hukum perusahaan sebagai badan hukum mandiri atau *separate legal entity*. Black's Law Dictionary, memuat dua terminologi yang berkaitan dengan *piercing the corporate veil*.

Terminologi *pertama* adalah *corporate veil* didefinisikan sebagai:

*"the legal assumption that the acts of a corporation are not the actions of its shareholders, so that the shareholders are exempt from liability for the corporation's actions"*.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Hukum mengasumsikan tindakan perusahaan bukanlah tindakan pemegang saham, sehingga para pemegang saham dibebaskan dari tanggung jawab atas tindakan perusahaan.

Terminologi *kedua* adalah *piercing the corporate veil* didefinisikan sebagai:

*"the judicial act of imposing personal liability on otherwise immune corporate officers, directors, and shareholders for the corporation's wrongful acts"*.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Putusan pengadilan yang membebaskan tanggung jawab secara personal atas imunitas yang dimiliki oleh direksi dan pemegang saham atas perbuatan hukum perusahaan yang salah.

Jadi, *piercing the corporate veil* dapat didefinisikan sebagai suatu proses peradilan di mana pengadilan akan mengabaikan kekebalan dari pengurus perseroan terhadap tanggung jawab atau kesalahan atau pelanggaran dalam melakukan kegiatan perseroan dan tanggung jawab pribadi dikenakan kepada pemegang saham, para direktur dan para pejabat perseroan.<sup>268</sup> Penerapan *piercing the corporate veil*

---

<sup>267</sup> Sulistiowati, Tanggung Jawab Hukum pada Perusahaan Grup di Indonesia, Erlangga, Jakarta, 2013, hlm.98

<sup>268</sup> Yahya Harahap, *Supra no.58*, hlm.48



memerlukan syarat pembuktian yang meniadakan tanggung jawab terbatas pemegang saham perusahaan. *Piercing the corporate veil* muncul sebagai respons terhadap prinsip hukum bahwa pemegang saham (*investor*) tidak bertanggung jawab atas utang perusahaan di luar jumlah investasinya. *Piercing the corporate veil* merupakan pengecualian atas hapusnya *limited liability* pemegang saham perusahaan.<sup>269</sup>

Pemberlakuan *piercing the corporate veil* di Belanda, menurut undang-undang Belanda adalah: manakala suatu badan hukum jatuh pailit sehingga kekayaan badan tidak cukup membayar lunas hutangnya dan ternyata pengurus nyata-nyata tidak melaksanakan tugasnya secara pantas (*wanner het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld*) dan dapat diperkirakan penyebab utama dari kepailitan tersebut oleh karena ketidakpantasan pengurus dalam tugas-tugasnya itu (*en aanemelijk is dat dit een belangrijke oorzaak is van de failisement*). Dengan demikian pengurus harus bertanggung jawab secara pribadi, artinya menjadi tanggung jawab pengurus pribadi atas sisa hutang yang masih belum cukup terbayar dari harta kekayaan badan yang bersangkutan dan dalam hal ini yang dimaksud dengan pengurus yang harus ikut bertanggung jawab secara pribadi itu bukan saja dalam arti formal di atas kertas menurut statuta atau akta, akan tetapi dengan pengertian pengurus disini harus ditafsirkan termasuk pula orang-orang yang menurut kenyataan menentukan dalam mengambil keputusan/kebijakan perusahaan yang bersangkutan. Sedangkan yang dimaksud dengan orang-orang yang menurut kenyataan menentukan

---

<sup>269</sup> *Id.*

dalam mengambil keputusan kebijakan perusahaan adalah para komisaris atau para pemegang saham.<sup>270</sup>

Pemberlakuan *piercing the corporate veil* di Prancis adalah secara *extension de failite*, yaitu dalam hal terjadi kepailitan, seperti halnya di negara Belanda dan secara *extension de pasif*, yaitu dalam hal di luar kepailitan. Di negara-negara *common law*, *piercing the corporate veil* tidaklah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, sebagaimana pengaturan prinsip *limited liability*. *Piercing the corporate veil* hanyalah norma ciptaan hakim yang berkat keberlakuan *stare decisis* mengikat hakim selanjutnya dan dengan sendirinya terlestarikan, sehingga *piercing the corporate veil* diperlakukan sebagai doktrin. Di Amerika Serikat, dalam hal terjadinya penyalahgunaan terhadap korporasi (*abuse atau fraud of the corporation*), maka cadar kemandirian badan hukum dapat disingkap atau dengan kata lain dapat tidak diberlakukannya hukum-hukum yang memberikan pertanggungjawaban terbatas bagi korporasi, melainkan para orang-orang pribadi yang bersangkutan yang harus bertanggung jawab.<sup>271</sup>

Sebagai perbandingan dengan ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas, yurisprudensi *Common Law* menyimpulkan adanya 3 (tiga) doktrin umum bagi kemungkinan dapat dilanggarnya prinsip tanggung jawab terbatas atau dimungkinkannya *Piercing The Corporate Veil*, yakni:<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm.10-11

<sup>271</sup> *Id.*, hlm.11-12

<sup>272</sup> Zaman Hadi, *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi dalam Perseroan Terbatas*, Universitas Brawijaya (UB) Press, Malang, 2011, hlm.48-49

1. Doktrin *Instrumentality*, yang pendekatannya mengacu pada 3 (tiga) faktor sebagai berikut:
  - a. Adanya kontrol/pengendalian atas PT, sehingga PT tidak mempunyai eksistensi yang mandiri.
  - b. Pengendalian tersebut berpengaruh atas dilakukannya tindakan melalaikan kewajiban.
  - c. Atas tindakan lalai tersebut menimbulkan kerugian.
2. Doktrin *Alter Ego*, yang berpendapat bahwa *Piercing The Corporate Veil* dapat diterapkan dalam hal:
  - a. Kepentingan Pemilik Saham mengalahkan kepentingan PT; dan
  - b. Sulit untuk membedakan atau mengenali entitas pribadi pemegang Saham dari entitas PT yang bersangkutan.
3. Doktrin *Identity*, yang menyerahkan permasalahan kesatuan atau pemisahan kekayaan perseroan dalam pembuktian di pengadilan secara perkasus.

Pada prakteknya disebutkan bahwa tidak harus semua hal di atas terjadi (secara kumulatif) baru pengadilan memberlakukan *piercing the corporate veil*, pengadilan tertentu bisa saja dengan hanya karena salah satu faktor saja dari hal di atas terjadi langsung memberlakukan tanggung jawab pribadi pemegang saham. Di Australia, dari buku *Understanding Company Law*, disebutkan beberapa alasan yang menyebabkan pengadilan di Australia menerobos cadar perseroan terbatas, diantara adalah: perusahaan digunakan sebagai sarana untuk penipuan, perusahaan telah digunakan untuk menghindari kewajiban hukum, jika pendirian suatu perusahaan dapat dilihat sebagai suatu kepura-puraan atau perusahaan tersebut hanyalah boneka dari pengendalinya, dan jika sebuah perusahaan dengan sengaja berpartisipasi dalam pelanggaran direktur atas kewajiban fidusianya. Oleh karena itu dapat dijelaskan bahwa penerobosan hukum terhadap prinsip tanggung jawab terbatas pada perseroan terbatas di Australia dapat dilakukan antara lain dalam hal perseroan dipergunakan sebagai alat untuk melakukan penipuan, penghindaran suatu kewajiban hukum,

perseroan digunakan sebagai topeng semata oleh pengendali, atau jika direksi melanggar kewajiban fidusiarinya.<sup>273</sup>

Dalam penelitian empiris yang dilakukan oleh Thompson mengenai kasus *piercing the corporate veil* secara khusus mengenai penerapan *piercing the corporate veil* yang terjadi di Amerika, Thompson menemukan bahwa *piercing the corporate veil* merupakan proses litigasi terbanyak dalam hukum perusahaan, namun doktrin ini masih menyisakan berbagai pertanyaan. Penelitian ini menguji 1.600 kasus yang dilaporkan serta alasan keputusan pengadilan untuk membuka tabir perusahaan atau tidak. Beberapa temuan penting dari penelitian Thompson tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengadilan memutuskan untuk menerapkan *piercing the corporate veil* pada sekitar 40 persen dari seluruh kasus yang dilaporkan.
2. Doktrin *piercing the corporate veil* lebih diarahkan secara eksklusif pada perusahaan tertutup dan perusahaan grup, *piercing* tidak terjadi pada pemegang saham perusahaan terbuka atau lebih tepatnya pada perusahaan dengan lebih dari sembilan pemegang saham.
3. Pengadilan lebih sering untuk memutuskan *piercing the corporate veil* pada individu yang menjadi pemegang saham dibandingkan kepada suatu perusahaan yang menjadi pemegang saham.
4. Pengadilan cenderung memutuskan *piercing the corporate veil* dalam kasus wanprestasi dibandingkan perbuatan melawan hukum atau tort, karena penggugat tidak memiliki peluang untuk menawar putusan tanggung jawab yang lebih ringan.
5. *Undercapitalization* dan *corporate informalities* sering kali menjadi alasan untuk memutuskan *piercing the corporate veil*, walaupun persentase jumlah putusan ini lebih sedikit dibandingkan jumlah putusan pengadilan yang menetapkan *piercing the corporate veil*.

Dalam penelitian lanjutannya, Thompson masih menemukan adanya kecenderungan serupa mengenai alasan pengadilan untuk menggunakan doktrin

---

<sup>273</sup> Sandra Dewi, Perkembangan Penerapan Prinsip Piercing The Corporate Veil Dalam Pelanggaran Fiduciary Duty Yang Dilakukan Direksi Perseroan Terbatas, Jurnal Aktualita, Volume1, Nomor 2, Desember 2018, Hlm.360

*piercing* atau tidak. Kategori alasan yang digunakan pengadilan untuk menembus tabir perusahaan adalah: *undercapitalization*, kegagalan untuk membuktikan kemandirian yuridis dari suatu perusahaan, tumpang tindih atau penggunaan bersama administrasi, fungsi, dan karyawan di antara anggota perusahaan grup, dominasi pemegang saham, adanya saling berkaitan atau *intertwining*, tidak adanya pemisahan antar badan hukum, permasalahan keagenan, perbuatan melawan hukum, dan bukti adanya *instrumentality* atau *alter ego*. Biasanya pengadilan menerapkan dua tolok ukur untuk menentukan apakah pemegang saham telah mengabaikan bentuk perusahaan atau tidak. Pertama, ketika pemegang saham tidak menjaga identitasnya yang terpisah dengan perusahaan. Kedua, apakah pemegang saham telah menyalahgunakan bentuk perusahaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau tidak. Tolok ukur tersebut dilakukan untuk mencari ada atau tidaknya penyatuan kepentingan dan kepemilikan dimana pemisahan personalitas perusahaan dan individu tidak ada lagi. Jadi, pada dasarnya, *piercing the corporate veil* merupakan koreksi atas prinsip hukum *limited liability* yang hanya membatasi tanggung jawab hukum pemegang saham perseorangan untuk tidak bertanggung jawab secara hukum dari perusahaan di luar nilai sahamnya. Prinsip hukum ini merupakan upaya menghapuskan imunitas pemegang saham atas *wrongful conduct* yang dijalankan oleh perusahaan.<sup>274</sup>

Dalam pelaksanaan peradilan di Indonesia, doktrin *Piercing The Corporate Veil* telah menjadi dasar atau bahan pertimbangan bagi hakim dalam hal ini

---

<sup>274</sup> Thompson, *Piercing The Veil Within Corporate Group: Corporate Shareholder as Mere Investors*, 13 Conn. J. Int'l L 379, 1999 dalam Sulistiowati, Supra no.270, hlm.102-104

Mahkamah Agung dalam memutus suatu perkara namun sampai saat ini belum ditemukan suatu kasus yang mendasarkan putusan berdasarkan ketentuan Pasal 3 Ayat (2) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.<sup>275</sup> Dalam Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas, kemungkinan untuk mengecualikan prinsip tanggung jawab terbatas tersebut dimungkinkan dalam hal: belum terpenuhinya persyaratan perseroan atau PT sebagai badan hukum, pemegang saham melakukan tindakan dengan itikad tidak baik yaitu memanfaatkan perseroan hanya untuk kepentingannya sendiri secara langsung maupun tidak langsung, keterlibatan pemegang saham dalam perbuatan melawan hukum yang dibuat oleh perseroan, serta pemegang saham secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang menyebabkann kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan baik langsung maupun tidak langsung.

Terhadap pemegang saham yang melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum maka harus diperhatikan *adagium* yang menyatakan bahwa siapa yang telah menerbitkan kerugian pada seseorang lain harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang diterbitkannya tersebut. Sebagai suatu *artificial person*, perseroan terbatas tidaklah memiliki kehendak. Dalam keadaan di mana kehendak perseroan adalah kehendak pemegang saham, maka jelas yang bertanggung jawab adalah pemegang saham tersebut. Pada pengelolaan Perseroda disebutkan bahwa kepala daerah dapat bebas dari kewajiban bertanggungjawab terhadap kerugian Perseroda apabila kepala daerah dapat membuktikan bahwa baik langsung maupun tidak, Ia

---

<sup>275</sup> Sulistiowati dan Veri Antoni, Konsistensi Penerapan Doktrin *Piercing The Corporate Veil* Pada Perseroan Terbatas Di Indonesia, Jurnal Yustisia Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013, hlm.32

tidak mempunyai kepentingan pribadi dan tidak ikut serta dalam melakukan perbuatan melawan hukum yang dibuat oleh Perseroda; dan/atau baik langsung ataupun tidak langsung tidak ikut serta menggunakan kekayaan Perseroda secara melawan hukum.

## **2.10. Budaya dan Etika Bisnis Badan Usaha Milik Daerah**

Budaya dapat mendorong terciptanya perilaku yang etis demikian juga sebaliknya. Suatu perusahaan biasanya memiliki Kebijakan perusahaan yang berkaitan dengan budaya dan etika perusahaan. Budaya dan etika bisnis merupakan cara untuk melakukan kegiatan berbisnis yang mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan pengelolaan perusahaan. Budaya dan etika bisnis dalam suatu perusahaan dapat membentuk nilai, norma dan perilaku organ perusahaan dan manajemen perusahaan dalam membangun hubungan yang adil dan sehat. Prinsip bisnis yang baik adalah bisnis yang berbudaya dan beretika, yakni bisnis yang dijalankan dengan menaati kaidah-kaidah etika yang selaras dengan hukum dan peraturan yang berlaku. Etika bisnis dapat menjadi standar dan pedoman yang dapat menciptakan sikap yang professional dalam pengelolaan perusahaan. Dengan adanya etika bisnis, bisnis akan lebih mudah dan terarah dalam upayanya membentuk citra, norma, serta nilai sumber daya manusianya.<sup>276</sup>

---

<sup>276</sup> Edy Sutrisno, *Budaya Organisasi*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2011, hlm. 2-3

Secara umum permasalahan budaya dan etika bisnis yang dihadapi BUMD, adalah.<sup>277</sup>

1. Masalah efisiensi. Badan Usaha Milik Daerah masih beroperasi di bawah kondisi yang sangat tidak efisien. Terjadi kerugian dan tidak tercapainya keuntungan yang ditargetkan akibat tidak profesionalnya organ dan manajemen. Di samping itu, masih belum maksimalnya efisiensi BUMD yang berasal dari pemanfaatan teknologi.
2. Masalah intervensi dan birokrasi. Salah satu penyebab banyaknya BUMD yang tidak kompetitif dengan sektor swasta dewasa ini karena besarnya intervensi pemerintah daerah serta lambanya pemerintah daerah mengantisipasi transformasi perubahan situasi iklim bisnis. Dalam praktek terhadap keputusan bisnis baik yang sifatnya strategis maupun keputusan yang bersifat konvensional lainnya wajib mendapatkan persetujuan pemerintah daerah.
3. Pengendalian dan pengawasan. Selaku pemilik, kewenangan pemerintah daerah adalah melakukan pengawasan terhadap pengelolaan BUMD yang didirikan diwilayahnya dengan membentuk badan pengawas yang memiliki tugas seperti dewan komisaris pada perusahaan swasta. Namun dalam prakteknya komisaris tidak menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pengawas.

---

<sup>277</sup> Eko Yulianto, BUMD: Potret Buram Perusahaan Daerah, dalam <https://ekojulianto.tripod.com/articles/bumd.htm>, Diakses tanggal 18/2/2023, pukul 20.00



Secara konseptual, BUMD didirikan atas dasar dualisme fungsi dan peranan. Sebagaimana BUMN, tugas BUMD adalah mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui fungsinya sebagai lembaga yang bergerak dibidang pelayanan publik namun saat bersamaan BUMD juga harus mampu memperoleh laba dari aktivitas usaha yang dilakukannya. Makna tersirat terhadap motif pendirian BUMD yaitu BUMD menjadi sarana untuk memperoleh dana sebagai sumber keuangan APBD. BUMD wajib menyerahkan sebagian keuntungan yang diperolehnya sebagai sumber modal pembangunan daerah yaitu sebesar 55% dari laba bersih tahunan.<sup>278</sup> Status pemerintah daerah sendiri terlihat ambigu dalam kapasitasnya sebagai pemilik perusahaan daerah. Pemerintah daerah yang seharusnya mempunyai kewajiban membina dan mengawasi, justru cenderung eksploitatif terhadap perusahaan daerah. Pemerintah selalu menargetkan penerimaan APBD dari perusahaan daerah. Tanpa menghiraukan, apakah perusahaan untung atau rugi, pemerintah daerah tetap saja menyetorkan dana pembangunan daerah sesuai yang ditargetkan. Praktik ini tentu saja menyulitkan perusahaan daerah sebagai institusi bisnis.<sup>279</sup>

### **2.11. Tata Kelola Dan Penataan Perusahaan Perseroan Daerah**

Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik adalah salah satu elemen kunci dalam meningkatkan efisiensi ekonomis sebuah perusahaan. Cakupan pelaksanaan prinsip ini adalah pengaturan mengenai pola hubungan antara manajer, pengurus,

---

<sup>278</sup> Turiman Fachturahman Nur, *Supra no.63*

<sup>279</sup> Dian Cahyaningrum, *Supra no.35*, hlm.63

pengawas, para pemilik modal dan para stakeholders lainnya. Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik atau yang disebut dengan istilah *Good Corporate Governance* (selanjutnya disebut sebagai GCG) memberikan suatu struktur yang memfasilitasi penentuan sasaran-sasaran dari suatu perusahaan dan sebagai sarana untuk menentukan teknik monitoring kerja.<sup>280</sup> *Good Corporate Governance* adalah suatu sistem tata kelola yang bertujuan menata dan mengawasi perusahaan agar dapat meningkatkan kualitasnya (*value added*) bagi pemangku kepentingan. Penekanan terhadap konsep ini, yaitu: *pertama*, urgensinya pemegang saham untuk mendapatkan keterangan mengenai pengelolaan perusahaan dengan jelas dan tepat waktu dan *kedua*, perusahaan berkeajiban membuka informasi secara akurat, cepat dan terbuka berkaitan dengan keterangan tentang performa perusahaan.<sup>281</sup>

Pada sebuah perusahaan/korporasi, organ perusahaan saling berhubungan dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan. Manajemen sebagai pengelola, direksi, komisaris serta pegawai merupakan pihak yang memperoleh mandat untuk menjalankan tugas untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan dalam mencapai tujuan. Mandat tersebut diperoleh dari RUPS pemilik modal. Dalam manajemen keuangan, hubungan antar pihak tersebut disebut hubungan keagenan atau *agency relationship*. Manajemen sebagai pengelola atau

---

<sup>280</sup> Darmawati, D., Khomsiyah, Hubungan Corporate Governance dan kinerja perusahaan, *The Indonesian Institute for Corporate Governanve IIIICG*, Simposium Nasional Akuntansi VII, 2004, hlm.81

<sup>281</sup> *Id.*

yang diberi mandat disebut *agent*, dan pemberi mandat atau RUPS sebagai pemilik modal disebut sebagai *principal*.<sup>282</sup>

Teori keagenan merupakan dasar teori yang digunakan dalam pemahaman konsep *good corporate governance*. Hubungan keagenan dalam teori agensi muncul karena adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (*prinsipal*) yaitu pemilik modal dengan pihak yang menerima wewenang (*agen*) yaitu manajer, dalam bentuk kontrak kerja sama dimana prinsipal mendelegasikan otoritas pengambilan keputusan kepada agen dalam mengelola kekayaan pemilik modal.<sup>283</sup>

Penerapan Prinsip GCG di Indonesia memiliki sejarah yang panjang. Terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998 merupakan momentum untuk menjadikan Prinsip GCG sebagai konsep yang utama membenahi dan mengembangkan pengelolaan perusahaan. Sebagian besar perusahaan yang tidak stabil diakibatkan oleh manajemen pengelolaan yang tidak mampu menerapkan nilai-nilai GCG secara tepat. Sebuah perusahaan akan tetap stabil jika semua kekuatan dan sumber daya perusahaan tersebut mampu menjaga keseimbangan produktivitas yang tepat yaitu terhadap *asset-liability-equity* perusahaan, termasuk *cash flow dan profit* perusahaan dengan cara-cara pengelolaan yang patuh pada penerapan prinsip-prinsip GCG.

Istilah GCG pertama kali dipopulerkan oleh *Cadbury Committee* tahun 1992 dalam sebuah laporan yang terkenal sebagai *Cadbury Report*.<sup>284</sup> Terdapat banyak definisi tentang GCG yang pendefinisianya dipengaruhi oleh teori yang

---

<sup>282</sup> Brigham, E. F., J. Houston, *Financial Management*, Edisi 10, Jilid 1, Alih Bahasa Ali Akbar Yulianto, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2004, hlm.67

<sup>283</sup> *Id.*

<sup>284</sup> Jojok Dwiridotjahjono, Penerapan *Good Corporate Governance*: Manfaat Dan Tantangan Serta Kesempatan Bagi Perusahaan Publik Di Indonesia, Jurnal Administrasi Bisnis, Volume 5, Nomor 2, Center for Business Studies. FISIP – Unpar, 2009, hlm.103

melandasinya. Berkaitan dengan perusahaan/korporasi defenisi GCG dapat dipandang dari dua teori, yaitu (a) teori pemegang saham (*shareholding theory*), dan (b) teori stakeholder (*stakeholding theory*).

a. *Shareholding theory* menjelaskan bahwa tujuan didirikannya dan dijalankannya sebuah perusahaan untuk mengoptimalkan kesejahteraan pemilik perusahaan yaitu para pemegang saham sebagai konsekuensi dari adanya penyertaan modal yang dilakukan pada saat pendirian atau pengelolaan perusahaan. *Shareholding theory* merupakan teori korporasi klasik yang dipublikasikan oleh Adam Smith pada tahun 1776. Sedangkan definisi GCG menurut *shareholding theory* seperti yang dikemukakan oleh Monks dan Minow (1995) adalah relasi sejumlah pihak (pemilik atau investor dan manajemen) untuk merumuskan orientasi dan performa korporasi. Definisi lain diajukan juga oleh Shleifer dan Vishny (1997) yang menyebutkan bahwa GCG sebagai model untuk menjamin bahwa para investor akan mendapatkan hasil (*return*) yang setara dengan jumlah modal yang ditanamkan pada perusahaan.<sup>285</sup>

b. *Stakeholding theory* adalah teori yang diperkenalkan oleh Freeman pada tahun 1984. Teori ini menyatakan bahwa korporasi adalah entitas yang terhubung dengan pihak tertentu yang memiliki kepentingan yang sama baik yang ada di dalam maupun di luar perusahaan. Pihak tertentu dimaksud adalah para pegawai, konsumen, kreditur, pemasok, dan masyarakat

---

<sup>285</sup> Darmawati, D., Khomsiyah, *Supra no.280*, hlm.85

setempat. Adapun definisi *Good Corporate Governance* dari *Cadbury Committee* yang berdasar pada teori stakeholder, adalah sebagai berikut.<sup>286</sup>

*“A set of rules that define the relationship between shareholders, managers, creditors, the government, employees and internal and external stakeholders in respect to their rights and responsibilities”.*

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Sejumlah aturan yang mengatur hubungan antara para pemegang saham, manajer, kreditur, pemerintah, karyawan, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya baik internal maupun eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka.

Sebagai sebuah konsep, GCG ternyata tak memiliki definisi tunggal. *Center for European Policy Studies (CEPS)*, memiliki definisi tersendiri. Menurut pusat studi ini, *Good Corporate Governnce* merupakan keseluruhan aktivitas manajemen perusahaan yang pembentukannya berawal dari hak (*right*), proses, serta pengawasan. Hak yang dimaksud adalah hak seluruh *stakeholders*, bukan terbatas kepada *shareholders* saja. Hak adalah berbagai kekuatan yang dimiliki *stakeholders* secara individual untuk mempengaruhi manajemen. Proses, maksudnya adalah mekanisme dari hak-hak tersebut. Adapun pengendalian merupakan mekanisme yang memungkinkan *stakeholders* menerima informasi yang diperlukan seputar aneka kegiatan perusahaan.<sup>287</sup>

Sejumlah negara juga mempunyai definisi tersendiri tentang GCG. Beberapa negara mendefinisikannya dengan pengertian yang agak mirip walaupun ada sedikit perbedaan istilah. Kelompok negara maju (OECD), mendefinisikan GCG sebagai

---

<sup>286</sup> I Ketut Mardjana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Jurnal Reformasi Ekonomi, Volume 1, Nomor 2, 2002, hlm.30-31

<sup>287</sup> *Id.*

proses pengambil keputusan pada perusahaan bertanggung jawab pada *shareholder*-nya. Manajemen perusahaan harus dapat dipertanggungjawabkan, dan keputusan tersebut mampu memberikan manfaat bagi *shareholders* lainnya. Karena itu fokus utama di sini terkait dengan proses pengambilan keputusan dari perusahaan yang mengandung nilai-nilai *transparency*, *responsibility*, *accountability*, dan tentu saja *fairness*.<sup>288</sup>

Sementara itu, *Asian Development Bank* (ADB) menjelaskan bahwa GCG mengandung empat nilai utama yaitu: *Accountability*, *Transparency*, *Predictability* dan *Participation*. Sedangkan pengertian GCG menurut *Finance Committee on Corporate Governance Malaysia* adalah susunan dan rangkaian tindakan yang dilakukan untuk memberikan arahan dalam pengelolaan bisnis dan kegiatan perusahaan menuju kemajuan bisnis yang dapat dipertanggungjawabkan oleh perusahaan. Tujuannya adalah menaikkan harga saham dalam waktu yang lama dengan selalu mengutamakan semua kepentingan para *stakeholder* lainnya.<sup>289</sup>

Hal penting yang juga harus dipahami dalam GCG adalah tentang *Corporate Governance*. *Corporate Governance* adalah suatu konsep mengenai organisasi perseroan yang mengatur tentang distribusi tugas, wewenang dan beban tanggung jawab dari setiap organ yang membangun organisasi perseroan dan tata cara yang harus diterapkan oleh setiap organ tersebut, serta relasi antar organ dari struktur perseroan tersebut yang dimulai dari RUPS, lalu kepada direksi dan komisaris.

---

<sup>288</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Pengembangan Fungsi Pengawasan Menuju *Good Corporate Governance* pada Milenium baru; Yayasan Pendidikan Internal Auditor (YPAI), Graha Sucofindo, Jakarta, 2009, hlm.3

<sup>289</sup> Jojok Dwiridotjahjono, *Supra no.284*, hlm.104

*Corporate Governance* adalah pengaturan relasi antar unit dalam struktur perseroan dengan pihak-pihak eksternal diluar perseroan yaitu para *stakeholders* terutama pihak yang paling berhak mendapatkan pajak dari pengelolaan perseroan yaitu negara serta para investor publik yang merupakan bagian dari masyarakat luas jika perseroan adalah perusahaan publik.<sup>290</sup>

Berdasarkan uraian mengenai *corporate governance* tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *corporate governance* sebagai bagian dari GCG adalah suatu rancangan pada sistem pengelolaan perusahaan guna memaksimalkan kinerja perusahaan, menjamin kebutuhan *stakeholders* serta meningkatkan ketaatan terhadap nilai-nilai etika yang berlaku secara umum dan terhadap berbagai peraturan yang mengatur.. Semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan berkewajiban menggunakan prinsip GCG untuk menjalankan usaha perusahaan secara baik sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing.

Istilah *governance* di Indonesia, secara *literal*, biasanya diartikan menjadi pengaturan. Adapun dalam konteks GCG, *governance* disebut tata pamong. Sehingga GCG di Indonesia diterjemahkan menjadi suatu model relasi, tata cara, dan sistem kerja yang dipakai oleh organ perusahaan yang dapat memberikan manfaat kepada pemegang saham secara berkelanjutan dengan selalu mempertimbangkan kepentingan *stakeholder* lainnya berdasarkan norma dan etika serta peraturan perundangan yang berlaku.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> Lestariningsih, Peranan Penerapan *Good Corporate Governance* Dalam Pengembangan Perusahaan Publik, Jurnal Spirit Publik, Volume 4, Nomor 2, 2008, hlm 117

<sup>291</sup> Edi Wibowo, Implementasi *Good Corporate Governance* Di Indonesia, Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan, Universitas Sriwijaya, Volume 10, Nomor 2, Oktober 2010, hlm.127

Beberapa institusi Indonesia mengajukan definisi GCG, antara lain oleh *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) tahun 2000 memberikan pengertian GCG sama seperti *Cadbury Committee*, sedangkan *The Indonesian Institute for Corporate Governance* atau IICG, mendefinisikan CG sebagai proses dan struktur yang diterapkan dalam menjalankan perusahaan, dengan tujuan utama memperkuat kedudukan pemegang saham secara berkelanjutan dengan selalu mengutamakan kepentingan *stakeholder* yang lain.

Pengertian lain GCG menurut Surat Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Nomor 23/MPM/BUMN/2000 tentang Pengembangan Praktik GCG dalam Perusahaan Perseroan (PERSERO), *Good Corporate Governance* adalah prinsip korporasi yang sehat yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan yang dilaksanakan semata-mata untuk melindungi kepentingan perusahaan dalam upaya mencapai tujuan perusahaan. Berdasarkan defenisi-definisi di atas dapatlah disimpulkan bahwa GCG merupakan: suatu struktur yang mengatur pola hubungan harmonis berkaitan dengan peran dewan komisaris, direksi, pemegang saham dan para *stakeholder* lainnya, suatu sistem pengecekan dan perimbangan kewenangan atas pengendalian perusahaan yang dapat membatasi munculnya dua peluang: pengelolaan yang salah dan penyalahgunaan aset perusahaan dan suatu proses yang transparan atas penentuan tujuan perusahaan, pencapaian, berikut pengukuran kinerjanya.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> Lestariningsih, *Supra* no.290, hlm.118



Selain itu, aspek penting keberadaan GCG sebagai prinsip dalam pengelolaan perusahaan, yaitu:<sup>293</sup>

1. Adanya pemerataan pola interaksi antar organ perusahaan yaitu antara RUPS, Komisaris, dan direksi. Keseimbangan ini mencakup unsur-unsur yang berhubungan dengan struktur kelembagaan serta mekanisme operasional ketiga organ perusahaan tersebut (keseimbangan internal)
2. Adanya perwujudan tanggung jawab perusahaan sebagai unit bisnis dalam masyarakat terhadap seluruh *stakeholder*. Tanggung jawab ini meliputi hal-hal yang terkait dengan pengaturan hubungan antara perusahaan dengan *stakeholders* (keseimbangan eksternal). Di antaranya, tanggung jawab pengelola/pengurus perusahaan, manajemen, pengawasan, serta pertanggungjawaban kepada para pemegang saham dan *stakeholders* lainnya.
3. Adanya hak-hak pemegang saham untuk mendapat informasi yang tepat dan benar pada waktu yang diperlukan mengenai perusahaan. Kemudian hak berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai perkembangan strategis dan perubahan mendasar atas perusahaan serta ikut menikmati keuntungan yang diperoleh perusahaan dalam pertumbuhannya.
4. Adanya keadilan kepada para pemegang saham, istimewa terhadap para pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing melalui

---

<sup>293</sup> Christania Vanessa Sengkey, Kajian Hukum Terhadap Penerapan Good Corporate Governance Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Jurnal Lex Administratum, Volume VI, Nomor 1, 2018, hlm.145

keterbukaan informasi yang material dan relevan serta melarang penyampaian informasi untuk pihak sendiri yang bisa menguntungkan orang dalam (*insider information for insider trading*).

Dari berbagai aspek tentang GCG maka dapat dikatakan bahwa GCG memegang peran penting dalam pengelolaan suatu perusahaan.<sup>294</sup> Jika dikaitkan dengan perkembangan teori-teori korporasi, maka hubungan antara teori korporasi dan implikasi terhadap perkembangan GCG tampak dalam tabel berikut ini:<sup>295</sup>

**Tabel 2.1**  
**Perkembangan Teori Korporasi dan**  
**Implikasinya Terhadap *Good Corporate Governance***

TEORI KORPORASI KLASIK	TEORI KORPORASI MODERN	TEORI KORPORASI POST-MODERN
<p><b><u>Karakteristik:</u></b> Perusahaan dengan <i>single-majority shareholders</i> Prinsipal merangkap sebagai Agen Keseimbangan kepentingan antara prinsipal dan agen tidak penting</p> <p><b><u>Implikasi:</u></b> Aspek <i>Good Corporate Governance</i> TIDAK diperlukan</p>	<p><b><u>Karakteristik:</u></b> Perusahaan dengan banyak pemegang saham, namun masih ada kepemilikan mayoritas Fungsi Prinsipal dan Agen mulai terpisah Meskipun pemilik mayoritas masih memiliki otoritas yang besar, kepentingan pemegang saham minoritas sudah diperhatikan</p> <p><b><u>Implikasi:</u></b> Aspek <i>Good Corporate Governance</i> MULAI diperlukan</p>	<p><b><u>Karakteristik:</u></b> Perusahaan dengan banyak pemegang saham, dan tidak ada kepemilikan mayoritas Sulit untuk mengidentifikasi ‘the true principal’ Prinsipal umumnya tidak atau kurang memahami bisnis Agen memiliki pengaruh yang besar dalam menjalankan perusahaan Terjadi ketidakseimbangan kepentingan (<i>conflict of interest</i>)</p> <p><b><u>Implikasi:</u></b> Aspek <i>Good Corporate Governance</i> SANGAT diperlukan</p>

<sup>294</sup> Arifin, Peranan Akuntan Dalam Menegakan Prinsip GCG Pada Perusahaan di Indonesia (Tinjauan Perspektif Teori Keagenan), Disampaikan Pada Sidang Senat Guru Besar Universitas Diponegoro Dalam Rangka Pengusulan Jabatan Guru Besar, 2005, hlm.10

<sup>295</sup> *Id.*

Tabel di atas menjelaskan bahwa penerapan Prinsip GCG dalam pengelolaan perseroan menjadi hal yang mutlak untuk dijalankan dan diterapkan. Terdapat empat prinsip utama GCG, yaitu:<sup>296</sup>

### 1. *Fairness* (Kewajaran)

*Fairness* atau kewajaran diartikan menjadi suatu tindakan yang seimbang terhadap pemenuhan hak-hak *stakeholder* yang diakibatkan oleh adanya kesepakatan dan karena adanya peraturan perundangan yang berlaku. Prinsip *Fairness* meliputi juga kepastian hukum terhadap hak-hak pemilik modal, sistem hukum dan penegakan peraturan perundang-undangan untuk menjaga hak-hak pemegang saham khususnya pemegang saham minoritas dari praktek kecurangan. Wujud kecurangan dapat berupa *insider trading* (transaksi yang melibatkan informasi orang dalam), *fraud* (penipuan), dilusi saham (nilai perusahaan berkurang), KKN, atau keputusan-keputusan yang dapat merugikan seperti pembelian kembali saham yang telah dikeluarkan, penerbitan saham baru, merger, akuisisi, atau pengambil-alihan perusahaan lain.

Penyakit yang timbul dalam praktek pengelolaan perusahaan, berasal dari benturan kepentingan. Baik perbedaan kepentingan antara manajemen (dewan komisaris dan direksi) dengan para investor, maupun antara pendiri sebagai pemegang saham pengendali dan biasanya berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas dengan pemegang saham minoritas atau pemegang saham publik pada perusahaan publik. Pada situasi seperti ini,

---

<sup>296</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Supra no.288*, hlm.3-6

lewat prinsip *fairness*, ada beberapa manfaat yang diharapkan bisa dipetik. Pada penerapan prinsip *Fairness* diharapkan dapat membuat seluruh kekayaan korporasi dikelola secara profesional, sehingga terjadi perlindungan terhadap kepentingan pemegang saham profesional. Penerapan prinsip *Fairness* juga diharapkan memberi perlindungan kepada perusahaan terhadap praktek korporasi yang merugikan seperti disebutkan di atas. Prinsip *fairness* menjadi roh untuk mengawasi dan sebagai penjamin keadilan di antara berbagai kepentingan dalam perusahaan.

Namun seperti halnya sebuah prinsip, *fairness* memerlukan syarat agar bisa diberlakukan secara efektif. Syarat itu berupa peraturan dan perundang-undangan yang jelas, tegas, konsisten dan dapat ditegakkan secara baik serta efektif. Hal ini dinilai penting karena akan menjadi penjamin adanya perlindungan atas hak-hak pemegang saham manapun, tanpa ada pengecualian. Peraturan perundang-undangan ini harus dirancang sedemikian rupa sehingga dapat menghindari penyalahgunaan lembaga peradilan (*litigation abuse*).

## **2. *Transparency* (Keterbukaan Informasi)**

Transparansi dapat bermakna bahwa sebagai keterbukaan informasi. Keterbukaan informasi dimaksud terjadi pada proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi yang sebenarnya dan yang paling penting tentang perusahaan. Pembahasan mengenai prinsip *transparency* sangatlah menarik. Hal ini didasari bahwa isu yang sering mencuat adalah pertentangan dalam menjalankan prinsip ini. misalnya, adanya kekhawatiran

perusahaan bahwa jika ia terlalu terbuka, maka strateginya dapat diketahui pesaing sehingga membahayakan kelangsungan usahanya. Menurut peraturan di pasar modal Indonesia, yang dimaksud informasi material dan relevan adalah informasi yang dapat mempengaruhi naik turunnya harga saham perusahaan tersebut, atau yang mempengaruhi secara signifikan risiko serta prospek usaha perusahaan yang bersangkutan. Mengingat definisi ini sangat normatif maka perlu ada penjelasan operasionalnya di tiap perusahaan.

Mewujudkan prinsip *transparansi*, perusahaan harus menyediakan informasi yang bertanggungjawab serta tepat waktu pihak-pihak yang terkait dengan perusahaan tersebut. Setiap perusahaan, diharapkan pula dapat mempublikasikan informasi keuangan serta informasi lainnya yang material dan berdampak signifikan pada kinerja perusahaan secara akurat dan tepat waktu. Selain itu, para investor harus dapat mengakses informasi penting perusahaan secara mudah pada saat diperlukan. Ada banyak manfaat yang bisa dipetik dari penerapan prinsip ini diantaranya *stakeholder* dapat mengenali ancaman yang akan dihadapi dalam melakukan transaksi dengan perusahaan. Kemudian, karena adanya informasi kinerja perusahaan yang diungkap secara akurat, tepat waktu, jelas, konsisten, dan dapat diperbandingkan, maka dimungkinkan terjadinya efisiensi pasar. Selanjutnya, jika prinsip transparansi dilaksanakan dengan baik dan tepat, akan dimungkinkan terhindarnya benturan kepentingan (*conflict of interest*) berbagai pihak dalam manajemen.

### 3. *Accountability* (Dapat Dipertanggungjawabkan)

Akuntabilitas dimaknai sebagai pelaksanaan pengelolaan perusahaan secara efektif dengan adanya kepastian tentang fungsi, tugas, struktur, sistem dan pertanggungjawaban dari masing-masing organ perusahaan. Masalah yang sering ditemukan di perusahaan-perusahaan Indonesia adalah mandulnya fungsi pengawasan Dewan Komisaris. Atau justru sebaliknya, Komisaris Utama mengambil peran berikut wewenang yang seharusnya dijalankan direksi. Padahal, diperlukan kejelasan tugas serta fungsi organ perusahaan agar tercipta suatu mekanisme pengecekan dan perimbangan dalam mengelola perusahaan.

Esensi *corporate governance* adalah peningkatan kinerja perusahaan melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap shareholders dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku. Untuk meningkatkan akuntabilitas, antara lain diperlukan auditor dan komite audit. GCG memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan berjalan efektif sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* di perusahaan.

Kewajiban untuk memiliki Komisaris Independen dan Komite Audit sebagaimana yang ditetapkan oleh Bursa Efek Jakarta, merupakan salah implementasi prinsip ini. Tepatnya, berupaya memberdayakan fungsi pengawasan Dewan Komisaris. Aspek positif terhadap implementasi dari prinsip *accountability*, yaitu: praktek Audit Internal yang Efektif, serta

adanya penjelasan dalam anggaran dasar mengenai fungsi, hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab serta target pencapaian perusahaan di masa depan (*Statement of Corporate Intent*). Jika prinsip *accountability* dijalankan secara efektif, maka akan ada kejelasan tugas dan pertanggungjawaban antara pemegang saham, dewan komisaris dan direksi. Dengan adanya kejelasan inilah maka perusahaan akan terhindar dari kondisi *agency problem* (benturan kepentingan peran).

#### **4. Responsibility (Pertanggungjawaban)**

Pertanggungjawaban perusahaan diartikan sebagai ketataan kepada asas-asas hukum korporasi yang baik serta kepada peraturan perundangan yang berlaku dalam pengelolaan perusahaan. Peraturan yang berlaku di sini termasuk yang berkaitan dengan masalah pajak, persaingan usaha, perlindungan lingkungan hidup, kesehatan dan keselamatan kerja, hubungan industrial dan standar pemberian gaji. Penerapan prinsip ini diharapkan membuat perusahaan menyadari bahwa dalam kegiatan operasionalnya seringkali ia menghasilkan eksternalitas (dampak luar kegiatan perusahaan) negatif yang harus ditanggung oleh masyarakat. Di luar hal itu, lewat prinsip *responsibility* ini juga diharapkan membantu peran pemerintah dalam mengurangi kesenjangan pendapatan dan kesempatan kerja pada segmen masyarakat yang belum mendapatkan manfaat dari mekanisme pasar.

Praktik penerapan GCG berbeda disetiap negara dan perusahaan karena berkaitan dengan sistem ekonomi, hukum, struktur kepemilikan, sosial dan budaya. Perbedaan praktik ini menggambarkan perbedaan dalam kekuatan suatu kontrak,

sikap politik pemilik saham dan hutang. Selain itu konsentrasi kepemilikan, ukuran perusahaan dan jenis perusahaan juga mempengaruhi kualitas implementasi *Good Corporate Governance* perusahaan.<sup>297</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diperlukan adanya perangkat hukum atau pedoman dalam mengimplementasikan GCG. Di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Nomor Kep/31/M.EKUI/08/1999, membentuk suatu badan yang dinamakan Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* (KNKCG). Komite Nasional ini bertugas untuk merumuskan dan merekomendasikan kebijakan nasional mengenai pengelolaan perusahaan. Komite Nasional ini telah merumuskan suatu Kerangka Kerja *Good Corporate Governance* atau Pedoman *Good Corporate Governance*.

Dalam penerapan GCG terdapat tiga kelompok pelaku kegiatan dalam Pelaksanaan GCG. Kelompok pertama terdiri dari organ perseroan dan organ pendukung, atau secara sederhana disebut *boards*. Kelompok ini terdiri dari RUPS, Direksi, Komisaris, Komite Audit, Komite Nominasi dan Remunerasi, Komite Pemantau Risiko, komite lainnya dari komisaris dan Satuan Kerja Audit Intern atau Satuan Pengawas Intern. Sedangkan kelompok kedua merupakan seluruh jajaran karyawan atau disebut sebagai *enterprise-wide*, yang menjadi sarana direksi untuk melaksanakan tugas pengelolaan perusahaan. Kelompok ketiga adalah pihak luar atau *stakeholders*, yaitu regulator, nasabah, dan lain sebagainya yang berinteraksi dengan perusahaan.<sup>298</sup>

---

<sup>297</sup> *Id.*

<sup>298</sup> Arifin, *Supra no.294*, hlm.15



Terdapat berbagai perbedaan penerapan GCG diberbagai negara dan daerah, sebagaimana dalam penelitian yang dilakukan oleh Peni, Emilia and Sami Vahamaa yang berjudul *Did Good Corporate Governance Improve Bank Performance during the Financial Crisis*. Berdasarkan hasil penelitian dijelaskan bahwa bank yang memiliki mekanisme *corporate governance* lebih kuat menadapatkan profit lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan lain, dan bank yang memiliki pelatihan *corporate governance* lebih dapat bertahan ditengah-tengah masa krisis keuangan. Penelitian ini juga menyarankan perusahaan-perusahaan untuk menerapkan *good corporate governance*.<sup>299</sup>

Selain itu, Vincentius Wintara Putra, melalui penelitiannya pada PT. Multi Royu Indonesia di Surabaya, ditemukan bahwa tidak semua prinsip dalam GCG dapat dijalankan dengan baik. Secara sederhana perusahaan sudah memiliki sistem yang baik tetapi para pekerjanya tidak menjalankan sesuai dengan prinsip akuntabilitas sehingga terjadi beberapa pelanggaran peraturan perusahaan. Termasuk prinsip *responsibility* atau pertanggung jawaban telah dijalankan oleh perusahaan dalam kepedulian sosial menaati peraturan pemerintah tetapi dalam hal keselamatan dan kesehatan para pekerja kurang diperhatikan.<sup>300</sup>

Penataan pengelolaan perusahaan yang memperhatikan prinsip GCG pada tata kelola Perseroda sangatlah penting. Hal ini didasarkan kepada Perseroda merupakan salah satu harapan pemerintah daerah dalam menunjang perekonomian

---

<sup>299</sup> Peni, Emilia, Sami Vahamaa, *Did Good Corporate Governance Improve Bank Perfomance During the Financial Crisis?*, Retrieved December ,Volume 8, Nomor 1, Tahun 2013, hlm. 98

<sup>300</sup> Vincentius Wintara Putra, Penerapan Prinsip Good Corporate Governance Pada Perusahaan Properti PT. Multi Royu Indonesia, Agora, Volume 2, Nomor 2, 2014, hlm.89

daerah. Keuntungan/profit Perseroda dapat menjadi sumber dan menambah PAD. Selain itu, peranan investasi pemerintah melalui Perseroda diharapkan juga sebagai pendorong utama perkembangan dan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*), sehingga dapat menumbuhkan pengaruh yang besar bagi pembangunan daerah. Namun permasalahan yang dihadapi adalah status bentuk hukum Perseroda yang berkonsekuensi kepada pengelolaan dan pengendalian perusahaan.<sup>301</sup>

Salah satu prinsip GCG yang berbenturan dengan kewenangan pemerintah daerah sesuai Undang-Undang Pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah prinsip *Accountability* (Dapat Dipertanggung jawabkan). Berdasarkan prinsip ini, pertama-tama masing-masing komponen perusahaan, seperti pemegang saham, komisaris, direksi, dituntut untuk mengerti tugas dan wewenangnya sebagai organ perusahaan. Hal tersebut penting sehingga setiap organ perusahaan dapat menjalankan fungsinya dengan bertanggungjawab yang mengakibatkan perseroan terhindar dari kondisi benturan kepentingan peran. Dalam kedudukannya sebagai pendiri, pemilik dan pemegang saham pemerintah daerah berkewajiban memadukan pengelolaan Perseroda dengan prinsip-prinsip yang terdapat pada GCG. Tugas pemerintah daerah sesuai esensi prinsip GCG adalah mengoptimalkan sistem kerja perusahaan melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen.

Dalam upaya mendorong percepatan pembangunan daerah maka BUMD berperan sebagai pelaksana layanan publik khususnya dalam bidang ekonomi,

---

<sup>301</sup> Darwin Nasution, *Supra no.12*, hlm.174

mengimbangi kekuatan pasar, turut mengembangkan usaha kecil dan menengah serta menjadi perintis pengembangan sektor usaha yang kurang diminati pihak swasta. Pentingnya peran BUMD mengharuskan adanya kegiatan penjaminan mutu dalam pengelolaan BUMD. Penjaminan mutu tersebut diarahkan untuk meningkatkan kemampuan BUMD dalam pelayanan publik serta sumbangannya pada PAD yang bermanfaat pada pengembangan ekonomi daerah sehingga dapat menunjang pembangunan ekonomi nasional. Selain itu, pengembangan BUMD yang sehat dapat menjadi sumber pendapatan daerah, yaitu dalam bentuk pajak, keuntungan, maupun hasil privatisasi.<sup>302</sup>

Keberadaan BUMD menjadi perhatian sebab sebagai entitas badan usaha BUMD memiliki peran yang penting dalam memberikan layanan publik yang berbeda dengan layanan publik yang diberikan birokrasi pada umumnya. Secara legalitas, eksistensi BUMD, keberadaan dan aktivitasnya telah diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Saat ini status hukum BUMD terdiri dua bentuk yaitu Perumda dan Perseroda. Pembagian entitas BUMD yaitu Perumda dan Perseroda yang masing-masingnya memiliki orientasi profit dan pelayanan publik. Bagi Perseroda yang orientasi bisnis harus mendapatkan keuntungan ekonomis, sementara Perumda yang berorientasi pelayanan publik, harus mampu menjawab kepentingan masyarakat luas.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Nn, Peranan Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Salah Satu Sumber Pendapatan Daerah, Tulisan Hukum/Bpk Perwakilan Provinsi Banten/Umum Dalam <https://Banten.Bpk.Go.Id/>, Diakses Tanggal 25/11/2022, Pukul 21.30, Hlm.2

<sup>303</sup> Yudho Taruno Muryanto, Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance, Jurnal Yustitisa, Volume 3, Nomor 1, 2014, hlm.126

Pemikiran perlunya jiwa wirausaha dalam diri penyelenggara pelayanan publik pertama kali dikembangkan oleh David Osborne dalam karyanya yang berjudul *Penataan Government*.<sup>304</sup> Pemikiran swastanisasi dalam pelayanan publik merupakan salah satu dari jiwa pembentukan BUMD. Salah satu yang ingin dicapai dari swastanisasi adalah pelayanan publik yang berubah dari cara birokrasi yang menekankan pada input (penyerapan anggaran) menjadi pada penekanan output (kepuasan konsumen, efisiensi biaya) dan *outcome* (dukungan publik, kepercayaan publik). Peran dan tanggung jawab BUMD sebagai pencetak pendapatan dan pelayanan publik dalam prakteknya harus berhadapan dengan mekanisme pertanggungjawaban kinerja yang kompleks dibanding perusahaan swasta pada umumnya. Hal tersebut terjadi, karena terdapat penyertaan modal pemerintah. Penyertaan modal pemerintah menyebabkan BUMD harus dinilai pertanggungjawaban kinerjanya oleh publik, baik melalui mekanisme hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah maupun DPRD. Publik secara luas pun juga sering menuntut dan meminta akuntabilitas dan kinerja dari perusahaan.<sup>305</sup>

Melihat lebih jauh persoalan akuntabilitas BUMD dan kaitannya dengan pelayanan publik perlu dilihat konsepsi dari kelahiran BUMD dalam perkembangan pemikiran mengenai bagaimana pelayanan publik selama ini dikelola. Pada masa sekarang ini pemerintah berada pada fungsi yang tidak dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, ketika kalangan swasta mulai tumbuh dan mampu

---

<sup>304</sup> Osborne, D. and Gaebler, T., *Penataan Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992 dalam Suhartono, Akuntabilitas dan Pelayanan Publik BUMD: Studi Di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan, Jurnal Kajian, Volume 16, Nomor 1, Maret 2011, hlm.220

<sup>305</sup> *Id.*, hlm.221

memberikan pelayanan yang optimal yang selama ini hanya diberikan oleh pemerintah. Pemikiran pentingnya sektor swasta dalam memberikan pelayanan publik berangkat dari pemikiran bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kurang efisien sebagaimana etos kerja swasta dalam melayani pelanggannya.<sup>306</sup>

Perkembangan pemikiran dan perluasan praktek tersebut di atas, di beberapa negara maju melahirkan sejumlah konsepsi penting terkait dengan relasi dan praktek korporasi dan swastanisasi pelayanan publik. Dalam konteks korporisasi dan privatisasi dalam pelayanan publik di Indonesia timbul perdebatan bagaimana pola akuntabilitasnya, yang bila mengacu pada pelayanan yang diberikan oleh birokrasi, selama ini pelayanan tersebut berada dalam pengawasan parlemen. Sedangkan di sektor swasta pengawasannya ditentukan sendiri oleh konsumen ataupun pemilik modal, melalui mekanisme yang diatur oleh aturan perusahaan, seperti rapat pemegang saham ataupun hubungan antara direksi dengan komisaris.<sup>307</sup>

Persoalan-persoalan di atas menghendaki adanya upaya perbaikan dalam sistem pengelolaan BUMD. Hal ini sejalan dengan teori dalam budaya organisasi bahwa maksud diadakannya perbaikan organisasi sebagai upaya adaptif dengan kemajuan di dalam maupun di luar entitas. Robbins dalam pendapatnya mengemukakan dua faktor perubahan yang berpengaruh pada perubahan yakni kondisi internal dan kondisi eksternal. Faktor eksternal mencakup kemajuan teknologi dan globalisasi ekonomi. Faktor internal melingkupi dua aspek yaitu

---

<sup>306</sup> Abelson, PeleL, *Ldctures in Public Economics, Applied Economics, Sydney*, 2001, dalam Suhartono, *Id.*, hlm.222

<sup>307</sup> Hadi Prabowo, Dadang Suwanda, Wirman Syafri, *Inovasi Pelayanan Pada Perusahaan Publik*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2022, hlm.3

perubahan struktur organisasi (*hard system Tools*) terkait strategi ,sistem dan struktur organisasi, maupun perangkat lunak (*Soft System Tools*) berupa kebiasaan manusia, standar kompetensinya, serta etos orgaisasi.<sup>308</sup>

Penataan bermaksud mendorong pencapaian tujuan organisasi, yang fokus pada tiga tujuan pendirian Perseroda. Organ perseroan sebagai tulang punggung, bertanggungjawab agar Perseroda bermanfaat bagi Daerah. Pengelolaan Perseroda berkewajiban bertindak efisien dan professional, dengan control yang ketat, supaya usaha yang dijalankan memmenuhi target dan rencana pemilik perusahaan. Bentuk BUMD yang menjadi proyek penataan adalah Perseroda. Pertimbangannya Perseroda dapat mengakumulasikan modal dengan jumlah yang besar. Penataan Perseroda merupakan salah satu upaya meningkatkan kemandirian daerah. Secara konseptual penataan takterbatas pada kepengurusan atau lembaga Perseroda, tetapi termasuk kaidahnya.<sup>309</sup> Menilik definisi penataan sebagai usaha merekayasa atau menata ulang organisasi terkait kepengurusannya maupun kelembagaan perusahaan. Lebih luasnya, upaya penataan ini termasuk penataan dalam tatanan hukum atau norma.

---

<sup>308</sup> Adji Suradji Muhammad, Irman, Asmaul Husna, Eka Suswaini, Re-Organisasi Badan Usaha Milik Daerah: Upaya Meningkatkan Kemandirian Daerah, Jurnal Ilmu Administrasi, STIA LAN, Volume 17, Nomor 1, Juni 2020, hlm.41

<sup>309</sup> *Id.*, hlm.43