

BAB IV

**KEDUDUKAN DAN PENATAAN PERSERODA SEBAGAI
BADAN USAHA MILIK DAERAH GUNA MENINGKATKAN
KESEJAHTERAAN SOSIAL MASYARAKAT**

**4.1. Latar Belakang Terjadinya Ambiguitas Kedudukan Hukum Perusahaan
Perseroan Daerah sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah**

4.1.1. Kedudukan Hukum Perusahaan Perseroan Daerah

1. Dasar Hukum Perseroda

Sebelum membahas mengenai latar belakang terjadinya ambiguitas kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah, maka terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai dasar hukum keberadaan Perseroda. Sebagai entitas BUMD, pembentukan Perseroda berdasarkan:

1. Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.
7. Peraturan Daerah Pembentukan Perseroda.
8. Anggaran Dasar Pendirian Perseroda.

Ad.1. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Sebagai *filosofische gronslag* atau *common platform*, Pancasila merupakan dasar bagi aktivitas berbangsa dan bernegara Indonesia. Pancasila memuat dasar-dasar filosofis sebagaimana yang termaktub dalam Lima Sila atau Lima Prinsip Dasar Negara untuk mencapai atau mewujudkan tujuan bernegara. Dengan demikian, maka aktivitas perkeonomian negara sebagai salah satu pilar utama pembangunan harus juga bermuara pada nilai-nilai *common platform* tersebut yang tujuan utamanya adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Bernard Arief Sidharta,³⁶¹ Negara Pancasila adalah 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

³⁶¹ 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

merupakan koordinasi berbagai pusat pengambilan keputusan rasional yang berintikan asas rasionalitas-efisiensi, asas rasionalitas-kewajaran, asas rasionalitas-berkaidah dan asas rasionalitasnilai. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Negara Pancasila yang dicita-citakan adalah yang berdasarkan asas kerakyatan serta memiliki tujuan mewujudkan kesejahteraan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta ikut menjaga dan memelihara perdamaian dunia.

Mewujudkan tujuan negara yang dicita-citakan dalam Pancasila, maka Alinea Keempat Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan utama penyerahan mandat kepada negara untuk memberikan perlindungan dan menjamin kehidupan warga negara. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa visi perekonomian Indonesia adalah dalam bingkai kedaulatan dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian adalah menjadi keharusan negara menguasai unit-unit produksi (usaha-usaha) yang utama dan menguasai kebutuhan hidup orang banyak. Berdasarkan falsafah ini maka negara mempunyai kewenangan penuh dalam mengelola sumber dayanya demi kemakmuran dan keadilan sosial bagi masyarakat. Hal ini tampak dalam sejarah perkembangan pembentukan UUD 1945 sampai dengan amandemen yang ke empat tahun 2002, bahwa secara jelas dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan menggunakan paham negara kesejahteraan.³⁶²

³⁶² Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.18

Paham negara kesejahteraan menegaskan bahwa pemerintah adalah pihak yang memiliki tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan sosial sehingga pemerintah berkewajiban memajukan seluruh bidang kehidupan masyarakatnya yaitu bidang ekonomi, sosial, hingga hukum dan keamanan. Menurut Aminuddin Ilmar,³⁶³ dalam konsep negara kesejahteraan Pancasila, kehadiran negara atau pemerintah dianggap sebagai suatu kewajiban untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat sebagai tujuan pembangunan. Perwujudan tujuan negara yang berlandaskan Pancasila sesuai dengan konsep negara kesejahteraan hanya akan dicapai apabila didukung dengan unsur kekuasaan negara di dalamnya. Sehingga fungsi negara bukan saja sebagai pengatur atau pengendali akan tetapi fungsi negara juga sebagai penyedia kesejahteraan umum, sebagai wirausaha dan sebagai mediator yang tidak berpihak dalam kegiatan perekonomian negara.

Kristalisasi peran dan fungsi negara tampak dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai aturan dasar yang mengatur sistem perekonomian Indonesia. Pasal 33 tersebut memiliki pesan kultur dan etik yang mendalam terutama pada bidang ekonomi. Pasal 33 tidak saja memberikan petunjuk tentang susunan kegiatan ekonomi serta kewenangan negara mengelola aktivitas perekonomian juga menunjukkan cita-cita dan keteguhan tentang sistem perekonomian Indonesia yang harus dipertahankan serta diusahakan secara terus menerus oleh para pimpinan pemerintahan. Keadaan ini sejalan dengan pendapatnya Bagir Manan sebagaimana yang dikutip oleh Elli

³⁶³ Aminuddin Ilmar, *Supra no.158*, hlm.17-18

Ruslina, bahwa pesan konstitusional yang dimaksud dalam Pasal 33 adalah suatu sistem ekonomi yang berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan.³⁶⁴ Sistem perekonomian Indonesia menurut Pasal 33 secara langsung telah melegitimasi negara untuk dapat melakukan kegiatan ekonomi. Kehadiran negara berlandaskan pada pemikiran bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting untuk dikuasai oleh negara yaitu yang berhubungan dengan kebutuhan hidup banyak orang serta dinilai vital dan strategis. Hal ini dapat dikaji dalam Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa:

- (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.

Memperhatikan kedua ayat di atas, maka sumber daya alam yang dianggap vital untuk eksistensi negara dan dibutuhkan banyak orang tidak boleh diserahkan pada pihak swasta. Negara membuat kebijakan, mengurus, mengatur, mengelola, dan mengawasi produksi strategis tersebut untuk kemakmuran masyarakat. Walaupun demikian negara tetap mengedepankan peran bersama dari pihak pemerintah maupun swasta dalam mengelola perekonomian.

Menjalankan peran dan fungsi negara sebagaimana dijelaskan, maka berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah diberi legitimasi untuk

³⁶⁴ Elli Ruslina, Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, hlm.50

melakukan tugas tersebut. Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pembentukan pemerintahan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan tujuan mendekatkan negara kepada tujuan mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat yang berkeadilan. Khusus di bidang ekonomi, pemerintah pusat mendistribusikan kewenangannya untuk daerah dapat mengurus dan mengatur pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa:

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Dengan demikian pemerintah daerah memperoleh wewenang mengelola urusan pemerintahannya termasuk urusan ekonomi di daerah otonom. Otonomi daerah menghendaki daerah memiliki kemampuan dalam menggali dan mengembangkan sumber daya yang ada pada daerah sehingga derajat kapasitas fiskalnya mampu memenuhi tuntutan pembiayaan pembangunan di daerahnya melalui Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka daerah diberi kesempatan untuk mendirikan badan usaha sebagaimana pemerintah pusat. hakekat pendirian badan usaha yang dirikan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah secara substansial merupakan wujud dari mandat rakyat kepada negara untuk menyelenggarakan demokrasi ekonomi dan secara operasional merupakan alat negara untuk mengelola unit-unit produksi yang utama bagi negara serta menguasai kebutuhan hidup banyak orang.

Ad. 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 sebagai usaha pemerintah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti yang diamanatkan Pasal 18 UUD 1945. Muatan maret Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini telah disesuaikan dengan kondisi ketatanegaraan dan amanat desentralisasi dan otonomi daerah. Sehingga dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang ini secara substansial telah mengubah beberapa paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyempurnaan Undang-Undang Pemerintah Daerah membuka kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mendirikan Perumda maupun Perseroda dalam upaya mendukung kemandirian daerah dalam mengelola ekonomi daerah otonom. Dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan mengenai Perseroda disebutkan dalam

Pasal 331, Pasal 339 sampai dengan Pasal 342. Selanjutnya dalam Pasal 331 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD.
- (2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, secara yuridis formal, pemerintah daerah mendapat legitimasi dan diberi kewenangan untuk membentuk BUMD dan mendirikan Perumda maupun Perseroda. Filosofi kata dapat, pada frasa kalimat daerah dapat mendirikan BUMD seperti yang dimaksud dalam Ayat (1) tersebut diatas adalah daerah diberi keleluasaan untuk mendirikan atau tidak mendirikan BUMD, pendirian ini merupakan pilihan yang diberikan kepada pemerintah daerah oleh negara untuk mengembangkan potensi ekonomi daerahnya melalui pembentukan badan usaha yang menjadi milik daerah. Penggunaan kata dapat untuk memastikan bahwa daerah dalam mendirikan badan usaha tersebut dilakukan berdasarkan suatu analisis yang mendalam tentang kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usahanya. Kebutuhan daerah tersebut telah melalui proses analisis yang meliputi aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat, sedangkan kelayakan bidang usaha dianalisis melalui kajian terhadap kelayakan ekonomi, pasar dan pemasaran dan kelayakan keuangan daerah. Sehingga dengan demikian pendirian BUMD tersebut dapat berkontribusi kepada perekonomian daerah.

Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud ditetapkan melalui instrument Perda. Hal ini menjelaskan bahwa setelah melakukan analisis mendalam tentang kebutuhan daerah, maka pemerintah daerah bersama DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah dapat mendirikan BUMD sebagai usaha pemerintah menopang perekonomian daerah. Karena pendirian sebuah badan usaha harus dilakukan dengan modal, maka sebagai badan usaha yang menjadi milik daerah, modal BUMD berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang dipisahkan. Instrumen untuk masuknya uang daerah kepada badan usaha melalui Perda. Hal ini berlaku juga kepada jenis BUMD Perseroda yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Ad. 3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Perseroan Terbatas menjadi salah satu peraturan dasar yang menjadi landasan untuk pembentukan badan hukum Perseroda. Menurut ketentuan Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, pembentukan badan hukum Perseroda dilaksanakan menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa:

Pasal 339

(2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 Ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Berdasarkan Pasal tersebut di atas maka secara langsung Undang-Undang Pemerintahan Daerah menunjuk bahwa pembentukan badan hukum Perseroda adalah sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Perseroan

Terbatas Nomor 40 Tahun 2007. Berdasarkan teori legislasi, pendasaran pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menempatkan Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai dasar pembentukan badan hukum Perseroda menyebabkan Perseroda adalah badan hukum privat yang harus tunduk kepada peraturan serta prinsip yang ada dalam hukum perusahaan.

Terhadap pendirian sebuah Perseroan Terbatas, menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, harus memenuhi syarat, yaitu:

- (1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.
- (2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 tersebut di atas, jika dikaitkan kepada pendirian Perseroda maka dapat dijelaskan bahwa syarat utama Perseroda sebagai badan hukum adalah adanya perjanjian yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Walaupun Undang-Undang Perseroan Terbatas memberikan pengecualian terhadap perseroan terbatas yang seluruh sahamnya dimiliki negara. Syarat selanjutnya adalah Perseroda didirikan dengan akta pendirian yang dibuat dimuka notaris. Akta pendirian tersebut memuat Anggaran Dasar Perseroda. Syarat berikutnya adalah modal dasar Perseroda. Modal dasar merupakan hal yang paling esensi dalam pendirian perusahaan menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas. Modal perseroan tersebut terdiri atas saham-saham. Dengan dipenuhinya syarat-syarat tersebut di atas maka Perseroda sebagai badan hukum dapat melakukan

perbuatan hukum dalam bidang harta kekayaan dan memperoleh hak dan tanggung jawab sebagai subyek hukum terhadap perbuatannya melalui organ perusahaan. Keadaan ini sejalan dengan teori organ yang menyatakan bahwa badan hukum hadir sebagai entitas dalam hubungan hukum dengan membentuk kemauannya secara mandiri melalui organnya yaitu para pengurus yang atas nama badan hukum tersebut menjalankan tujuannya.

Ad. 4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Sebagai pertaturan yang melaksanakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, maka Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah juga mengatur secara khusus pendirian Perseroda, yaitu dalam Pasal 4 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (5), yang menyebutkan:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD.
- (2) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD terdiri atas: a. Perusahaan Umum Daerah; dan b. Perusahaan Perseroan Daerah.
- (5) Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Merujuk pada pasal di atas, maka sebagai badan hukum yang didirikan oleh daerah melalui instrument Perda, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum privat merupakan entitas bisnis yang diharapkan mampu memberi manfaat dalam perkembangan perekonomian di daerah otonom.

Sebagai badan usaha yang dimiliki daerah, modal pendirian Perseroda bersumber dari penyertaan modal daerah yaitu berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang dipisahkan. Modal daerah yang disertakan dalam pengelolaan Perseroda menjadikan Perseroda dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak dapat dipisahkan hubungannya dengan pemerintah daerah sebagai pemilik modal. Tentang sumber modal pada Perseroda menurut ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah:

- (1) Sumber modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal daerah; b. pinjaman; c. hibah; dan d. sumber modal lainnya.
- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari: a. APBD; dan/atau b. konversi dari pinjaman.

Penegasan Pasal 19 di atas bahwa sebagai badan hukum privat, Perseroda memiliki keunikan karena adanya unsur modal daerah dalam pendirian dan pengelolaan Perseroda. Hadirnya daerah melalui modal dalam pendirian dan pengelolaan Perseroda memberikan kewenangan kepala daerah sebagai pihak yang mewakili pemerintah daerah untuk terlibat pada pengelolaan dan pengendalian Perseroda. Hal ini akan mengakibatkan adanya penafsiran terhadap kedudukan hukum Perseroda, karena jabatan kepala daerah berada dalam ranah hukum publik sedangkan Perseroda berada pada ranah hukum privat.

Ad. 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah

Permendagri Nomor 37 Tahun 2018 diberlakukan untuk melaksanakan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Permendagri ini secara khusus memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk melakukan proses seleksi dan mengangkat serta memberhentikan anggota komisaris dan anggota direksi Perseroda. Ketentuan tersebut di atur dalam Pasal 2 Ayat (2) dan Ayat (3) Permendagri Nomor 37 Tahun 2018, yang menyebutkan:

- (2) Berdasarkan keputusan RUPS, RUPS menyerahkan kewenangan kepada Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah sebagai pemegang saham terbesar dan/atau Daerah yang menginisiasi peraturan daerah mengenai pendirian BUMD.
- (3) Penyerahan kepada Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk melaksanakan seleksi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi yang masa jabatannya berakhir dan/atau dalam hal terjadi kekosongarr jabatan.

Berdasarkan Pasal 2 tersebut di atas maka kepala daerah berkewenangan luas dalam menentukan anggota komisaris serta anggota direksi pada Perseroda yang merupakan organ penting dalam menjalankan sebuah perusahaan. Hal ini menyebabkan sebagai badan hukum privat yang berbentuk Perseroan, kepala daerah dapat menentukan arah dalam pengelolaan dan pengendalian Perseroda. Adanya intervensi kepala daerah dapat *ditafsirkan secara sistematis* kepada pengertian pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 2 Pemendagri Nomor 37 Tahun 2018, yang menyatakan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah. Kepala daerah merupakan komponen utama penyelenggara pemerintahan di

daerah serta pihak yang menjadi pimpinan pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Oleh karena itu dengan kedudukan kepala daerah yang demikian maka akan sangat berpengaruh ketika Perseroda menjalankan usahanya karena kepala daerah akan sangat menentukan maju mundurnya aktivitas perusahaan.

Ad. 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah

Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan khusus yang melaksanakan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pasal-Pasal tersebut, menyebutkan:

Pasal 90

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

Pasal 94

(9) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 96

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian dan penyebarluasan laporan tahunan Dewan Pengawas atau Komisaris diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 97

(9) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian dan publikasi laporan tahunan Direksi diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 111

Ketentuan lebih lanjut mengenai evaluasi BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Rencana Bisnis yang dimaksudkan dalam Permendagri ini adalah uraian kegiatan dengan periode waktu 5 (lima) tahun yang penyusunannya wajib dilakukan oleh direksi dan menjadi tanggung jawab direksi Perseroda. Penyusunan rencana bisnis yang dilakukan dengan mengutamakan kepentingan para pemegang saham yang disetujui bersama oleh komisaris dan disahkan oleh RUPS. Rencana bisnis tersebut sebagai landasan perjanjian kontrak kinerja Direksi. Tujuan pembuatan rencana bisnis tersebut, adalah untuk menunjukkan gambaran mengenai bisnis Perseroda kepada para pemangku kepentingan, serta memberikan pedoman bagi pihak manajemen Perseroda dalam mengelola Perseroda, yaitu menentukan strategi bisnis mengarahkan pengurus Perseroda fokus pada tujuannya, membantu Perseroda menghadapi persaingan usaha dan untuk menarik investor dan kreditur. Dalam menyusun rencana bisnis ini, berpedomankan kepada asas perusahaan yang sehat, prinsip kehati-hatian, penerapan manajemen risiko, dan faktor yang mempengaruhi operasional Perseroda. Sedangkan berkaitan dengan evaluasi Perseroda sebagai BUMD dilakukan oleh dewan komisaris, Pemerintah Daerah, dan/atau kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian. Hadirnya berbagai lembaga dalam mengevaluasi kinerja Perseroda mengakibatkan Perseroda adalah badan usaha yang berada dalam wilayah hukum publik dan hukum privat.

Ad. 7. Peraturan Daerah Pembentukan Perseroda

Berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan maka peraturan daerah mengenai pembentukan Perseroda adalah instrumen peraturan yang diamanatkan dalam Pasal 331 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. Latar belakang pendirian Perseroda menggunakan instrument hukum Perda karena sebagai BUMD, pendirian Perseroda selain untuk melaksanakan prinsip otonomi daerah juga untuk mendorong percepatan proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah. Dasar pertimbangan dan landasan hukum pembentukan Perseroda melalui Perda adalah merujuk kepada Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa:

Pasal 18

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Eksistensi peraturan daerah pada pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari otonomi daerah. Peraturan daerah memiliki dua esensi kewenangan, yaitu mengatur dan mengurus. Kewenangan mengatur ini bermakna daerah berwenang membuat keputusan hukum berupa pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan daerah dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu mengakomodir dan memperhatikan kekhasan daerah. Peraturan daerah dapat dilihat sebagai bentuk undang-

undang yang bersifat lokal. Peraturan daerah selain sebagai gambaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya juga adalah perangkat hukum yang dirancang pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya sebagai perwujudan otonomi yang dimilikinya. Hakikat Perda adalah sebagai sarana penjabaran atau konkretisasi hukum atas peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional. Berdasarkan teori perundang-undangan dalam pembentukan norma hukumnya peraturan daerah tersebut harus didasarkan pada norma hukum peraturan perundang-undangan di atasnya. Selanjutnya selain Undang-Undang Dasar 1945, dasar hukum pembentukan Perseroda adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan daerah mengenai pendirian Perseroda sekurang-kurangnya memuat, dasar pertimbangan, ketentuan umum tentang cakupan Perda, asas dan ruang lingkup Perda, pembentukan dan posisi letak Perseroda, maksud, tujuan dan sasaran serta kegiatan usaha atau jenis usaha Perseroda, jangka waktu berdiri, dewan komisaris dan direksi, RUPS, saham dan modal Perseroda dan tata cara penggunaan laba dan deviden, pada bagian ini

disebutkan nominal modal daerah yang ditetapkan. Besarnya modal yang disetor dan bentuk disertakannya modal pemerintah daerah adalah bebentuk uang yang merupakan kekayaan pemerintah daerah yang dipisahkan. Modal dasar daerah yang ditempatkan dan yang disetor dalam Perseroda memiliki konsekuensi hukum bahwa Perseroda adalah badan hukum publik yang dikelola secara privat. Untuk tata cara penggunaan laba dan deviden, pada bagian ini disebutkan bahwa penggunaan laba berlaku apabila Perseroan mempunyai simpanan keuntungan. Sedangkan untuk deviden disebutkan bahwa sebelum tahun buku Perseroan berakhir dan sepanjang diatur dalam anggaran dasar Perseroan, Perseroan dapat membagikan deviden interim. Pembagian tersebut hanya dapat dilakukan apabila kekayaan neto Perseroan tidak berjumlah lebih kecil dari jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib. Pembagian deviden dimaksud tidak boleh mengganggu kegiatan perseroan sehingga menyebabkan Perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya pada krediturnya.

Pendirian Perseroda dilakukan dengan menempuh mekanisme sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu:

- (1) Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri.
- (2) Usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri: a. kebutuhan Daerah; b. analisa kelayakan usaha; c. ringkasan laporan keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir; d. dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan e. dokumen RPJMD.
- (3) Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (4) Hasil penilaian Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan rencana pendirian BUMD diterima.
- (5) Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Daerah dapat menyusun rancangan Perda yang mengatur mengenai pendirian BUMD.

Berdasarkan isi Pasal 10 tersebut, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk dan mendirikan Perseroda. Namun dalam tindakannya mendirikan Perseroda, pemerintah daerah harus melakukan analisis secara mendalam mengapa daerah tersebut perlu untuk didirikan Perseroda. Hal ini penting dilakukan dengan alasan bahwa pendirian Perseroda adalah untuk menjawab kebutuhan daerah akan dana pembangunan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian pendirian Perseroda yang dibentuk oleh pemerintah daerah harus dapat memberikan deviden kepada daerah. Peraturan Daerah sebagai peraturan turunan dari peraturan perundang-undangan di atasnya pada proses pembentukannya adalah melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal ini mengakibatkan pengawasan terhadap Perseroda melibatkan DPRD.

Ad 8. Anggaran Dasar Perseroda

Sebagaimana telah dijelaskan pembentukan badan hukum Perseroda dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas maka pendirian Perseroda juga taat kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007. Perihal anggaran dasar Perseroda

telah diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, menyebutkan bahwa:

- (1) Anggaran dasar perusahaan perseroan Daerah dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 17 Ayat (1) tersebut maka Anggaran Dasar Perseroda adalah mengikuti ketentuan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas sebagaimana yang diuraikan pada Pasal 8 sampai dengan Pasal 10 Undang-Undang Perseroan Terbatas. Mengacu kepada pendirian Perseroan Terbatas maka muatan Akta Pendirian yang berisikan Anggaran Dasar merupakan hal mutlak yang harus dibuat di depan dan dihadapan notaris. Akta pendirian Perseroda yang memuat Anggaran Dasar tersebut wajib mendapatkan legitimasi melalui penetapan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia sebagai badan hukum yang mandiri. Anggaran Dasar adalah ketentuan tertulis mengenai kekuasaan dan hak-hak yang dapat dilakukan oleh pengurus Perseroda, dokumen yang berisi aturan internal dan pengurusan perseroda, serta memuat aturan mengenai modal, penerbitan saham, hak suara, direksi, perolehan saham, Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

2. Latar Belakang Pembentukan Perseroda

BUMD yang memiliki bentuk perseroan terbatas dan modalnya terbagi dalam bentuk saham yang semuanya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh satu daerah merupakan definisi dari Perseroda. Ketentuan ini baru menjelaskan kualifikasi Perseroda, namun belum menjelaskan latar

belakang mengapa Perseroda didirikan. Untuk mengetahui latar belakang tersebut maka harus dilakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa:

- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
 - a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
 - b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
 - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Alasan dilakukannya penafsiran sistematis karena terjadinya suatu peraturan selalu berkaitan atau berhubungan dengan peraturan lain karena setiap peraturan merupakan bagian dari keseluruhan sistem. Maka berdasarkan pasal tersebut di atas, dapat diketahui tujuan pendirian Perseroda sebagai BUMD secara umum adalah mendatangkan manfaat bagi pengembangan perekonomian di daerah dengan cara mendapatkan laba. Dari ketentuan diatas dapat diketahui juga bahwa pada dasarnya pembentukan Perseroda adalah dalam rangka mendukung tugas Pemerintah Daerah pada daerah otonom yakni mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan usahanya. Deviden yang diterima daerah sebagai keuntungan hasil usaha Perseroda dapat dimasukan ke kas daerah melalui pos Pendapatan Asli Daerah yang akan digunakan daerah untuk meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan memberikan kontribusi yang positif kepada kas

daerah maka dapat meningkatkan daya saing daerah otonom tersebut berhadapan dengan daerah-daerah lainnya.

Adanya unsur kemanfaatan dalam tujuan pembentukan Perseroda sebagai BUMD, sejalan dengan apa yang menjadi pertimbangan pembentukan Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menjadi payung hukum pendirian BUMD. Hal ini tampak dan dapat dilihat pada Bagian Menimbang Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan:

- a. Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang;
- b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
- d. Bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Berdasarkan isi bagian Menimbang Undang-Undang Pemerintahan Daerah di atas, jika dikaitkan dengan format kebijakan politik, maka untuk membentuk dan membangun tata pemerintahan yang sesuai dengan amanat UUD 1945 adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang dimaksud adalah aturan pelaksana yang memberikan dukungan terhadap kekokohan keberadaan Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Tujuan pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kehadiran pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan umum, mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat daerah.³⁶⁵

Politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan amanat dari alinea ketiga dan alinea keempat UUD 1945. Alinea ketiga berisikan pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat mengandung makna bahwa setelah pernyataan kemerdekaan, yang dibentuk untuk pertama kali adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu pemerintah nasional yang memiliki tanggung jawab mengurus dan mengatur bangsa Indonesia. selanjutnya disebutkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia memiliki tugas mengayomi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sehingga untuk melaksanakan tugas negara maka lahirah konsep otonomi daerah.

Otonomi daerah dimaknai sebagai pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga daerah-daerah. Kewenangan mengurus, dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas dan

³⁶⁵ Kuncoro, Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm.2

penilai, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis nasional.³⁶⁶ Otonomi daerah merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan kepada pemerintah daerah. Politik hukum tentang otonomi daerah dan desentralisasi dapat dicermati dalam Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5), menyebutkan bahwa:

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dengan demikian maka untuk menjalankan tugas pemerintahan yang diamanatkan pada konsep desentralisasi, negara melimpahkan separuh hak menguasainya kepada pemerintah daerah untuk terlibat dalam menjalankan fungsi ekonomi negara. Pelaksanaan amanah Pasal 18 tersebut maka pemerintah menetapkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 sebagai penjabaran pengaturan tentang pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan jawaban terhadap tuntutan globalisasi yaitu memberdayakan daerah dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing dengan cara memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

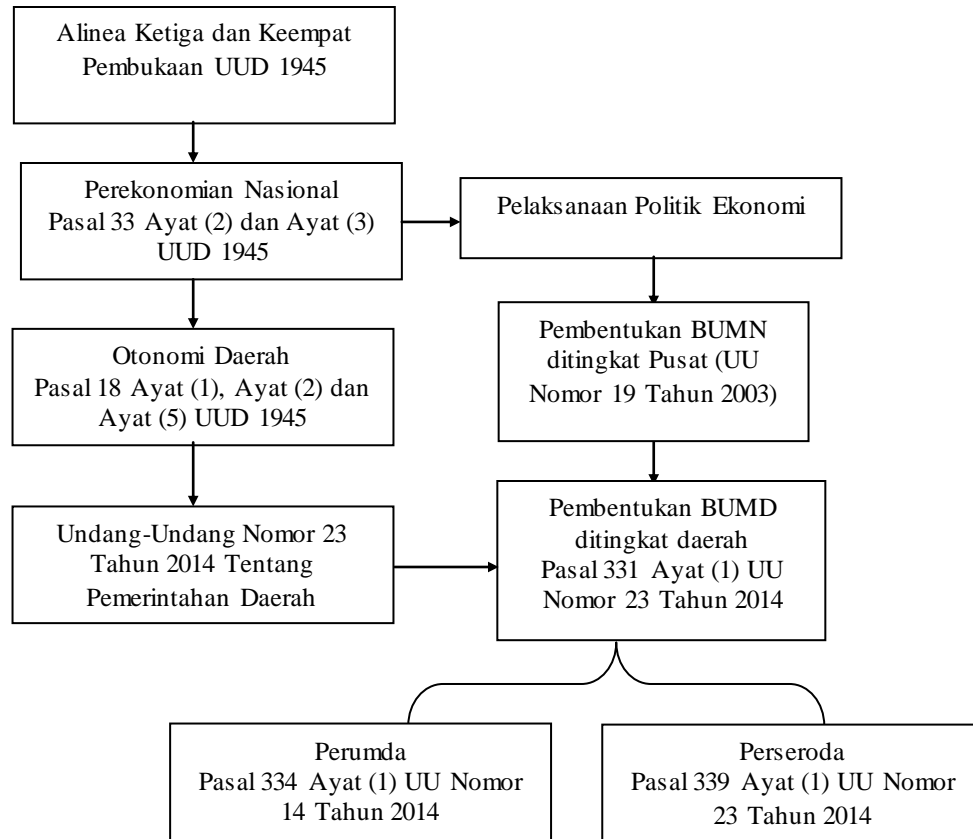
³⁶⁶ Rahayu Sulistiowati, Implementasi Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Pada Daerah Otonomi Baru (DOB), *Jurnal Sosiohumaniora*, Volume 16, Nomor 3, November 2014: 270

Politik, ekonomi serta lingkungan sosial dan budaya adalah ruang lingkup cakupan visi otonomi daerah. Di bidang politik, pelaksanaan otonomi daerah dipahami menjadi sarana pembuka ruang bagi berkembangnya demokratisasi di daerah, membuka peluang terselenggaranya pemerintahan yang merespon kepentingan masyarakat, serta menjaga agar proses pengambilan keputusan taat kepada asas pertanggungjawaban publik. Pada bidang ekonomi, otonomi daerah harus memberikan jaminan terhadap kelancaran implementasi kebijakan ekonomi nasional di daerah serta terbukanya jalan bagi pemerintah daerah melakukan pengembangan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pemberdayaan kemampuan ekonomi di daerahnya. Pada situasi ini, otonomi daerah akan melahirkan berbagai gagasan atau ide bagi pemerintah daerah untuk mempromosikan kesempatan berinvestasi, melancarkan proses perizinan usaha, dan menciptakan berbagai sarana pendukung yang dapat menopang perputaran aktivitas perekonomian di daerahnya. Sehingga otonomi daerah dapat membawa masyarakat kepada peningkatan kesejahteraan yang lebih baik. Pada bidang sosial budaya, kehadiran desentralisasi dan otonomi daerah harus diatur dengan baik agar terciptanya harmonisasi sosial, dan sekaligus memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang mendukung kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.³⁶⁷

³⁶⁷ Mastur Mastur, Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan Dampaknya Terhadap Hukum Dan Perubahan Sosial, Qistie-Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8, Nomor 1, 2015, hlm.4

Visi otonomi daerah dalam bidang ekonomi mengisyaratkan secara tegas bahwa selalu ada urusan atau bidang yang dianggap penting untuk dikuasai oleh negara yaitu yang menguasai hajat hidup orang banyak serta dinilai vital dan strategis. Sehingga fungsi negara bukan saja sebagai pengatur atau pengendali akan tetapi fungsi negara juga sebagai penyedia kesejahteraan umum, sebagai pengusaha dan sebagai penengah yang dapat memberikan keadilan dalam kegiatan perekonomian negara dan fungsi ini tidak dapat diserahkan pengelolaannya atau penyelenggaraannya kepada usaha swasta atau koperasi. Berdasarkan penjelasan di atas maka dalam prakteknya, negara menyertakan modal secara langsung dengan mendirikan perusahaan berupa BUMN maupun BUMD. Kedua jenis perusahaan tersebut lahir sebagai pelaksanaan politik ekonomi yang diamanatkan oleh Pasal 33 secara khusus pada Ayat (2) dan Ayat (3). Penjelasan ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4.1
Politik Hukum Pembentukan BUMD



Berdasarkan gambar di atas maka dapat dijelaskan pada tingkat daerah, pembentukan BUMD adalah salah satu pelaku usaha yang memiliki dimensi sosial ekonomi. Sebagaimana kehadiran pemerintah melalui BUMN pada level nasional maka kehadiran BUMD pada level daerah merupakan perwujudan peran dalam meningkatkan perekonomian daerah ditingkat lokal.

Pendirian BUMD oleh pemerintah daerah, apabila dikaji dari perspektif ilmu hukum administrasi negara, hal ini dapat dibenarkan karena dalam lingkup hukum administrasi negara, pemerintah selain melaksanakan kegiatan dalam bidang hukum publik juga dapat melakukan kegiatan dalam

bidang hukum keperdataan. Pemerintah merupakan subjek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban. Oleh karena itu, pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan, baik tindakan faktual (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Perbuatan hukum pemerintah dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu: perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat. Perbuatan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum publik dan memiliki akibat hukum administratif. Tindakan hukum publik merupakan tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Sementara, tindakan hukum privat merupakan tindakan pemerintah dalam kedudukannya bukan sebagai pemerintah, melainkan sebagai *lichaam* (wakil dari badan hukum) dan bukan tugas untuk kepentingan umum, sehingga tindakannya didasarkan pada ketentuan hukum privat (keperdataan).³⁶⁸

Dasar pemerintah sebagai subyek untuk melakukan suatu tindakan berdasar hukum publik adalah wewenang. Sedangkan dasar pemerintah sebagai suatu subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan berdasar hukum perdata adalah hak. Kewenangan diperoleh berdasarkan peraturan-peraturan di dalam hukum publik. Sedangkan hak diperoleh berdasarkan peraturan-peraturan di dalam hukum keperdataan. Kewenangan (*bevoegheid*) diberikan dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*bestuurzorg*) untuk kepentingan pelayanan administrasi pemerintahan. Sedangkan hak (*recht*) diberikan dalam

³⁶⁸ Aminuddin Ilmar, *Supra no.158*, hlm. 144

rangka menikmati kebendaan atau menikmati hal keperdataan tertentu. Oleh karena itu, dalam hukum administrasi ketika pemerintah bertindak atas nama kewenangan maka ia tunduk pada hukum publik dan menjadi subjek pada hukum administrasi namun jika pemerintah bertindak dalam rangka mempertahankan hak-haknya maka ia tunduk pada hukum keperdataan dan menjadi subjek pada hukum perdata.³⁶⁹

Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi dua bentuk yakni Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) dan Tindakan Hukum (*Rechtshandelingen*). Defenisi Tindakan Faktual atau Perbuatan Konkret dalam Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan bahwa:

Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam hukum administrasi negara, Tindakan Faktual akan selalu bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja. Sedangkan Tindakan Hukum (*Rechtshandelingen*), didefenisikan sebagai tindakan yang berdasarkan sifatnya merupakan tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum yaitu menciptakan hak dan kewajiban. Tindakan hukum inilah yang secara teori admisnistrasi memiliki implikasi hukum secara administrasi. Tindakan Hukum

³⁶⁹ Muhammad Adiguna Bimasakti, Batasan Tindakan Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan Dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah, Mahkamah Agung RI, Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Dalam <https://Ptun-Makassar.Go.Id/Batasan-Tindakan-Dalam-Hukum-Administrasi-Pemerintahan-Dan-Perbuatan-Dalam-Hukum-Perdata-Oleh-Pemerintah/>, 2023, Diakses Tanggal 4 Mei 2023, Pukul 21.00

dibedakan atas dua, yaitu Tindakan Hukum Administrasi Pemerintahan Bersegi Satu (*Eenzijdige publiekrechtelijk handelingen*) dan Tindakan Hukum Administrasi Pemerintahan Bersegi Dua (*Tweezijdige* atau *Meerzijdige publiekrechtelijk handelingen*).³⁷⁰

Berdasarkan penjelasan di atas jika dikaitkan dengan kewenangan pemerintah untuk mendirikan Perseroda sebagai badan hukum privat, dapat dilakukan analisis hukum, bahwa sebagai organisasi jabatan, selain melakukan tindakan publik, pemerintah dapat juga melaksanakan kegiatan dalam bidang hukum keperdataan. Hal ini disebabkan kedudukan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum pemerintahan. Karena mewakili dua institusi, maka dikenal ada dua macam tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu:³⁷¹

1. Tindakan Hukum Administrasi Pemerintahan Bersegi Satu. Pada tindakan ini akibat hukumnya timbul secara langsung seiring dilakukannya perbuatan hukum oleh pemerintah tanpa menunggu reaksi dari pihak-pihak yang terkena, atau dengan kata lain perbuatan hukum publik yang bersegi satu adalah perbuatan yang dilakukan atas kehendak dari satu pihak yaitu perbuatan dari pemerintah itu sendiri.

³⁷⁰ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Buku I, Pustaka Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 117

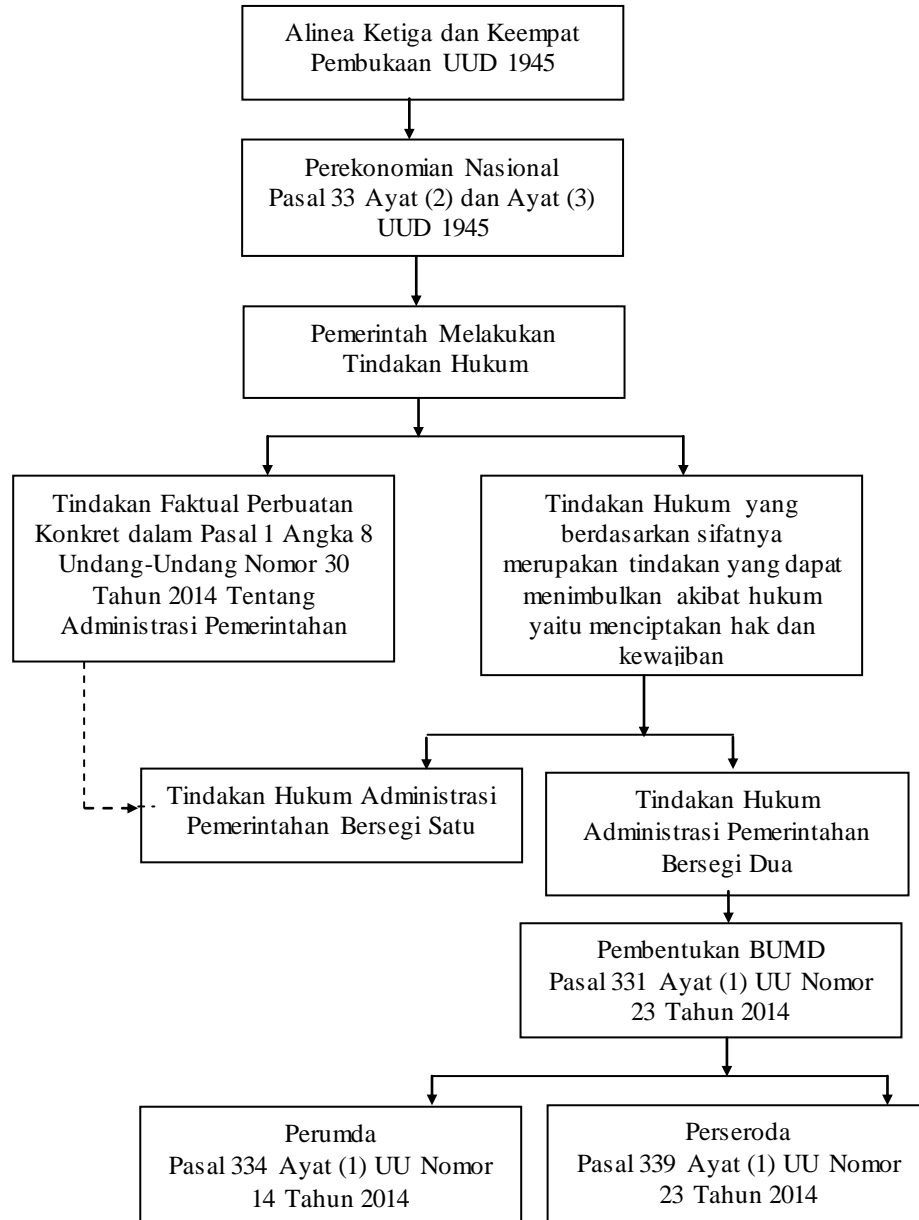
³⁷¹ Muhammad Adiguna Bimasakti, Muhammad Adiguna Bimasakti, Batasan Tindakan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah, <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>, diakses tanggal 8 Maret 2023, Pukul 22.00

Utrecht, menerjemahkan dengan istilah Ketetapan, sedangkan Koentjoro Purbopranoto menyebutnya dengan istilah Keputusan.

2. Tindakan Hukum Administrasi Pemerintahan Bersegi Dua. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua ini akibat hukumnya baru timbul sesudah ada kata sepakat antara pemerintah dengan pihak-pihak yang terkena, atau dengan kata lain perbuatan hukum publik yang bersegi dua adalah tindakan yang dibuat oleh pemerintah tidak sepihak, artinya melibatkan pihak lain. Contoh konkret dari tindakan ini adalah kontrak antara pemerintah dengan pihak swasta. Tindakan hukum bersegi dua inilah yang tunduk dan masuk ke dalam ranah pengaturan hukum keperdataan yang tunduk pula pada asas kebebasan berkontrak (*contract vrijheid*).

Jadi di samping melakukan tindakan dalam lapangan hukum publik, pemerintah seperti halnya perorangan, sebagai subjek hukum dapat pula melakukan tindakan-tindakan dalam lapangan hukum perdata (privat). Untuk melakukan berbagai perbuatan dalam lapangan hukum keperdataan ini kedudukan pemerintah dijamin dalam kualitas sebagai badan hukum yang bertindak atas nama institusi bukan atas nama jabatan. Terhadap penjelasan tentang lingkup kegiatan pemerintah dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4.2
Latar Belakang Pembentukan BUMD



Dengan demikian maka dengan pembentukan BUMD, pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban untuk bertindak sebagai badan hukum privat karena

tindakan pemerintah daerah digolongkan dalam perbuatan hukum publik yang bersegi dua.

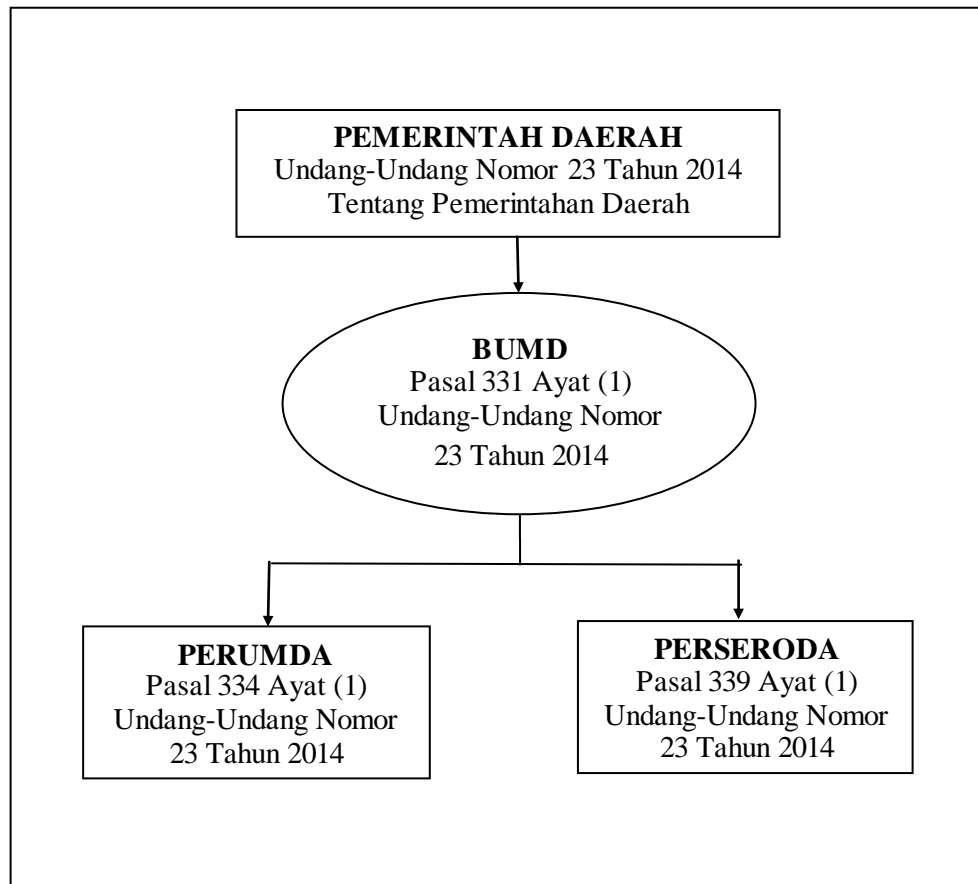
Pendirian BUMD menjadi sumber pendapatan daerah dan berperan penting sebagai salah satu sumber dana dalam pembangunan daerah otonom karena keuntungan Perseroda bermanfaat sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Sehingga daerah otonom memiliki wewenang mengurus daerahnya sendiri sesuai harapan dan kebutuhan masyarakatnya dengan tidak melawan hukum dan kepentingan umum. Hakikat otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya secara mandiri, yang mana kewenangan diperoleh dari pemerintah pusat dan yang melaksanakannya adalah kepala daerah dan DPRD setempat serta didukung oleh aparatur perangkat daerah. Dengan demikian pendirian BUMD Perseroda merupakan salah satu bentuk nyata hadirnya otonomi daerah.

4.1.2. Ambiguitas Kedudukan Hukum Perseroda

Sebagai wujud perpanjangan tangan pemerintah di bidang ekonomi pada era otonomi, pemerintah daerah dapat mendirikan perusahaan yang berbentuk BUMD untuk menunjang pembangunan daerah melalui deviden yang diterima daerah melalui berbagai jenis usaha yang menjadi *core business*nya. Secara umum dalam spirit otonomi daerah campur tangan pemerintah dalam bidang ekonomi dilegitimasi melalui instrument hukum Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dengan alasan

BUMD adalah badan usaha yang modalnya baik seluruh atau sebagian adalah milik pemerintah daerah. Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.3
Kedudukan BUMD



Berdasarkan gambar di atas, Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 telah menata bahwa bentuk badan usaha yang didirikan dan menjadi milik pemerintah daerah terbagi atas dua bentuk yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Keberadaan Perumda dan Perseroda jika ditelisik, maka kedua jenis badan usaha ini secara substansial memiliki perbedaan yang mendasar. Pendirian Perumda lebih menekankan kepada sektor *public utilities* yaitu

fungsi pelayanan umum dan mendorong pelaksanaan pembangunan. Sedangkan pendirian Perseroda lebih menitikberatkan kepada sektor bisnis Untuk menjelaskan secara menyeluruh tentang perbedaan antara Perumda dan Perseroda, berikut adalah Tabel tentang pengertian, kedudukan, tata kelola dan peraturan perundan-undangan yang menjadi rujukan kedua entitas BUMD tersebut yang ditelusuri dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dan Perarturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Tabel 4.1
Perbedaan Entitas BUMD Perumda Dan BUMD Perseroda

JENIS PENGATURAN	PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA)	PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)
Defenisi	<p>Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. (Pasal 334 Ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 5 Ayat (1) PP BUMD)</p> <p>Dalam hal Perusahaan Umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Pasal 334 Ayat (1) UU Pemda)</p>	<p>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. (Pasal 339 Ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 5 Ayat (2) PP BUMD)</p> <p>Perusahaan Perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sedangkan pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. (Pasal 339 Ayat (1) UU Pemda)</p> <p>Dalam hal pemegang saham Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. (Pasal 339 Ayat (3) UU Pemda jo. Pasal 6 Ayat (2) PP BUMD)</p>
Kedudukan Kepala Daerah	Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal (Pasal 3 Ayat (1) PP BUMD)	Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada Perusahaan Perseroan Daerah, berkedudukan sebagai Pemegang saham (Pasal 3 Ayat (2) PP BUMD)
Status Badan Hukum	Kedudukan Perusahaan Umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku (Pasal 4 Ayat (4) PP BUMD)	Kedudukan Perusahaan Perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas (Pasal 4 Ayat (5) PP BUMD)

JENIS PENGATURAN	PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA)	PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)
Tujuan Pendirian	Pendirian Perusahaan Umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik (Pasal 8 PP BUMD)	Pendirian BUMD bertujuan untuk: a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah; b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan (Pasal 7 PP BUMD)
Anggaran Dasar	Anggaran dasar Perusahaan Umum Daerah diatur dan merupakan bagian Perda pendirian (Pasal 16 PP BUMD)	Anggaran dasar Perusahaan Perseroan Daerah dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Perseroan terbatas (Pasal 17 Ayat (1) PP BUMD)
Organ	<p>Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal (KPM), direksi dan dewan pengawas (Pasal 335 ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 29 Ayat (2) PP BUMD)</p> <p>Direksi dan Komisaris pada Perusahaan Umum Daerah diangkat dan diberhentikan oleh KPM (Pasal 37, Pasal 47, Pasal 56 dan Pasal 66 PP BUMD)</p> <p>Penghasilan Direksi dan Komisaris pada Perusahaan Umum Daerah ditetapkan oleh KPM (Pasal 51 dan Pasal 69 Ayat (1) PP BUMD)</p>	<p>Organ Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham, direksi, dan komisaris (Pasal 340 ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 29 Ayat (3) PP BUMD)</p> <p>Direksi dan Komisaris pada Perusahaan Perseroan Daerah diangkat dan diberhentikan oleh RUPS (Pasal 37, Pasal 47, Pasal 56 dan Pasal 66 PP BUMD)</p> <p>Penghasilan Direksi dan Komisaris pada Perusahaan Perseroan Daerah ditetapkan oleh RUPS (Pasal 51 dan Pasal 69 Ayat (2) PP BUMD)</p> <p>Ketentuan mengenai kewenangan anggota Direksi Perusahaan Perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan</p>

JENIS PENGATURAN	PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA)	PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)
		terbatas (Pasal 73 PP BUMD) Pengurusan oleh Direksi Perusahaan Perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas (Pasal 55 Ayat (2) PP BUMD)
Laba	Penggunaan laba Perusahaan Umum Daerah diatur dalam anggaran dasar (Pasal 100 Ayat (1) PP BUMD) Dividen Perusahaan Umum Daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM (Pasal 102 PP BUMD)	Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas (Pasal 105 Ayat (1) PP BUMD) Dividen Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh RUPS (Pasal 105 Ayat (2) PP BUMD)

Sesuai tabel di atas dapat dijelaskan bahwa telah terdapat rencana atau peta jalan mengenai pengelolaan dan kegiatan usaha yang dapat dijalankan oleh dua entitas BUMD tersebut. Dengan demikian, kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMD Perumda bukanlah aktivitas bisnis yang sesungguhnya, melainkan aktivitas bisnis dalam konteks melaksanakan tugas pemerintahan di daerah yaitu sebagai pelaksanaan tugas dari pemerintah pusat yang memiliki misi utama melayani masyarakat. Sedangkan kegiatan bisnis yang dilakukan oleh BUMD Perseroda adalah kegiatan bisnis yang berorientasi mengejar keuntungan sehingga pemerintah daerah harus memastikan bahwa dalam pengelolaan Perseroda dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip hukum perseroan. Hal ini disebabkan keberhasilan

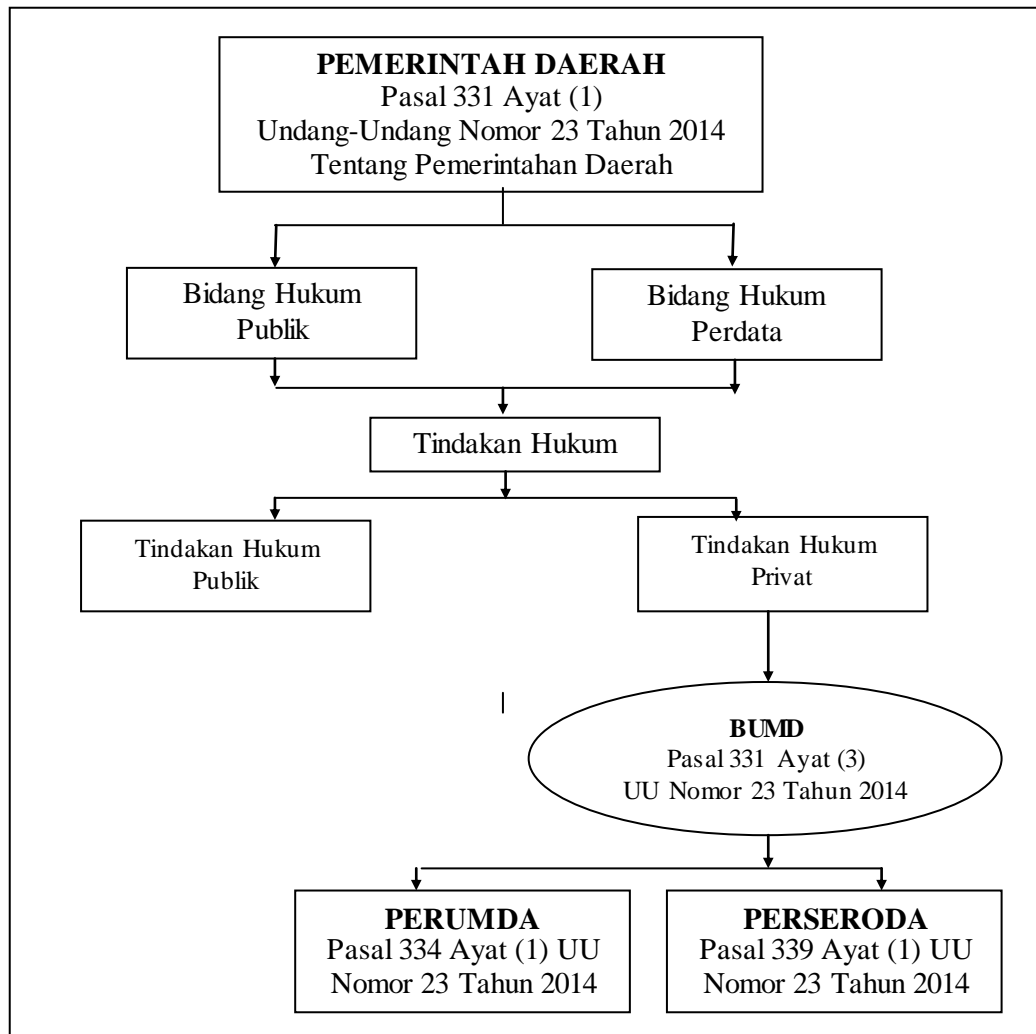
suatu PT Perseroda adalah pada saat Perseroda tersebut dapat memberikan deviden kepada kas daerah sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli daerah yang merupakan sumber modal daerah membiayai pembangunan di daerahnya. Dengan cara ini maka Perseroda dapat berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Sebagaimana BUMN, kegiatan mendirikan BUMD sebagai badan usaha milik pemerintah daerah dapat dibenarkan karena dalam lingkup hukum administrasi negara, pemerintah selain melaksanakan kegiatan dalam bidang hukum publik juga dapat melakukan kegiatan dalam bidang hukum keperdataan. Dalam hukum administrasi, pemerintah dapat tampil sebagai perwakilan dari jabatan yang pengaturannya mengikuti hukum publik dan sebagai perwakilan dari badan hukum yang mengikuti aturan pada hukum privat. Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan.³⁷² Menurut Logeman, sebagaimana dikutip Ridwan HR,³⁷³ mengatakan bahwa dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Adapun yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci yang dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Jabatan adalah badan yang kepadanya diberikan tugas dan wewenang dengan ruang lingkup pekerjaannya dibentuk dalam periode tertentu. Terhadap penjelasan tentang lingkup kegiatan pemerintah dapat dilihat pada gambar berikut:

³⁷² Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 44, dalam Muhammad Adiguna Bimasakti, *Id.*

³⁷³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi – Cetakan ke 13, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm.53

Gambar 4.4
Lingkup Kegiatan Pemerintah Daerah



Berdasarkan tabel di atas maka terdapat kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan Perseroda. Kewenangan ini merupakan kewenangan khusus pemerintah pada bidang ekonomi, sehingga pemerintah daerah mampu melakukan tindakan sebagai badan hukum publik maupun perdata (privat). Kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan tindakan hukum tersebut dapat *ditafsirkan secara teologis* kepada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan:

- (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.

Dengan demikian dari Pasal 33 Ayat 2, terlihat bahwa negara menguasai unit-unit produksi vital dan yang mengendalikan kebutuhan hidup masyarakat luas. Keadaan ini sejalan dengan konsep *welfare state*, bahwa penguasaan yang dilakukan oleh negara tersebut dalam rangka menghindarkan penggunaan cabang produksi tersebut hanya untuk kepentingan golongan tertentu. Kewenangan negara dalam menguasai cabang-cabang produksi sebagaimana dimaksud, dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan memberikan tafsir kepada kata “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa:

“Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam penguasaan ini diketahui bahwa pemerintah dapat melakukan tindakan yang termasuk dalam ranah hukum publik dan privat. Namun harus dicermati tindakan pemerintah dalam ranah hukum publik dan hukum privat

berdasarkan Pasal tersebut apabila ditafsirkan dengan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 33 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945, hanya berlaku khusus di bidang usaha yang utama dan penting untuk negara dan yang mengendalikan serta berkaitan dengan kebutuhan hidup orang banyak guna mencapai tujuan kemakmuran rakyat.

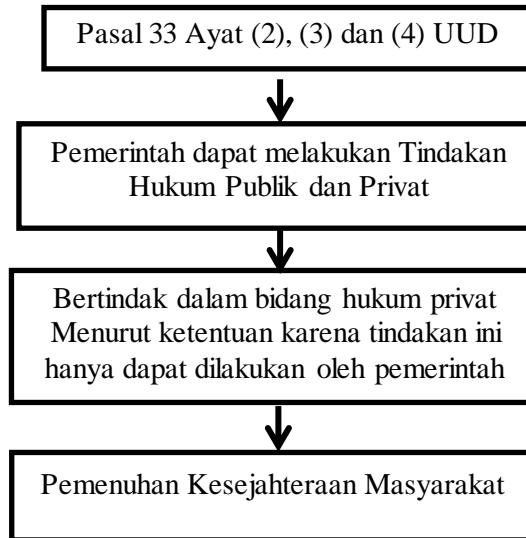
Berkaitan dengan Pasal 33 Ayat (2), menurut Abrar Saleng,³⁷⁴ apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka hak penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa di dalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab bersifat publik. Hal tersebut juga dikuatkan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie dalam bukunya berjudul konstitusi ekonomi,³⁷⁵ bahwa yang dimaksud dikuasai oleh negara tidak lain adalah penguasaan dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas khusus. Akan tetapi, kita mesti membedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaannya di lapangan. Dari kedua pendapat tersebut maka dapat diketahui bahwa masalah penguasaan, pengelolaan dan pengendalian negara pada unit-unit produksi yang memenuhi kebutuhan hidup orang banyak tertuju keranah hukum publik. Sementara

³⁷⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cet 1, UII Press, Yogyakarta, 2004

³⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm 271

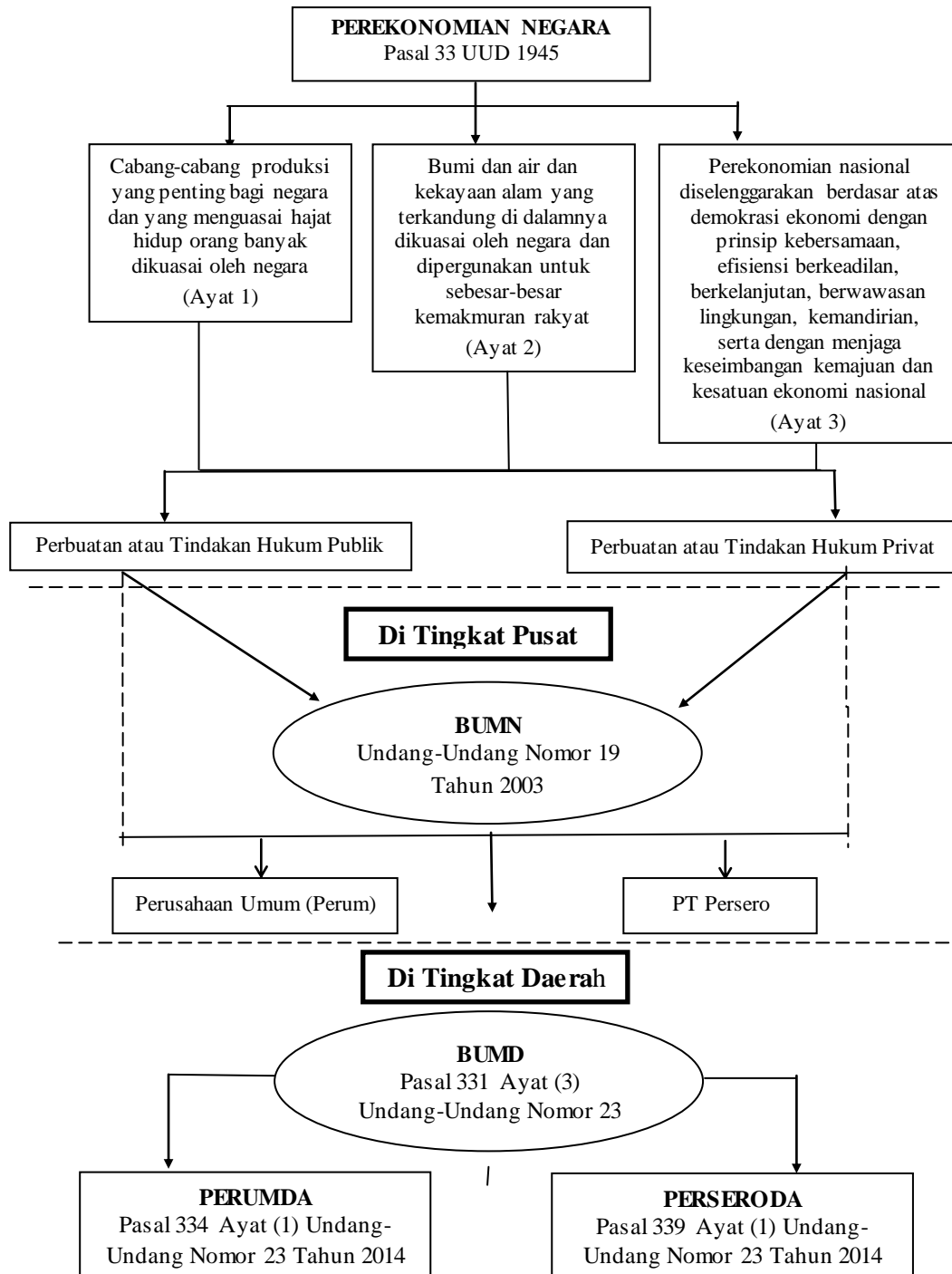
itu dalam melaksanakan perannya sesuai Pasal 33 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, dalam ranah hukum privat, pemerintah akan bertindak sebagai badan hukum privat (swasta), hal ini disebabkan kegiatan dalam lapangan hukum privat tersebut menurut ketentuan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Dari Pasal 33 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945 ini, dapat disimpulkan juga bahwa pemerintah ketika melakukan hubungan yang bersifat keperdataan, tidak dapat dikategorikan sebagai kegiatan bisnis, karena berdasarkan ketentuan tersebut tujuan transaksi ini bukan untuk mencari keuntungan atau profit, melainkan dalam rangka mengembangkan hajat hidup orang banyak atau kesejahteraan masyarakat. Sehingga pemerintah pada saat bertindak sebagai badan hukum privat menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat diartikan bahwa kedudukannya serta merta menjelma menjadi pengelola, pengendali dan pengawas dalam sebuah perusahaan bisnis yang berbentuk badan hukum privat. Sebab pemerintah merupakan suatu entitas politik yang berkewajiban mensejahterakan masyarakatnya. Sehingga terhadap penjelasan tindakan pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban sebagai subyek hukum untuk bertindak sebagai badan hukum privat, dapat diartikan bahwa tindakan pemerintah ini dalam rangka mewujudkan kesejahteraan kehidupan masyarakat. Untuk menjelaskan analisis tentang kedudukan pemerintah daerah dalam pengelolaan Perseroda sebagaimana yang diuraikan dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 4.5
Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Perseroda



Dengan demikian berdasarkan Pasal 33 tersebut, pemerintah menempati posisi sentral dalam bidang perekonomian negara sehingga pemerintah dapat melakukan tindakan sebagai badan hukum publik dan privat karena tindakan tersebut dilakukan dalam rangka mencapai tujuan kemakmuran rakyat. Hal ini dapat terjadi pada aetiap tingkatan pemerintahan baik pusat maupun pada tingkat daerah, yang digambarkan pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.6
Lingkup Tindakan Pemerintah



Pada tingkat daerah, seperti telah dijelaskan, dasar hukum pendirian Perseroda adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, khususnya dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342. Status bentuk hukum Perseroda dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah badan hukum privat dengan bentuk Perusahaan Perseroan. Hal ini dipertegas dengan fokus didirikannya BUMD sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian tujuan pengelolaan BUMD dalam bentuk usaha Perseroan Daerah adalah melakukan aktivitas penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dan memiliki potensi yang baik, selain tugas memperoleh keuntungan yang berguna dalam peningkatan nilai perusahaan.

Dalam menjalankan kegiatannya sebagai pelaku usaha, Undang-Undang Pemerintah Daerah telah memastikan bahwa pengelolaan Perseroda menggunakan badan hukum Perseroan Terbatas. Istilah Perseroan mengacu kepada modal Perseroan Terbatas yaitu yang tersusun dari sero-sero atau saham-saham. Kata terbatas mengacu kepada tanggung jawab pemegang saham yang setara dengan nilai saham yang dimilikinya. Batasan mengenai Perseroan Terbatas secara otentik terbaca dalam ketentuan Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas yang menyebutkan bahwa:

Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas tentang ketentuan mengenai defenisi Perseroan Terbatas maka dapat dianalisis bahwa bagaian-bagian yang dimiliki pada Perseroda sebagai Perseroan Terbatas adalah sebagai berikut:

1. Perseroda merupakan Badan Hukum; Setiap badan usaha yang berbentuk Perseroan adalah perusahaan yang berbadan hukum, dikatakan demikian karena telah memenuhi syarat keilmuan yaitu sebagai pelaku hak dan kewajiban serta adanya kepemilikan harta kekayaan yang dipisahkan dari harta kekayaan pendiri dan pengurusnya.
2. Perseroda merupakan persekutuan modal; Setiap badan usaha yang berbentuk Perseroan mempunyai modal dasar yang semuanya dibagi dalam saham. Modal dasar adalah harta kekayaan perseroan sebagai badan hukum. Klasifikasi modal dalam perusahaan Perseroan adalah modal dasar, modal yang disetor dan modal yang ditempatkan.
3. Perseroda didirikan berdasarkan perjanjian; Setiap badan usaha yang berbentuk Perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, artinya sekurang-kurangnya ada dua orang yang bersepakat mendirikan Perseroan yang dibuktikan secara tertulis dan tersusun dalam bentuk Anggaran Dasar. Setiap pendiri wajib mengambil bagian saham. Namun terhadap syarat ini Undang-Undang Perseroan Terbatas memberikan pengecualian terhadap badan usaha yang berbentuk Perseroan milik negara atau daerah.
4. Perseroda Melakukan kegiatan usaha; Setiap badan usaha yang berbentuk Perseroan adalah persekutuan modal dan tujuan Perseroan Terbatas adalah

memperoleh keuntungan. Dengan demikian untuk mencapai tujuan tersebut Perseroda melakukan kegiatan usaha dalam bidang perekonomian yaitu bidang industry, perdagangan, jasa atau pembiayaan yang bertujuan mendapatkan keuntungan atau laba. Melakukan kegiatan usaha diartikan sebagai menjalankan perusahaan.

5. Modal Perseroda terdiri dari saham-saham. Setiap badan usaha yang mempunyai bentuk badan hukum Perseroan memiliki modal yang dibagi dalam wujud saham. Setiap pendiri perusahaan yang memasukan modal keperusahaan akan diberikan surat saham sesuai dengan jumlah modal yang disertakan. Modal awal Perseroda berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan dan menjadi modal perusahaan dan terlepas dari kekayaan pendiri. Sebab hal ini merupakan ciri utama sebuah badan usaha disebut Perseroan karena adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri. Besaran jumlah saham yang dimiliki oleh pendiri akan menentukan hak suaranya dalam Rapat Umum Pemegang Saham.

Konsekuensi dipilihnya Perseroan Terbatas sebagai wadah usaha dalam pengelolaan Perseroda adalah bahwa perseroda dalam keberlangsungan usahanya harus tunduk terhadap segala mekanisme yang sudah ditetapkan dalam regulasi Perseroan Terbatas yang masuk ke dalam ranah hukum privat. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa kedudukan hukum Perseroan Terbatas telah menempatkannya sebagai badan usaha yang independen dan mandiri dari para

pendirinya. Menurut Jimly Asshiddiqie,³⁷⁶ badan usaha yang dapat dipertanggungjawabkan (*rechts bevoegheid*) secara hukum, haruslah memiliki empat unsur pokok, yaitu:

1. Memiliki harta kekayaan yang terpisah dari subyek hukum lainnya.
2. Memiliki tujuan usaha tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Dalam lalu lintas hukum memiliki kepentingan sendiri.
4. Mempunyai struktur kepengurusan yang teratur menurut peraturan perundang-undangan dan peraturan internalnya sendiri.

Kemandirian Perseroda sebagai badan usaha merupakan hal penting yang harus tetap terjaga sehingga pengelolaan Perseroda dapat dilakukan secara bertanggungjawab agar dapat mencapai target yang sesuai dengan tujuan usahanya.

Tiga faktor utama yang mempengaruhi Profesionalisme Perseroda, yaitu:

1. Status hukum Perseroda.
2. Otonomi Perseroda.
3. Kebebasan dari campur tangan pihak lain.

Tanpa ketiga faktor tersebut, maka Perseroda akan menjadi perusahaan yang bersifat birokratis karena keberadaannya sangat tergantung kepada pemerintah daerah.

Sebagai entitas BUMD, Perseroda yang didirikan oleh pemerintah daerah, modal usahanya 51% adalah milik pemerintah daerah. Kondisi ini sejalan dengan isi

³⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi, Jurnal Hukum Projioris, Volume 3, Nomor 2, Tahun 2013, hlm. 213

Pasal 339 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa:

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.

Status modal daerah menjadi hal menarik dibahas ketika Perseroda digolongkan sebagai badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas dan berada dalam ranah hukum privat. Sebagai pemilik perusahaan pemerintah daerah dapat berinvestasi dengan melakukan penyertaan modal. Peran penting penyertaan modal daerah pada tahap awal pembentukan Perseroda akan berfungsi sebagai modal dasar bagi Perseroda yang mendukung kegiatan bisnis perusahaan. Penyertaan modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah berasal dari uang daerah yang berada dalam sistem keuangan daerah dan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dengan demikian dalam melakukan penyertaan modal kepada Perseroda, pemerintah daerah harus melakukan kajian perhitungan nominal penyertaan modal yang disesuaikan dengan kebutuhan pembentukan Perseroda. Modal pemerintah daerah yang disertakan dalam Perseroda adalah kekayaan daerah yang semulanya tidak dapat dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan sebagai konsekuensi pengalihan kepemilikan kekayaan sehingga dapat dihitung sebagai modal/saham daerah. Tujuan dari pemerintah daerah melakukan penyertaan modal adalah untuk memperbesar penerimaan PAD, mengembangkan perekonomian daerah, menaikkan pendapatan masyarakat serta membuka lapangan kerja. Penyertaan modal yang diberikan kepada Prseroda oleh

pemerintah daerah digunakan sebagai modal awal maupun modal untuk meningkatkan usaha Perseroda dalam kegiatan operasionalnya.

Modal Perseroda terdiri dari seluruh nilai nominal saham yang ada dalam perusahaan. Jika akan ada penambahan modal yang melebihi jumlah modal tersebut, maka harus mengubah Peraturan Daerah. Perubahan Peraturan Daerah tersebut harus diputuskan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Besarnya jumlah modal dasar itu disebutkan secara tegas dalam akta pendirian Perseroda atau Peraturan Daerah.³⁷⁷ Keadaan ini sejalan dengan bunyi Pasal 41 Ayat (5) Undang-Undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004, yang menyebutkan:

Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Sedangkan pada Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa:

Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan.

Oleh karena itu setiap penyertaan modal pemerintah daerah dalam pengelolaan Perseroda harus melalui peraturan daerah dan telah mendapat persetujuan DPRD. Status uang daerah dalam status kedudukannya sebagai saham Perseroda menyebabkan kedudukan Perseroda sebagai badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas tidak dapat mandiri. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kebijakan dalam pengelolaan Perseroda, bahwa setiap keputusan diputuskan oleh pemegang

³⁷⁷ Setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah Daerah harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Kewajiban ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

saham dilakukan melalui forum RUPS. Keputusan yang diambil dalam RUPS dihadiri oleh setiap pemegang saham dan dalam keadaan ini pemerintah daerah berkedudukan sebagai pemegang saham utama. Keputusan rapat pemegang saham didasarkan atas musyawarah mufakat namun apabila tidak tercapai maka diserahkan kepada kepala daerah untuk mengambil keputusan sebagai pemegang saham mayoritas. Pengambilan keputusan semacam ini menunjukkan kuatnya pengaruh hukum publik pada Perseroda karena keputusan kepala daerah melalui RUPS bersifat final dan mengikat. Dengan demikian hal ini akan sangat berpengaruh kepada status hukum Perseroda sebagai badan hukum perdata. Dalam lapangan hukum privat hubungan hukum terjadi antara Perseroda dengan daerah adalah hubungan hukum yang sifatnya perdata yaitu terbatas dalam hubungan antara pemegang saham dengan perusahaan. Demikian juga pada hubungan bisnis yang terjadi antara daerah dengan organ Perseroda adalah hubungan bisnis yang berlandaskan pada profesionalisme dan kemandirian diantara keduanya.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 331 Ayat (1) dan Pasal 339 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana tersebut di atas, maka akan terlihat bahwa kedudukan Perseroda adalah termasuk kategori BUMD. Namun apabila Pasal 339 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang menyebutkan bahwa:

Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

dengan menggunakan *konstruksi analogi*, maka kedua pasal tersebut dapat dikaji sebagai berikut:

Tabel 4.2
Kesesuaian Unsur Perseroda Dan PT Persero

PT Persero	Perseroda	KESESUAIAN
Perseroan Terbatas	Perseroan Terbatas	√
Terbagi Dalam Saham	Terbagi Dalam Saham	√
Yang Seluruhnya Atau Paling Sedikit 51%	Yang Seluruhnya Atau Paling Sedikit 51%	√
Dimiliki Pemerintah	Dimiliki Pemerintah Daerah	√

Memperhatikan tabel kesesuaian unsur pada tabel di atas maka akan terlihat bahwa fungsi dan kedudukan antara Perseroda dan PT Persero pada prinsipnya adalah sama. Karena pada hakikatnya Perseroda adalah sama dengan PT Persero, maka ketentuan dalam Undang-Undang BUMN yang mengatur tentang PT Persero dapat diterapkan pada BUMD Perseroda. Selanjutnya dalam Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa:

Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)

Dari pasal di atas dapat ditemukan bahwa untuk Perseroda yang merupakan BUMD akan berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa Perseroda berada pada ranah hukum privat.

Digunakannya Undang-Undang BUMN dalam pengaturan tentang BUMD Perseroda berdasarkan kepada pertimbangan bahwa pada prinsipnya adanya

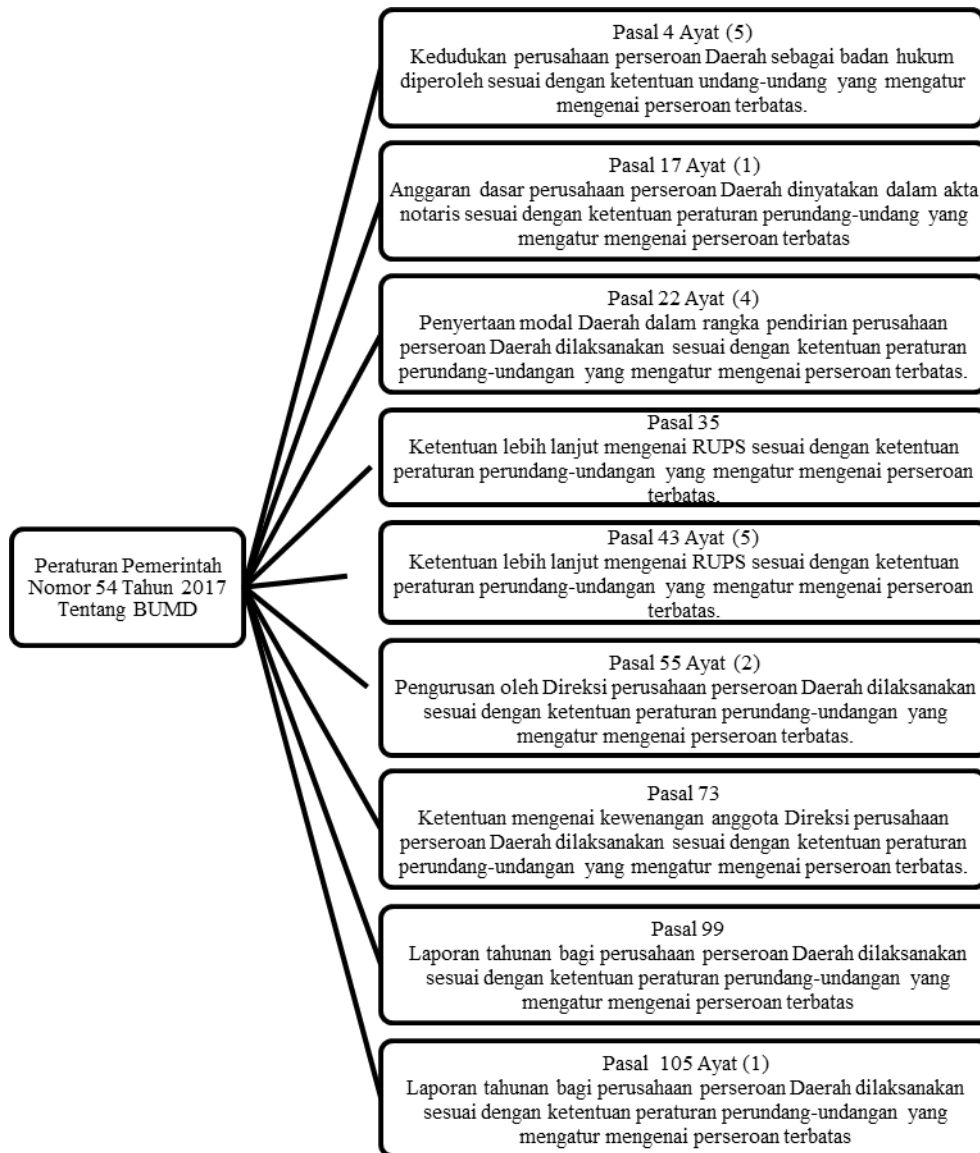
kesamaan fungsi dan kedudukan antara BUMN dan BUMD, maka pada pengelolaan BUMD dapat diberlakukan prinsip-prinsip pengaturan tentang tata kelola perusahaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang BUMN dan peraturan pelaksanaannya, sejauh belum diatur secara khusus dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Tentang BUMD. Alasan legitimasi penggunaan Undang-Undang BUMN dalam pengelolaan Perseroda karena negara berperan mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat melalui BUMN dan BUMD sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 dan diperkuat secara konstitusional oleh keputusan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang pada pokoknya menegaskan:

“Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya merupakan bagian dari pelaku dalam sistem perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan (vide Pasal 33 ayat (1) UUD 1945). BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang berada pada tingkat dan dalam wilayah administrasi yang berbeda mengelola usaha yang objeknya adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau mengelola usaha yang objeknya bersumber dari bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kedua macam objek tersebut, sesuai dengan cita sistem perekonomian yang dikehendaki ketika membentuk negara, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (vide Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian maka usaha terhadap kedua objek tersebut, yang menjadi fungsi BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, merupakan derivasi dari penguasaan negara atas kedua objek tersebut sebagai bagian dari fungsi negara. Itulah pengertian yang lebih teknis dari BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya sebagai kepanjangan tangan negara”.

Selain penafsiran kepada Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, secara khusus penyebutan bahwa pengaturan tentang Perseroda berdasarkan kepada Undang-undang Perseroan Terbatas mendapat legitimasi pada Peraturan Pemerintah

Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pengaturan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

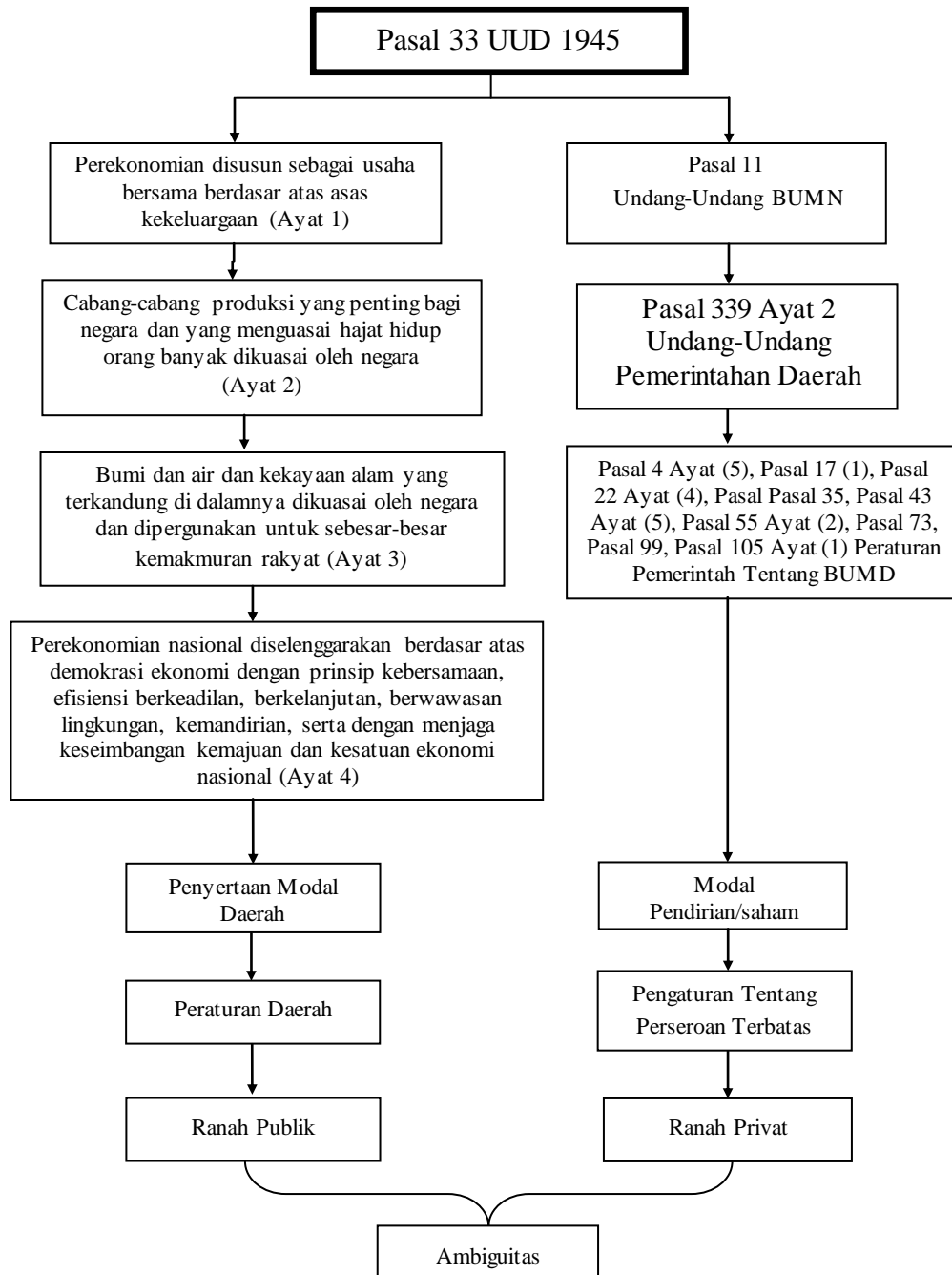
Gambar 4.7
Pengaturan Perseroda Sebagai Perseroan Terbatas Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah



Apabila dikaji berdasarkan penjelasan di atas tentang status bentuk badan usaha Perseroda, maka terdapat ambiguitas kedudukan hukum Perseroda antara

ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dengan status hukum Perseroda sebagai BUMD dalam Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 4 Ayat (5), Pasal 17 Ayat (1), Pasal 22 Ayat (4), Pasal 35, Pasal 43 Ayat (5), Pasal 55 Ayat (2), Pasal 73, Pasal 99, Pasal 105 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Terhadap uraian tentang adanya ambiguitas dalam kedudukan hukum Perseroda dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.8
Ambiguitas Kedudukan Hukum Perseroda



Berdasarkan gambar diatas, dapat dijelaskan bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyerahkan kewenangan kepada Negara agar mengatur dan

mengendalikan sistem perekonomian nasional, secara khusus terhadap unit-unit produksi utama yang vital bagi negara dan yang mengatur kebutuhan hidup masyarakat luas harus berada dibawah penguasaan Negara serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya juga dibawah penguasaan negara karena akan digunakan terutama demi kesejahteraan rakyat. Kondisi ini mengharuskan negara dapat melakukan tindakan hukum publik dan hukum privat yang bertujuan guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Tindakan hukum privat yang dilakukan oleh negara melalui pemberian otonomi daerah adalah dengan mendirikan dan membentuk BUMD melalui mekanisme penyertaan modal daerah yang jenisnya adalah Perseroda. Namun setelah dilakukan analisis, menurut pendapat penulis, jenis usaha yang dilakukan oleh negara mengharuskan apapun bentuk badan usaha yang didirikan oleh negara harus berada dalam ranah hukum publik. Sebab ketika mendirikan badan hukum publik yang berada pada ranah hukum perdata, maka hal ini bertolak belakang dengan pengaturan badan usaha yang berada pada ranah hukum perdata. Hal ini sejalan dengan pendapat Riduan Syahrani, bahwa badan hukum menurut jenisnya dibedakan atas dua bentuk yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat. Di sebut sebagai badan hukum publik, apabila pendirian badan hukum tersebut dilakukan oleh pemerintah dan lapangan pekerjaannya untuk kepentingan umum. Sedangkan digolongkan sebagai badan hukum privat apabila pendiriannya oleh perserorangan atau orang-orang dan lapangan pekerjaannya untuk kepentingan pendirinya.³⁷⁸ Sehingga berdasarkan pendapat tersebut terjadi pemisahan yang jelas antara badan hukum publik dan badan hukum privat. Dengan demikian *legal standing*

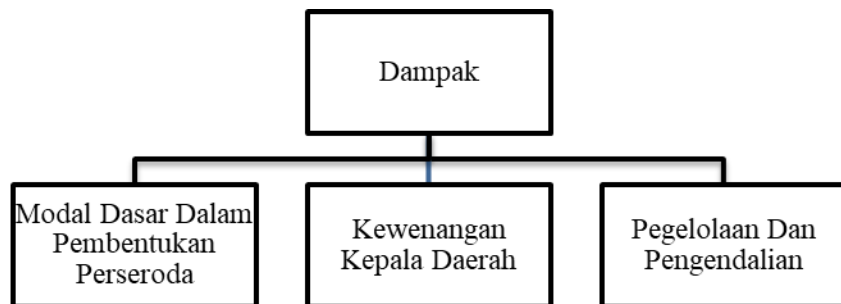
³⁷⁸ Riduan Syahrani, *Supra no.107*, hlm.139-140

Perseroda sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah mengalami keadaan yang ambigu dan akibat dari adanya ambiguitas tersebut maka sebagai badan hukum yang menjalankan kegiatan usaha, kedudukan Perseroda dengan segala bentuk dinamika korporasinya menjadi badan usaha yang berada dalam dua ranah hukum dan tidak ada pengaturannya di dalam regulasi.

4.1.3. Dampak Ambiguitas Pengelolaan Perseroda

Dengan adanya ambiguitas pengaturan perseroda menimbulkan berbagai persoalan. Adapun persoalan yang dapat dikaji terdiri dari persoalan modal daerah dalam pembentukan perseroda, kewenangan kepala daerah serta pengelolaan dan pengendalian perseroda yang akan digambarkan pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.9
Dampak Ambiguitas Peraturan Terhadap Pengelolaan Perseroda



Adapun uraian lebih jauh dari gambar di atas, dapat terlihat dalam penjelasan di bawah ini.

1. Modal Dalam Pembentukan Perseroda

Persoalan mendasar pertama yang dapat dikaji dalam dampak pengelolaan Perseroda sebagai badan hukum Privat, adalah hadirnya modal daerah yang menjadi awal pembentukan dan pengelolaannya. Mengenai keadaan ini dapat dicermati pengaturannya pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Tentang BUMD. Dalam Pasal 332 Ayat (1) dan Pasal 339 Ayat (1), Undang-Undang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

Pasal 332

- (1) Sumber Modal BUMD terdiri atas:
 - a. penyertaan modal Daerah;
 - b. pinjaman;
 - c. hibah; dan
 - d. sumber modal lainnya.

Pasal 339

- (1) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

Hal tersebut dipertegas lagi dalam Pasal 19 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, menyebutkan:

- (1) Sumber modal BUMD terdiri atas:
 - a. penyertaan modal Daerah;
 - b. pinjaman;
 - c. hibah; dan
 - d. sumber modal lainnya.
- (2) Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:
 - a. APBD; dan/atau
 - b. konversi dari pinjaman.

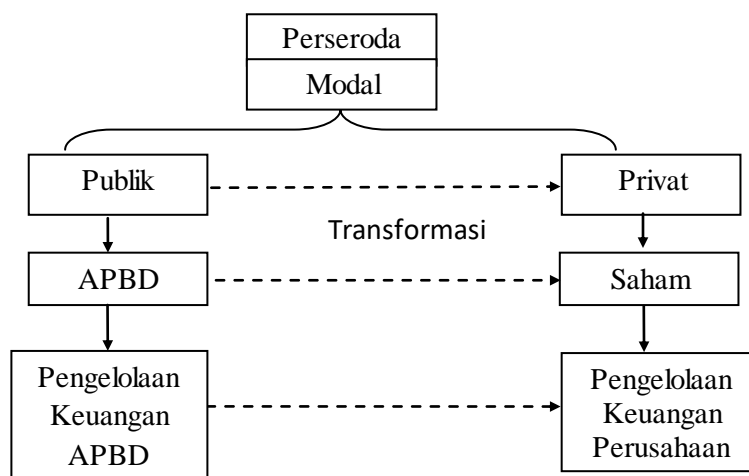
Berdasarkan pasal-pasal di atas maka modal pendirian Perseroda berasal antara lain dari penyertaan modal Daerah. Apabila ketentuan tersebut di atas dilakukan *penafsiran sistematis* kepada ketentuan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang menyebutkan:

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

Maka modal daerah tersebut adalah kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah kekayaan daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara pada Perseroda. Adapun pengertian dipisahkan adalah pemisahan kekayaan daerah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada Perseroda.³⁷⁹ Keadaan ini menempatkan posisi keuangan daerah yang disertakan ke dalam Perseroda bertransformasi menjadi saham dan kekayaan perusahaan. Penjelasan tersebut nampak dalam gambar di bawah ini.

³⁷⁹ Desca Putra Yana dan Dian Puji N. Simatupang, Pertanggungjawaban Direksi PT. Pertamina Dalam Dugaan Persekongkolan Tender Yang Dilakukan oleh BUMN, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2014, hlm. 6-7

Gambar 4.10
Kedudukan Uang Daerah Dalam Modal Perseroda



Dengan demikian pengelolaan keuangan yang berasal dari APBD tidak lagi diatur berdasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, karena telah terjadi transformasi menjadi modal dalam Perseroda yang akan dikelola secara privat berdasarkan saham yang masuk di perseroda. Kondisi tersebut apabila dikaitkan dengan pendapat Amanda Savira Karin,³⁸⁰ menyebabkan terjadinya implikasi yuridis di mana fungsi uang tersebut terjadi perubahan yaitu dari fungsi uang sebagai pembiayaan infrastruktur penyelenggaraan pemerintahan beralih fungsi menjadi uang badan usaha yang mengumpulkan laba. Selanjutnya menurut Arifin P. Soeria Atmadja,³⁸¹ terjadi transformasi hukum uang publik menjadi uang perdata yang menyebabkan daerah tidak lagi mempunyai kewenangan publik atas Perseroda karena pada

³⁸⁰ Amanda Savira Karin, Problematika Status Kekayaan Negara Dalam Permodalan Bumn Persero, *Business Law Review*, Volume 3, Tahun 2017, hlm.18

³⁸¹ 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

hakekatnya kondisi ini menjadi dasar yuridis bagi Perseroda menjadi badan hukum privat.

Namun, dalam pelaksanaan penyetoran modal yang dilakukan oleh daerah pada dasarnya tidak menyebabkan aset atau modal yang disetorkan hilang, tetapi berubah bentuk, sebab ketika daerah melakukan tindakan hukum memasukan uang atau barang yang disebut *inbreng* pada suatu Perseroda, maka peran daerah berubah bentuk wujudnya menjadi pihak yang menguasai saham (*shareholding*) dalam perseroan. Menurut pemikiran Arifin Soeriaatmadja, ketika pemerintah sebagai badan hukum publik melakukan penyertaan modal berbentuk saham dalam perseroan, maka imunitas publiknya hilang dan hubungan hukum publik dengan keuangan daerah terputus karena telah berubah dalam bentuk saham. Dengan demikian kedudukan pemerintah daerah pada pembentukan Perseroda melalui penyertaan modal daerah bukan dalam kapasitasnya sebagai pemerintah daerah melainkan sebagai pemegang saham³⁸²

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Selain modal daerah dalam pembentukan Perseroda, dampak yang juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pengelolaan Perseroda yaitu berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan kepala daerah dalam mengelola Perseroda adalah berkedudukan sebagai pemegang saham. Hal ini sesuai dengan isi Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang menyebutkan:

³⁸² Arifin P. Soeriaatmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum. Teori Praktik, dan Kritik*, Universitas Indonesia Press, 2005, hlm.65

- (1) Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada:
 - a. perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan
 - b. perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham.

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa pemegang saham adalah pemberi modal kepada perusahaan. Adanya modal pemegang saham menunjukkan kepemilikan terhadap perusahaan. Sebagai pemegang saham, dalam ketentuan hukum perusahaan memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan jika berada dalam forum RUPS. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Ayat (1) tersebut di atas, maka dalam ketentuan hukum perusahaan kedudukan Kepala Daerah sebagai pemegang saham mendapat legitimasi sebagai RUPS.

Kepala daerah pada kedudukannya sebagai RUPS, berwenang dalam menentukan pengelolaan Perseroan. Hal ini sesuai dengan isi Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Peseroan Terbatas, yang menyatakan:

4. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.

Isi Pasal 1 Angka 4 tersebut di jabarkan lebih lanjut dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, yang menyatakan:

- (2) Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum Daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan.

Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Perseroan Terbatas apabila ditafsirkan menggunakan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka dapat disimpulkan kewenangan Kepala Daerah dalam pengelolaan Perseroda adalah sebagai pengendali kegiatan usaha karena kewenangan Kepala Daerah adalah pengambil keputusan.

Keadaan di atas akan semakin akan semakin dipertegas oleh Pasal 330 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa modal perseroda terbagi dalam saham di mana keseluruhan atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Keadaan ini dapat diartikan kepala daerah adalah pemegang saham mayoritas. Penguasaan terhadap saham mayoritas memberikan kendali kepada kepala daerah sebagai RUPS karena melalui forum RUPS, pemegang saham dapat menggunakan hak suara yang diperoleh dari besarnya jumlah saham yang dimilikinya. Hal tersebut didasarkan kepada asas *one share one vote* menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas. Kondisi ini sesuai juga dengan ketentuan Pasal 3 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengatur tentang kewenangan mengambil keputusan dalam Perseroda. Adapun muatan Pasal 3 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, menyatakan bahwa:

- (4) Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) antara lain:
 - a. perubahan anggaran dasar;
 - b. pengalihan aset tetap;
 - c. kerja sama;

- d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- e. penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
- f. pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
- g. penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
- h. penetapan besaran penggunaan laba;
- i. pengesahan laporan tahunan;
- j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

Substansi pasal tersebut di atas menyebabkan pengelolaan Perseroda sepenuhnya berada dalam penguasaan kepala daerah. Bahkan pada Pasal 3 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD yang menyebutkan bahwa terhadap pelaksana kewenangan tersebut kepala daerah dapat memberikan upah yang sumber danya berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Selanjutnya dengan memperhatikan wewenang kepala daerah dalam ketentuan hukum perseroan, dapat dijelaskan bahwa tugas dan wewenang (*taak an bevoegdheid*) sebagai pimpinan institusi publik berubah menjadi hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) dalam lingkup hukum privat. Akibat perubahan tugas dan wewenang menjadi hak dan kewajiban, maka pemerintah daerah tidak dapat mengintervensi Perseroda sebagai subjek hukum perdata dan tidak memiliki kewenangan apapun untuk mengintervensi pengelolaan Perserod yang dapat menyebabkan Perseroda tidak mandiri dan tidak dapat bersaing sebagaimana perusahaan swasta lainnya.

Sehubungan dengan hal tersebut Peter Drucker sebagaimana dikutip Riant Nugroho, mengemukakan bahwa pemerintah harus fokus dengan pekerjaan-pekerjaan pemerintah saja, pemerintah tidak perlu mengurus hal-hal yang bukan *core competence-nya* atau bahwa tugas pemerintah hanya mengendalikan, tidak perlu ikut terlibat sebagai operator. Selain itu dikatakan juga bahwa pemerintah menjalankan bisnis adalah *anomali*. Pada intinya birokrat tidak dapat menjalankan bisnis dengan baik, karena birokrat punya misi melayani secara adil. Hadirnya pemerintah daerah telah mematikan kreatifitas dan profesionalitas Perseroda yang seharusnya terbangun dalam mekanisme Perseroan Terbatas menjadikan Perseroda sebagai badan usaha yang terbebas dari dominasi birokrasi. Kondisi ini sangat berpengaruh terhadap apa yang menjadi tujuan pembentukan Perseroda, sasaran untuk menjadi sumber pendapatan daerah dari keuntungan usahanya akan sulit tercapai.³⁸³ Menurut Arifin Soeria Atmadja,³⁸⁴ dengan adanya perubahan status dan transformasi fungsi hukum pemerintahan daerah dari tugas dan wewenang menjadi hak dan kewajiban mengakibatkan daerah tidak memiliki kewenangan publik atas Perseroda.

3. Pengelolaan dan Pengendalian Perseroda

Dampak yang juga terjadi sebagai akibat masuknya uang daerah yang bertransformasi menjadi saham dalam pendirian Perseroda adalah persoalan

³⁸³ Ismail Koto, Peran Badan Usaha Milik Negara Dalam Penyelenggaraan Perekonomian Nasional Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat, Prosiding Seminar Nasional Teknologi Edukasi dan Humaniora 2021, ke-1, SiNTESa, e-ISSN: 2797-9679, hlm.461

³⁸⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Supra no.*382, hlm.18

pengelolaan dan pengendalian Perseroda. Berkaitan dengan pengelolaan Perseroda, Undang-Undang Pemerintah Daerah telah mengatur bahwa Perseroda memiliki Organ Perusahaan, yang terdiri dari RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris. Khusus untuk pengelolaan dilakukan oleh direksi yang akan diawasi oleh komisaris dan pengelolaan tersebut akan dipertanggungjawabkan kepada pemegang saham melalui forum RUPS. Penjelasan di atas sejalan dengan isi Pasal 340 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan:

- (1) Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 55 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bahwa yang mengelola Perseroda dan yang melakukan pengurusan adalah Direksi. Seperti diketahui muatan Pasal 55 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, menyebutkan bahwa:

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

Dalam Pasal 92 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD menyebutkan bahwa pengelolaan BUMD disesuaikan dengan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Isi Pasal 92 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5), menyebutkan:

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

Dengan demikian terhadap pengelolaan Perseroda jika dilakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 55 Ayat (2) berlaku ketentuan pengelolaan sesuai Undang-Undang Perseroan Terbatas. Sehingga sesuai Perseroan Terbatas, maka pada pengelolaan Perseroda adalah juga berada pada tangan Direksi dengan diawasi oleh Komisaris dan akan dipertanggungjawabkan pemegang saham melalui forum RUPS dan pengelolaan yang dilakukan oleh direksi adalah sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Prinsip ini memiliki nilai-nilai positif untuk menjaga konsistensi serta profesionalitas organ perseroan khususnya direksi dalam melakukan berbagai

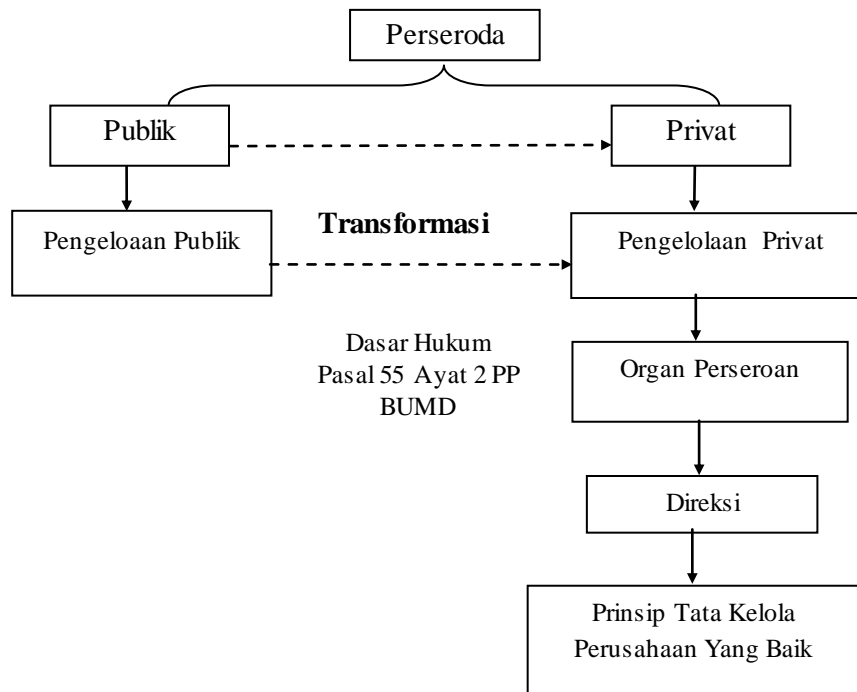
macam tindakan dan keputusan dalam pengelolaan perusahaan. Pendasaran penjelasan di atas dapat ditemukan pada Pasal 1 Angka 1, Angka 4, Angka 5 dan Angka 6, yang menyebutkan:

Pasal 1

1. Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.
4. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.
5. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
6. Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pengelolaan Perseroan dapat dilihat lebih jauh pada gambar di bawah ini.

**Gambar 4.11
Pengelolaan Perseroda**



Selanjutnya berkaitan dengan pengendalian Perseroda, terdapat sejumlah peraturan yang juga mengatur dan mengintervensi pengelolaan Perseroda sebagai badan hukum privat. Peraturan tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur secara khusus tentang Perseroda dalam Pasal 339-342.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa keuangan daerah merupakan bagian dari kekayaan negara serta pengaturan tentang perusahaan daerah yang merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara

transparan dan bertanggung jawab dalam hal ini termasuk juga penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD serta laporan keuangan BUMD. Penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD ditetapkan dengan Perda yang pembentukannya didasarkan adanya persetujuan kepala daerah dan DPRD. Selain itu, Gubernur/bupati/walikota berkedudukan sebagai wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan berkewajiban menyusun ikhtisar laporan keuangan BUMD sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan APBD.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara terkait kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan BUMD, penggantian kerugian BUMD serta pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian daerah dan/atau unsur pidana dalam pengelolaan BUMD.
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengatur tentang upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Dalam hal ini, keuangan BUMD dinilai sebagai keuangan daerah yang merupakan bagian dari keuangan negara sehingga pemberantasan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan daerah sebagai bagian keuangan

negara pada BUMD dilakukan dengan mengacu kepada UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tunduknya BUMD kepada UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berbeda dengan perusahaan swasta yang tidak tunduk UU Tindak Pidana Korupsi karena tidak ada unsur mengelola keuangan negara.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pendirian BUMD dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah. BUMD tersebut terbagi menjadi dua bentuk badan usaha, yaitu Perumda dan Perseroda. Alasan didirikannya BUMD adalah adanya kebutuhan daerah yang ditunjang dengan kelayakan bidang usaha BUMD. Modal BUMD bersumber dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya. Penyertaan modal BUMD harus dilakukan melalui instrumen Perda baik dalam pembentukan badan hukumnya maupun pada penambahan modal BUMD.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pasal 5 menyatakan bahwa Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah. Pelaksanaan ketentuan ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah. Peraturan menteri dalam negeri

ini menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah merupakan investasi langsung pemerintah daerah yaitu penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha.

9. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah.
Pendirian BUMD dilakukan lewat Perda.

Berdasarkan peraturan-peraturan di atas dapat diketahui bahwa pengendalian Perseroda yang dimaksud adalah sesuai dengan kedudukan Perseroda sebagai badan hukum publik. Pengaturan pengendalian Perseroda sebagaimana tersebut di atas, berbeda dengan pengaturan mengenai pengelolaan Perseroda, di mana terdapat penekanan kedudukan organ perusahaan terkhusus kepada direksi yang mengurus dan mengelola perusahaan sebagai badan hukum privat. Hal ini terlihat dari keadaan di mana Perseroda dalam menjalankan usahanya jika mengalami kerugian sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan bahwa:

5. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Dengan demikian organ yang bertanggung jawab dalam mengelola perseroan adalah direksi.

Selanjutnya berkaitan dengan wewenang dan tanggung jawab direksi, Pasal 97 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan terbatas, menyebutkan:

- (1) Direksi bertanggung jawab atas pengelolaan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1).
- (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilaksanakan setiap anggota Direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Dengan demikian maka yang akan bertanggung jawab terhadap pengendalian Perseroda adalah Direksi. Keadaan ini merupakan dampak yang paling penting akibat terjadinya ambiguitas. Namun Dora Kusumastuti, menyatakan bilamana kekayaan Perseroda adalah keuangan daerah maka kerugian Perseroda adalah kerugian daerah. Dengan demikian organ Perseroda khususnya pengurus Perseroda harus dianggap sebagai pejabat pemerintahan karena merupakan perpanjangan tangan dari daerah untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dalam hal ini berkedudukan sebagai pengelola keuangan daerah, sehingga direksi Perseroda dapat saja dituntut di depan pengadilan apabila tindakannya merugikan keuangan daerah.³⁸⁵ Sedangkan menurut Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan BUMN/BUMD harus didasarkan pada paradigma *Business Judgement Rule*. Artinya telah terjadi pergeseran paradigma pengelolaan kekayaan daerah dari tindakan

³⁸⁵ Dora Kusumastuti, Wibowo Murti Samadi, Perubahan Perusahaan Daerah Dalam Prespektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Research Fair Unisri, Volume 3, Nomor 1, Januari 2019

keperintahan (*government judgement rule*) kepada keputusan bisnis (*business judgement rule*).

Dalam prinsip *Business Judgement Rule*, pengurus perseroan tidak dapat dituntut serta merta karena tindakan yang diambil pengurus perusahaan tersebut menyebabkan terjadinya kerugian pada perusahaan. Namun jika terjadi keadaan yang demikian maka pengurus perseroan harus mendapat perlindungan hukum sepanjang tindakan atau keputusan yang diambil berdasarkan prinsip kehati-hatian dan itikad baik. Sehingga jika terjadi kerugian maka kerugian itu disebut sebagai kerugian bisnis yang telah menjadi konsekuensi jika melakukan bisnis. Hal ini terjadi dengan alasan bahwa pengurus perseroan mendapat perlindungan hukum terhadap tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukannya.³⁸⁶ Sejalan dengan pendapat Madaskolay Viktoris Dahoklory,³⁸⁷ bahwa posisi keuangan Perseroda sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara, dengan alasan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan di dalam Perseroda berbentuk saham, artinya, kekayaan Perseroda tidak menjadi kekayaan daerah. Pendapat ini dikuatkan oleh pendapatnya Erman Rajagukguk sebagaimana dikutip oleh Zainal Asikin,³⁸⁸ yang menyatakan bahwa sebagaimana BUMN maka modal daerah tidak menjadi bagian dari kekayaan daerah. Walaupun menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo

³⁸⁶ Ikhsan Lubis dan Neneng Oktarina, Perlindungan Hukum Terhadap Direksi yang diberhentikan tanpa melalui Rapat Umum Pemegang Saham, *Jurnal Unes Law Review*, Volume 1, Nomor 2, 2018, hlm. 178

³⁸⁷ Madaskolay Viktoris Dahoklory, Dinamika Pengelolaan Keuangan Bumn Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataukah Kerugian Bisnis, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 9 Nomor 3, Desember 2020, hlm.354

³⁸⁸ Zainal Asikin, Aspek Hukum Pertanggung Jawaban Keuangan Negara Dalam BUMN, *Jurnal Kompilasi Hukum*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2019, hlm.187-188

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi menjelaskan bahwa seluruh kekayaan negara dalam berbagai bentuk apapun baik dipisahkan atau tidak dipisahkan merupakan bagian dari keuangan negara. Namun, Erman menekankan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN/BUMD yang dimaksud adalah secara riil berbentuk saham yang dipegang oleh negara/daerah. Tetapi, harta kekayaan yang dimiliki oleh BUMN/BUMD tidak menjadi bagian dari kekayaan negara. Erman berpendapat bahwa kerugian dari satu transaksi tidak menjadi kerugian atau otomatis menjadi kerugian negara. Dengan demikian maka pengendalian terhadap pengelolaan Perseroda adalah mengikuti hukum privat.

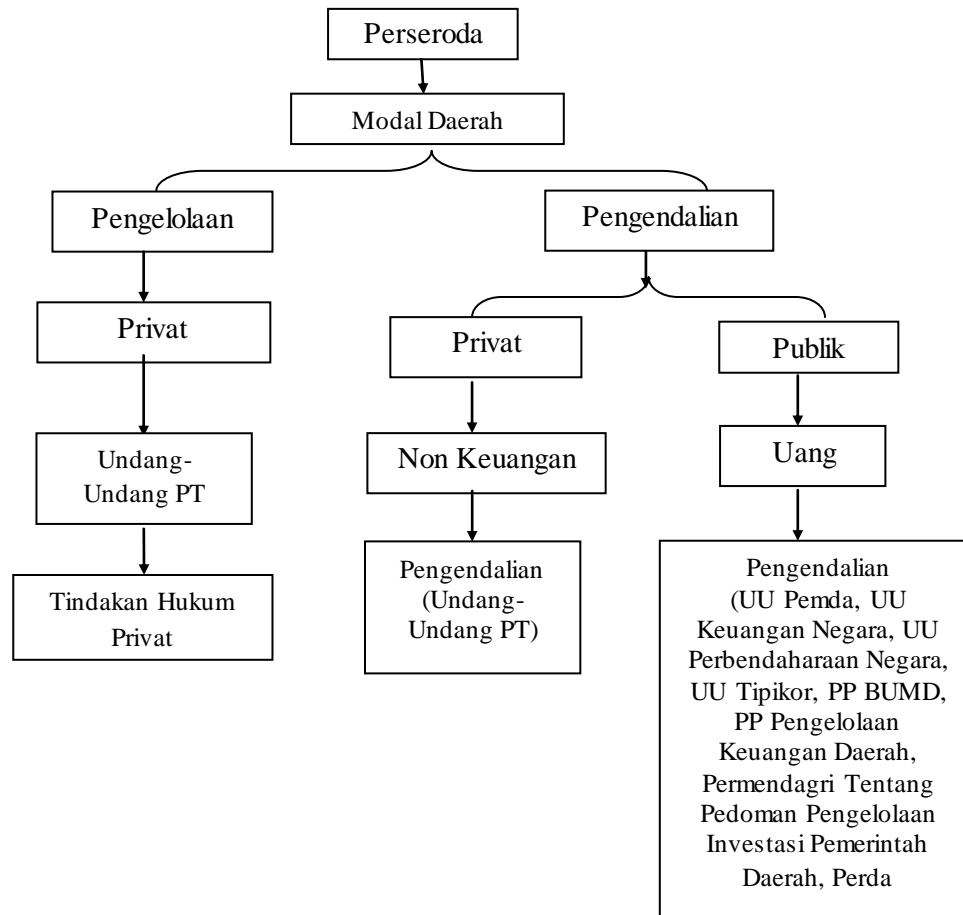
Sebagaimana telah dijelaskan bahwa pengendalian Perseroda adalah mengikuti peraturan di sektor publik, akibat adanya keuangan daerah yang disertakan dalam pengelolaan Perseroda. Hal ini sesuai ketentuan isi Pasal 2 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 17 2003 Tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan:

(1) Huruf g

Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah

Maka pada keadaan ini pengelolaan Perseroda berlaku pengendalian hukum publik. Kedudukan Perseroda terhadap pengendalian perusahaan dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4.12
Pengendalian Perseroda



Dengan demikian maka terdapat dua mekanisme pengendalian Perseroda. Pengendalian yang terjadi pada ranah hukum privat berkaitan dengan non keuangan, seperti rencana bisnis dan rencana kerja. Mekanisme pengendaliannya tunduk kepada Undang-Undang Terntang Perseroan Terbatas. Sedangkan pada ranah hukum publik berkaitan dengan pengendalian keuangan yang menjadi penyertaan modal pemerintah daerah terhadap pendirian dan pengelolaan Perseroda.

4.2. Penataan Ulang Kedudukan Hukum Perusahaan Perseroan Daerah Sebagai Entitas Bisnis Badan Usaha Milik Daerah Guna Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Masyarakat

4.2.1. Penataan Ulang Kedudukan Hukum Perseroda

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam sub Bab 4.1. bahwa terdapat adanya ambiguitas kedudukan hukum Perseroda sebagai akibat belum diaturnya Perseroda sebagai badan usaha yang mandiri. Keadaan ini berdampak terhadap perdebatan tentang status bentuk hukum, modal pembentukan, kewenangan kepala daerah serta dinamika pengelolaan dan pengendalian Perseroda sebagai badan usaha milik daerah. Oleh karena itu berdasarkan uraian terjadinya ambiguitas dan dampaknya maka perlu dilakukan penataan ulang terhadap kedudukan hukum Perseroda. Adapun penataan yang akan dilakukan adalah terhadap:

1. Status bentuk hukum Perseroda.
2. Status Modal Daerah Dalam Pembentukan dan Pengelolaan Perseroda.
3. Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Pengelolaan Perseroda.
4. Pengelolaan dan Pengendalian Perseroda.

Berdasarkan pada keberadaan ambiguitas kedudukan perseroda maka penjelasan terhadap penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagaimana tersebut di atas, adalah sebagai berikut:

Ad. 1. Penataan Ulang Status Bentuk Hukum Perseroda

Pertanyaan utama terhadap status bentuk hukum Perseroda adalah apakah dalam pengelolaan dan pengendalian Perseroda yang dipakai adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Tentang

BUMD atau Undang-Undang Perseroan Terbatas. Hal ini menjadi hal yang *urgent* dibahas karena dalam praktek menimbulkan berbagai penafsiran apakah Perseroda berada pada ranah hukum publik atau ranah hukum privat. Menurut ajaran teori legislasi sebuah peraturan perundang-undangan berdasarkan atas asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan karena muatan asas tersebut pada suatu peraturan perundang-undangan menentukan baik atau tidaknya suatu peraturan. Suatu peraturan disebut baik jika memenuhi ketegasan tentang tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta muatan materi yang dapat dilaksanakan. Kejelasan mengenai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan wajib diutamakan. Tujuan diartikan sebagai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut mesti nyata memenuhi keinginan masyarakat luas dan menciptakan kepastian hukum serta keadilan sehingga dapat berfungsi dengan selayaknya.³⁸⁹

Ambiguitas pada status bentuk badan hukum Perseroda terjadi karena adanya kekaburan norma/norma kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Perseroda. Defenisi norma kabur adalah keadaan dimana normanya sudah ada tetapi tidak memiliki arti yang jelas atau norma tersebut menimbulkan lebih dari satu makna atau dengan kata lain belum ada penjelasan

³⁸⁹ Zhaudiva Azzahra Putri, Rahayu Subekti, Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, Volume 1, Nomor 1, 2022, hlm.124

mendetail akan pengaturannya sehingga menimbulkan multi tafsir.³⁹⁰ Menurut Habibul Umam Taquiuddin, penyebab terjadinya norma kabur adalah adanya pelanggaran terhadap prinsip-prinsip mengenai penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Asas tersebut adalah: asas kejelasan rumusan pasal, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.³⁹¹

Pembentukan badan hukum Perseroda menurut Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Ketentuan pasal Pasal 339 Ayat (2) secara langsung menunjuk Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Penunjukan ini pada prakteknya membawa membawa perdebatan tentang tafsir pengelolaan Perseroda yaitu hadirnya unsur pemerintah daerah yang sering diperhadapkan dengan pandangan yang menganut prinsip otonomi badan hukum privat. Pandangan yang menganut prinsip otonomi badan hukum privat menyatakan bahwa kedudukan hukum suatu BUMN/BUMD yang berbentuk PT Persero/Perseroda, maka pengelolaannya adalah pengelolaan yang tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan tidak tunduk pada prinsip-

³⁹⁰ Kusnu Goesniadhei, Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik, Nasa Media, Malang, 2010, hlm.166

³⁹¹ Habibul Umam Taquiuddin, Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Pendidikan, Volume 1, Nomor 2, November 2017, hlm.193

prinsip pengelolaan APBN/APBD. Upaya yang telah dilakukan untuk menjembantani adalah menggunakan *asas preferensi hukum* dengan *tipe reinterpretasi* sebagaimana pendapat Teuku Ahmad Yani dan Teuku Muttaqin Mansur, yang menyatakan bahwa mewujudkan keharmonisan undang-undang perseroan terbatas dalam pendirian perseroan daerah adalah menginterpretasi norma yang preferensi lebih khusus terlebih dahulu dan kemudian menerapkan norma tersebut dengan menyampingkan norma yang lebih umum.³⁹² Asas yang digunakan adalah *Asas lex specialis derogat legi generalis*. Asas ini menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang materi muatannya lebih khusus menyisihkan peraturan perundangan yang materi muatannya lebih umum. Selanjutnya menurut Teuku Ahmad Yani dan Teuku Muttaqin Mansur Penggunaan *Asas lex specialis derogat legi generalis* dengan alasan bahwa berkenaan dengan penerapan asas hukum dalam pendirian Perseroan Terbatas, maka dapat dijelaskan bahwa Undang-Undang Perseroan Terbatas merupakan ketentuan umum berkaitan dengan pendirian Perseroan Terbatas, sedangkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah ketentuan khusus berkenaan dengan Perseroda. Sehingga terhadap kedudukan Perseroda sepanjang tidak diatur khusus dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah maka yang digunakan adalah Undang-Undang Perseroan Terbatas.³⁹³

³⁹² Teuku Ahmad Yani dan Teuku Muttaqin Mansur, Mewujudkan Keharmonisan Undang-Undang Perseroan Terbatas Dalam Pendirian Perseroan Daerah, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Volume 22, Nomor 2, Agustus, 2020, hlm.375-376

³⁹³ *Id.*

Berhadapan dengan analisis hukum di atas, menurut pendapat penulis, Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah memberikan legitimasi bahwa pembentukan badan hukum Perseroda (dasar hukum Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah), serta pengelolaan dan pengendalian Perseroda (dasar hukum Pasal 55 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah) mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas, dengan demikian maka status kedudukan hukum Perseroda berada pada ranah hukum privat. Mengambil bentuk hukum perusahaan perseroan maka Perseroda harus mengikuti aturan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas karena Undang-Undang Perseroan Terbatas merupakan aturan khusus berkenaan dengan Perseroan Terbatas. Hal ini dipertegas dengan dilakukannya *penafsiran sistematis* kepada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN bahwa mengenai BUMN dengan bentuk usaha Persero diberlakukan semua ketentuan dan prinsip-prinsip bagi perseroan terbatas seperti yang diatur dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Kondisi di atas, diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, bahwa:

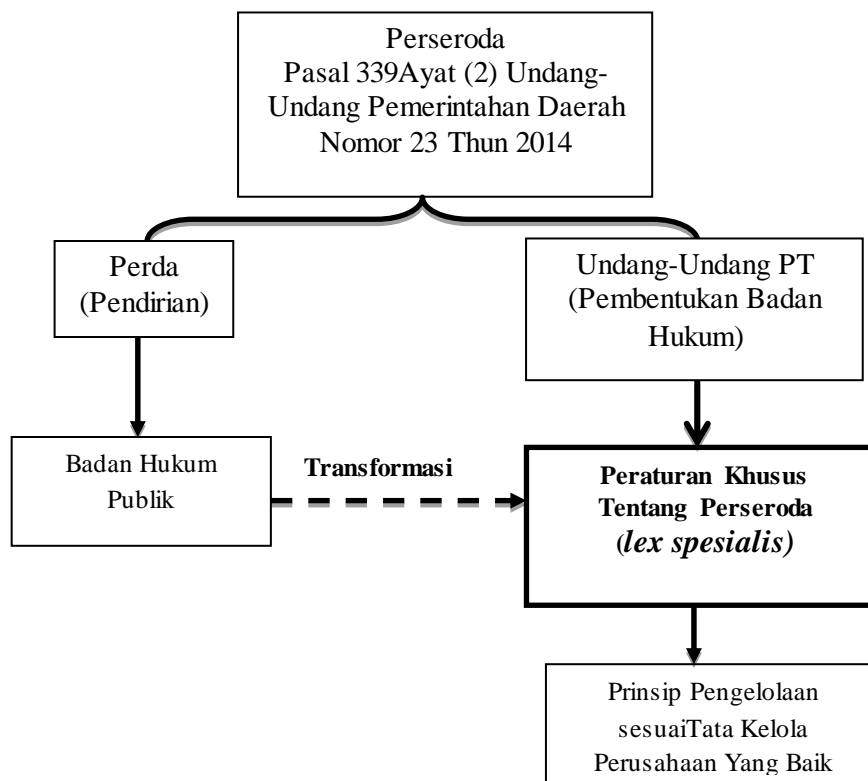
1. BUMN dan BUMD pada prinsipnya memiliki kedudukan yang sama yaitu perusahaan yang pendiriannya dilakukan oleh negara dan daerah serta modalnya baik seluruh atau sebagian besar merupakan milik negara atau milik daerah dan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 berkedudukan sebagai perpanjangan tangan negara atau daerah dalam sistem perekonomian nasional.

2. BUMN dan BUMD pada prinsipnya memiliki tujuan yang sama, yaitu menjalankan fungsi pelayanan publik (*public services*) yaitu melakukan kegiatan usaha dengan tujuan mendatangkan manfaat bagi kepentingan umum, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu sesuai kemampuan masyarakat berdasarkan kepada prinsip pengelolaan perusahaan yang baik, dengan tujuan mendapatkan keuntungan (*fungsi profitasi*) atau memperoleh laba dan/atau keuntungan yang akan bermandat bagi pengembangan perekonomian nasional dan daerah.
3. Secara normatif, antara BUMN dan BUMD tidak terdapat perbedaan yang bersifat prinsipil. Perbedaan kedua badan usaha tersebut hanya terletak pada kegiatan usaha dan jangkauan pelayanan barang dan jasa bagi masyarakat atau hanya sebatas pada tingkat dan dalam wilayah administrasi yang berbeda sebagaimana yang disebutkan dalam keputusan Mahkamah Konstitusi, yaitu yang berskala lokal adalah BUMD sementara BUMN bersifat nasional.
4. Karena fungsi dan kedudukan BUMN dan BUMD esensinya sama, maka terhadap prinsip-prinsip pengaturan dalam BUMD diberlakukan juga prinsip-prinsip pengaturan dan tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana yang diatur dalam UU BUMN dan peraturan pelaksanaannya.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa pendapat Teuku Ahmad Yani dan Teuku Muttaqin Mansur tidaklah tepat sebab kedudukan hukum antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perseroan Terbatas tidak dapat digolongkan dalam hubungan *lex specialis derogat legi generalis*, karena

kedua undang-undang ini berbeda paradigma pembentukannya. Selain itu menurut penulis, berdasarkan analisis dengan memperhatikan dinamika kedudukan hukum Perseroda sebagai badan usaha milik daerah pada masa kini, maka perlu dirumuskan pengaturan Perseroda di masa depan, yaitu menempatkan Perseroda dalam ketentuan khusus yang merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pendapat di atas, apabila digambarkan dapat terlihat seperti pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.13
Kedudukan Hukum Perseroda



Gambar di atas menjelaskan bahwa dalam Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai badan usaha milik daerah maka Perseroda didirikan menggunakan peraturan daerah. Hal ini menjelaskan

bahwa Perseroda adalah badan usaha yang berada pada ranah hukum publik karena pendiriannya hanya dapat dilakukan kepala daerah atas kesepakatan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur pemerintah daerah. Selanjutnya masih dalam pasal yang sama, Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan bahwa pembentukan badan hukum Perseroda mengikuti peraturan mengenai Perseroan Terbatas. Namun pada praktik pengelolaan Perseroda, frasa mengikuti peraturan mengenai Perseroan Terbatas tidak hanya terbatas kepada pembentukan badan hukumnya namun juga sampai kepada pengelolaan dan pengendalian Perseroda yang juga taat kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pasal 4 Ayat (5), Pasal 17 Ayat (1), Pasal 22 Ayat (4), Pasal 35, Pasal 43 Ayat (5), Pasal 55 Ayat (2), Pasal 73, Pasal 99, Pasal 105 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah menjelaskan terhadap pengelolaan serta pengendalian Perseroda mengikuti peraturan mengenai Perseroan Terbatas. Dengan demikian maka status bentuk hukum Perseroda sebagai badan usaha yang berada dalam ranah hukum publik bertransformasi ke dalam ranah hukum privat, dengan alasan bahwa baik Undang-Undang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Pemerintah Tentang BUMD menyebutkan bahwa tentang bentuk hukum, pengelolaan dan pengendalian Perseroda adalah mengikuti Undang-Undang Perseroan Terbatas. Namun sebagai badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam sektor ekonomi, maka konsekuensinya adalah Perseroda juga harus diawasi oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu untuk mengkomodir keadaan

ini serta untuk menjaga kemandirian Perseroda sebagai badan hukum privat maka harus dibentuk peraturan khusus tentang Perseroda yang kedudukannya adalah sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pengaturan ini menjadi penting untuk memastikan bahwa walaupun didirikan dan dibentuk oleh pemerintah daerah, Perseroda adalah Perseroan Terbatas yang pengelolaan serta pengendaliannya mengikuti pengaturan tentang tata kelola perusahaan yang baik. Hal ini sejalan juga dengan isi Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang secara khusus mengatur Penamaan Perseroda pada Ayat (3), yang menyebutkan bahwa dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan. Artinya Perseroda sebagai badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah memiliki eksistensi sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan terbatas.

Ad.2.Penataan Ulang Status Modal Daerah Dalam Pembentukan dan Pengelolaan Perseroda

Pemisahaan kekayaan daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah ke dalam modal Perseroda merupakan hal mendasar dan selalu menjadi diskusi, apakah modal tersebut adalah uang daerah atau uang perusahaan. Terhadap keadaan ini, akan dilakukan kajian kepada modal Negara pada BUMN. Mengacu kepada defenisi Perusahaan Perseroan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, maka akan tampak dua unsur penting didalamnya, yaitu hak negara untuk

menguasai seluruh atau sebagian saham (51%) dan kekayaan negara yang terpisah yaitu yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Undang-Undang BUMN memandang bahwa modal negara yang disertakan lebih paling kurang 51% mengartikan akan ada penyertaan modal dari pihak ketiga untuk memenuhi 100% saham perseroan. Dengan demikian modal BUMN tidak hanya berasal dari ABPN yang dipisahkan tapi dapat juga berasal dari sumber lainnya. Memperhatikan defenisi ini maka keuangan BUMN adalah keuangan dalam ranah hukum privat. Namun hal ini menjadi bermasalah ketika berhadapan dengan Undang-Undang Keuangan Negara. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara menegaskan bahwa keuangan negara juga mencakup kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola secara mandiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Hal ini diperkuat dengan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang pada substansinya menyatakan keyakayaan BUMN/BUMD yang dipisahkan dari APBN/APBD merupakan keuangan negara/daerah. Dengan demikian maka terhadap kedudukan uang negara/daerah pada Perusahaan Perseroan/Perseroda berada pada ranah hukum publik. Mengacu kepada keadaan ini maka kerugian Perusahaan Perseroan/Perseroda adalah kerugian negara/daerah dan organ pengurus Perusahaan Perseroan/Perseroda adalah pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban secara administrasi karena kedudukannya adalah sebagai

pejabat administrasi karena merupakan perpanjangan tangan dari negara untuk bertindak dalam ranah hukum administrasi (hukum publik). Akan tetapi Mahkamah Konstitusi juga menegaskan dalam kedua putusannya tersebut bahwa walaupun modal penyertaan negara/daerah adalah uang negara/daerah namun paradigma pengelolaan keuangan BUMN/BUMD tidak berdasarkan *government judgement rules* atau yang disebut tindakan pemerintahan melainkan berdasarkan paradigma *business judgement rules* atau yang dikenal dengan sebutan keputusan bisnis.

Berkaitan dengan status modal daerah dalam pendirian dan pengelolaan Perseroda maka menurut pendapat penulis, berdasarkan *konstruksi analogi* sebagaimana yang dilakukan pada **Tabel 4.2 Tentang Kesesuaian Unsur PT Persero dan Perseroda**, maka pembahasan tentang modal PT Persero berlaku juga kepada Perseroda sebagai badan hukum privat. Selain itu, hasil penafsiran sistematis yang dilakukan kepada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang BUMN yang berkaitan dengan pengertian dan tujuan PT Persero serta Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas, dapat dikatakan modal daerah yang disertakan dalam pendirian dan pengelolaan Perseroda adalah sebagai badan hukum bukanlah kekayaan daerah. Hal ini disebabkan dalam pandangan hukum perusahaan, Perseroda pada dasarnya adalah Perseroan Terbatas. Dengan demikian, prinsip penyertaan modal sebagai hakikat pendirian Perseroan Terbatas berlaku juga berlaku bagi Perseroda. Penyetoran modal pada saat pendirian Perseroan dalam bentuk saham, merupakan suatu penyertaan, yang berarti ikut sertanya seseorang mengambil bagian dalam suatu

badan usaha yang diwujudkan melalui lembar saham. Secara yuridis, penyertaan modal pemerintah pada perseroan merupakan kekayaan perseroan tersebut dan bukan lagi menjadi kekayaan orang yang menyertakan modal. Pada titik inilah berlangsung pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Terhadap karakteristik yang demikian maka terjadi pembatasan tanggung jawab pemegang saham jika terjadi perseroan mengalami kerugian atau memiliki utang. Hal ini sejalan dengan pengaturan tentang prinsip hukum perusahaan bahwa setelah Persroan berstatus sebagai badan hukum maka konsekuensinya para pemegang saham tidak memiliki tanggung jawab sebagai pribadi atas perjanjian yang dibuat atas nama perseroan dan terhadap kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Berdasarkan penjelasan tentang terjadinya pemisahan antara kekayaan pemegang saham dan perseroan, terlihat Perseroda adalah badan hukum privat. Walaupun ada unsur daerah di dalam perusahaan tersebut, tetapi oleh karena badan usaha ini adalah Perseroan Terbatas, maka Perseroda harus mengikuti pengaturan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Dengan demikian Perseroda dipandang memiliki *legal standing* yang mandiri dan terpisah dari orang yang mendirikan. Adapun yang dimaksud dengan kedudukan mandiri Perseroda adalah bahwa kedudukannya dalam hukum dipandang berdiri sendiri, otonom, terpisah dari orang perorangan atau badan hukum lainnya yang berada dalam Perseroda tersebut. Menurut Arifin P. Soeriaatmadja, proses penyeteroran modal daerah ke dalam Perseroda menunjukkan terjadinya transformasi hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat, yaitu apabila sebagian dari

kekayaan daerah ditempatkan sebagai penyertaan modal pemerintah pada suatu perusahaan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan, maka status kekayaan yang dipisahkan tersebut berubah menjadi milik perusahaan yang pengelolaannya tunduk pada hukum privat.³⁹⁴ Sebagai tanda pemegang saham melakukan penyetoran, diterbitkanlah saham atas nama pemegang saham tersebut yang menimbulkan hak kebendaan bagi pemiliknya. Oleh karena itu, saham merupakan harta kekayaan pemegang saham sebagai pemilik. Dengan demikian modal daerah dalam Pendirian Perseroda adalah kekayaan Perseroda sebagai badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Perseroda dibentuk berdasarkan modal dari kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana diuraikan di atas, maka Perseroda secara hukum bertindak sebagai badan hukum (*rechtspersoon/legal person*) yang memiliki kedudukan yang mandiri sebagai subyek hukum (*persona standi iudicio*) dalam interaksi perbuatan hukum privat. Keadaan ini sesuai dengan amanat Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah dikaji oleh Dewan Komisaris dalam waktu enam bulan setelah tahun buku perseroan berakhir. Selanjutnya dalam Ayat (2) menyebutkan, laporan tahunan tersebut memuat sekurang-kurangnya perhitungan tahunan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba/rugi dari buku tahunan yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut. Dengan demikian dapat

³⁹⁴ Yoyo Arifardhani, Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat Dan Hukum Publik, Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan, Volume 1, Nomor 1, Januari 2019, hlm.62

ditafsirkan bahwa kerugian yang dialami pada satu transaksi tidak berarti kerugian perseroan terbatas tersebut, sebab terdapat transaksi-transaksi lain yang menguntungkan. Sekalipun ternyata terjadi kerugian namun belum tentu dengan sendirinya menjadi kerugian perseroan terbatas tersebut, sebab mungkin saja masih ada laba yang belum dibagi pada tahun buku sebelumnya atau ditutup dari dana cadangan perusahaan. Oleh karena itu maka tidak dapat dikatakan bahwa kerugian dari satu transaksi menjadi kerugian daerah. Dengan demikian maka kekayaan PT Perseroda/Perseroda tidak merupakan keuangan negara/daerah atau kekayaan negara/daerah sebagai pemegang saham, tetapi kekayaan badan hukum itu sendiri. Oleh karena itu maka paradigma pengelolaan keuangan BUMN/BUMD tidak berdasarkan *government judgement rules* atau yang disebut tindakan pemerintahan melainkan berdasarkan paradigma *business judgement rules* atau yang dikenal dengan sebutan keputusan bisnis.

Terhadap keadaan ini maka dalam pengelolaan kekayaan daerah, seorang direksi Perseroda tidak dapat dituntut serta merta apabila dalam keputusan dan tindakan yang diambilnya menyebabkan kerugian bagi Perseroda, yang dalam pandangan hukum publik telah terjadi kerugian terhadap keuangan daerah. Dalam keadaan ini yang diutamakan adalah direksi harus mendapatkan perlindungan hukum apabila keputusan dan tindakan yang diambilnya telah dilakukan dengan prinsip itikad baik dan mengedepankan prinsip kehati-hatian perusahaan. Dengan demikian kerugian yang ditimbulkan tidak secara otomatis menjadi kerugian negara namun harus diterima sebagai

kerugian bisnis karena telah menjadi resiko atau konsekuensi dalam berbisnis. Namun apabila dalam hasil pengawasan ditemukan telah terjadi pelanggaran atau kesalahan administratif yang merugikan keuangan daerah maka direksi dapat dituntut secara hukum administrasi. Oleh karena itu dapat disimpulkan baik modal daerah maupun kekayaan daerah yang disertakan dalam Perseroda bukan merupakan uang atau kekayaan daerah lagi namun telah bertransformasi menjadi uang perusahaan dan dikelola menurut prinsip-prinsip hukum perusahaan.

Ad. 3. Penataan Ulang Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Pengelolaan Perseroda

Sesuai isi Pasal 1 butir (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan ini adalah urusan yang menjadi wewenangnya daerah otonom dan pelaksanaannya seturut asas otonomi dan tugas pembantuan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai pelaksana urusan pemerintahan maka pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menjadi tugas dan kewajiban pemerintah daerah. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan maka pada pengelolaan

perseroda kedudukan kepala daerah adalah sebagai pemegang saham yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan.

Dalam melaksanakan kekuasaannya sebagaimana tersebut di atas maka terhadap kebijakan pengelolaan BUMD, kekuasaan pemerintah daerah menurut Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, adalah meliputi kekuasaan untuk melakukan penyertaan modal, subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD. Dengan demikian berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) dan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan BUMD.

Terminologi kekuasaan dan kewenangan berbeda antara satu dan lainnya. Menurut Mustamin, sumber kekuasaan berasal dari dua sumber yaitu dari peraturan perundang-undangan dan bukan berasal dari peraturan perundang-undangan melainkan karena jabatan yang dimilikinya. Sedangkan kewenangan hanya berasal dari peraturan perundang-undangan yang sah dan diakui oleh negara. Sehingga kekuasaan memiliki dua aspek, yakni aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya memiliki aspek hukum saja. Kewenangan dapat diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi maupun mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, jenis weweng ini merupakan kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (Undang-Undang Dasar), sedang kewenangan delegasi adalah pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain dan mandat

pemberian wewenang untuk bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat.³⁹⁵ Kwenangan pemerintah daerah untuk ikut mengelola Perseroda baik sebagai pemilik modal maupun pemegang saham merupakan kewenangan yang bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD.

Perusahaan Perseroan Daerah adalah badan usaha yang semua atau sebagian besar modal kepemilikannya dikuasai oleh daerah dan terbagi dalam saham. Dari pengertian tersebut menunjukkan bahwa titik berat pada Perseroda terletak pada modal yang semua atau sebagian besarnya adalah milik daerah. Selanjutnya yang dimaksudkan dengan kepemilikan saham Perseroda seluruhnya menurut ketentuan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, adalah yang berarti 100% (seratus persen) dari jumlah saham Perseroda seluruhnya adalah milik suatu daerah atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dari total saham keseluruhan sehingga berdasarkan prosentase kepemilikan saham tersebut maka kepala daerah sebagai wakil daerah berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas. Berkedudukan selaku pemegang saham mayoritas, keberadaan kepala daerah akan sangat berpengaruh dalam RUPS, khususnya dalam hal permodalan Perseroda dan pengambilan keputusan. Melalui RUPS tersebut kepala daerah melakukan kontrol terhadap kepengurusan yang dilakukan direksi maupun terhadap harta kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen Perseroda.

³⁹⁵ Mustamin DG. Matutu, Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.109

Kepemilikan saham daerah dan kewenangan pemerintah daerah menjadi hal yang paling menentukan untuk dibahas dengan alasan dengan adanya penataan status bentuk hukum dan modal daerah mengikuti hukum Perseroan Terbatas maka dalam hukum perusahaan status pemerintah daerah otomatis sebagai pemegang saham mayoritas yang berkedudukan sebagai RUPS. Keadaan ini akan sangat mempengaruhi kedudukan Perseroda sebagai badan hukum privat sebab pemegang saham mayoritas pada Perseroda berstatus sebagai badan hukum publik dan merupakan jabatan politik. Kedudukan pemerintah daerah selaku pemegang saham mayoritas sebagai akibat memiliki saham 51% atau 100% yang menjadikan pemerintah daerah adalah pemegang saham pengendali dapat melakukan intervensi dalam pengelolaan Perseroda. Intervensi ini dimungkinkan karena pemerintah daerah memiliki kewenangan yang cukup besar terhadap pengelolaan dan pengendalian Perseroda sebagai RUPS. Hukum perusahaan menetapkan semakin banyak kepemilikan saham oleh pemegang saham (mayoritas), maka akan meningkatkan kekuasaan dan kontrol yang dapat dilakukannya atas perusahaan perseroan terbatas tersebut. Pada hukum perusahaan dijelaskan pula bahwa berkaitan dengan kepemilikan saham mayoritas tersebut bahwa yang dapat menentukan kebijakan dan mengambil keputusan pada pengelolaan perusahaan perseroan adalah pihak yang paling banyak menguasai saham.

Menurut penulis, dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD, maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham

merupakan konsekuensi logis dari adanya penyertaan modal pemerintah daerah sebagai modal dasar dalam pendirian Perseroda. Kepala daerah adalah jabatan politik yang berada dalam ranah hukum publik maka kedudukannya sebagai pemegang saham dan dalam forum RUPS berstatus sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Selanjutnya masih dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa kepala daerah adalah pimpinan penyelenggara pemerintahan daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah otonom. Selanjutnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang dapat dilaksanakan oleh kementerian negara dan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah yang bertujuan melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan kepala daerah menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah Gubernur. Gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang menjalankan tugas atas nama Pemerintah Pusat sebagai pembinaan dan pengawas kepada daerah kabupaten/kota agar dalam pelaksanaan otonominya sesuai dengan koridor yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka kewenangan gubernur sebagai kepala daerah berada dalam lapangan hukum publik dan dapat melakukan tindakan hukum privat.

Berdasarkan analisis bahwa pemerintah juga dapat melakukan tindakan hukum dalam lapangan hukum privat/perdata, maka gubernur sebagai kepala daerah merupakan pendiri dan pemilik Perseroda berdasarkan

kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah bertindak sebagai pemegang saham. Keadaan ini menjadi masalah dalam lapangan hukum Perdata khususnya dalam hukum perusahaan ketika kedudukan gubernur sebagai pejabat publik memiliki kewenangan yang luas pada pengelolaan Perseroda sebagai badan hukum perdata yang otonom. Kehadiran gubernur sebagai kepala daerah akan menyebabkan Perseroda tidak dapat menjadi badan usaha yang mandiri. Oleh karena itu disinilah pentingnya melakukan penataan ulang kedudukan dan kewenangan gubernur selaku kepala daerah. Penataan ini menjadi penting untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada Perseroda sebagai badan hukum privat.

Berdasarkan bentuk kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai pendiri dan pemilik Perseroda sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah jo Peraturan Pemerintah Tentang BUMD yang berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas dalam forum RUPS yang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, maka penulis melakukan analisis bahwa terhadap penataan ulang kewenangan kepala daerah tersebut, adalah dengan melakukan pengaturan tentang luasnya tanggung jawab kepala daerah sebagai pemegang saham dalam forum RUPS melalui peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana penjelasan penulis pada **Gambar 4.13 Tentang Kedudukan Hukum Perseroda** adalah Perseroan Terbatas dan pengaturannya dilakukan dalam peraturan khusus sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Perseroan Terbatas dengan alasan Undang-Undang Perseroan Terbatas hanya

bisa diterapkan kepada perusahaan swasta murni namun tidak dapat diterapkan dalam pengelolaan Perseroda mengingat kekhasan perusahaan perseroan daerah yaitu modal usahanya terbagi dalam saham dan modal tersebut seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Sehingga dengan adanya kekhasan ini menyebabkan dalam pengelolaan Perseroda terjadi benturan hukum antara Perseroda sebagai Perseroan Terbatas ataukah Perseroda adalah badan hukum Publik.

Dengan melakukan *penasiran sistematis* kepada Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemeritahan Daerah, maka akan ditemukan bentuk hukum dan pengelolaan Perseroda didasarkan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas. Makna Pasal 339 Ayat (2) tersebut menjadi *ambigu* dan menimbulkan berbagai penafsiran ketika diperhadapkan dengan Pasal 339 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemeritahan Daerah dan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD. Kenyataan ini pada tataran implementasinya sulit untuk dipadukan dengan alasan walaupun pengelolaan perusahaan perseroan daerah mengikti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas namun tidak berdampak kepada model kerja Perseroda karena kewenangan kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas kewenangan kepala daerah tetap dominan pada pengelolaan Perseroda.

Menurut penulis, jika mengikuti sistem dan tata kelola Perseroan Terbatas maka Perseroda sebagai badan hukum privat tidak dapat menempatkan kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham yang dalam forum RUPS

berwenang mengambil keputusan. Hal ini disebabkan kepala daerah atas nama modal daerah (uang publik) dapat menggunakan kewenangannya untuk mengintervensi organ perseroan lainnya yang menyebabkan tidak mandiri Perseroda sebagai badan hukum privat. Kehadiran kepala daerah sebagai unsur pemerintah daerah dalam pengelolaan Perseroda dapat mengakibatkan Perseroda terjebak pada mekanisme birokratisasi sebagaimana yang tampak dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, dimana rencana bisnis dan rencana anggaran harus menunggu persetujuan kepala daerah dan membutuhkan waktu untuk disepakati bersama dengan DPRD dan persetujuan tersebut dituangkan dalam Perda, yang mengakibatkan Perseroda tidak kompetitif ketika harus bersaing dengan perusahaan swasta yang memiliki kinerja yang efektif dan efisien. Hal ini diperkuat oleh pendapat Peter Mahmud Marzuki yang menjelaskan bahwa, sebagai entitas politik, negara (daerah) tidak boleh melakukan kegiatan bisnis karena tugas negara (daerah) adalah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Bisnis merupakan wilayah hukum privat yang dikuasai oleh rezim hukum privat. Jika negara (daerah) sebagai regulator melalui pemerintah ikut berperan dalam bisnis, hal ini secara moral tidak dapat dibenarkan. Masih menurut Peter Mahmud, bahwa negara dapat masuk keranah hukum bisnis dengan melakukan kegiatan bisnis, namun bisnis tersebut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yaitu dengan melakukan fasilitasi dalam kehidupan bermasyarakat demi untuk pelayanan umum, karena

pihak privat tidak mampu melakukan bisnis tersebut dan bisnis tersebut menurut esensinya hanya dapat dilakukan oleh negara. Sehingga dengan demikian karena posisinya tersebut pemerintah tidak lalu menjelma menjadi entitas privat namun tetap sebagai entitas publik.³⁹⁶ Dalam konteks Perseroda adalah perusahaan, maka esensinya saat kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, maka kedudukan kepala daerah menegaskan kepemilikan bersama (publik) atas perusahaan tersebut. Sedangkan, konsep bisnis dalam lapangan hukum privat cenderung kepada kepemilikan individu. Dengan demikian maka pada pengelolaan dan pengendalian Perseroda dibutuhkan penegasan mengenai politik hukum pengaturannya bahwa tugas pemerintah daerah merupakan perluasan kewenangan pemerintah pusat (negara) yang harus mengontrol terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sehingga sebagai pejabat publik kepala daerah tidak dapat bertindak sebagai pelaku usaha, namun ketika kepala daerah sebagai wakil pemerintah daerah diharuskan berperan sebagai pelaku usaha, maka bisnis yang dijalankan oleh pemerintah daerah bukan merupakan kegiatan bisnis yang murni, melainkan kegiatan bisnis dalam konteks tugas pemerintahannya di daerah. Hal ini sejalan dengan analisis yang telah dilakukan penulis dalam **Gambar 4.5 Tentang Kedudukan Pemerintah Secara Khusus Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Perseroda**, bahwa pemerintah menempati posisi sentral dalam bidang perekonomian negara guna mewujudkan kesejahteraan sosial.

³⁹⁶ Baren Sipayung, *Supra no.23*

Sebagai badan hukum privat, Perseroda dipersamakan dengan manusia yang dapat memiliki hak dan kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum melalui perantaran organ perseroan sesuai teori Organ oleh *Otto Van Gierke*. Keberadaan RUPS sebagai organ Perseroda, berdasarkan hukum perusahaan merupakan organ utama yang tidak terpisahkan dari perseroan. Melalui RUPS pemegang saham melakukan pengawasan terhadap kepengurusan Perseroda yang dilakukan direksi maupun terhadap harta kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen perseroan. Secara umum, sebagai organ perseroan, RUPS memiliki kewenangan yang tidak diberikan kepada direksi atau komisaris dalam batas ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan atau Anggaran Dasar. Sedangkan terhadap pembagian tugas organ Perseroda, tugas RUPS seperti yang ditetapkan pada Undang-Undang Perseroan Terbatas adalah memberikan persetujuan atas suatu tindakan dalam kepengurusan perseroan. 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.

Memperhatikan tugas dan wewenang kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas dalam forum RUPS, maka dengan melakukan penafsiran sistematis kepada Pasal 3 Ayat (3), (4), (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD maka kepala daerah sebagai pemegang saham dapat dapat melimpahkan peran dan kewenangannya kepada pejabat perangkat daerah dan terhadap pelimpahan wewenang tersebut pejabat yang ditunjuk diberikan

insentif. Apabila ketentuan pelimpahan kewenangan ini dapat diatur lebih lengkap dan tegas dalam peraturan perundang-undangan maka ada kemungkinan kepala daerah tidak dapat melakukan intervensi langsung ke dalam pengelolaan Perseroda karena ada pembatasan mengenai luas wewenangnya dengan hadirnya pejabat perangkat daerah. Tentang hubungan hak dan kewajiban serta tanggung jawab masing-masing pihak dapat diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tentang BUMD sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang akan menjadi peraturan dasar pengelolaan Perseroda. Dengan demikian direksi sebagai organ yang menjalankan perusahaan dan mewakili perusahaan baik di luar maupun di dalam pengadilan dapat menjalankan keputusan-keputusan bisnis yang berkaitan dengan pengelolaan Perseroda berdasarkan *prinsip Business Judgment Rule*. Sehingga dengan adanya pengaturan ini maka jika terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh direksi yang merugikan Perseroda dan keuangan perusahaan dari sisi hukum perusahaan, pemerintah daerah dapat menuntut direksi melalui tuntutan perdata yaitu melalui gugatan wan prestasi atau perbuatan melawan hukum. Dengan demikian dalam konteks pengelolaan Perseroda ada pemisahan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah daerah sebagai pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan daerah dan direksi sebagai organ yang menjalankan perusahaan.

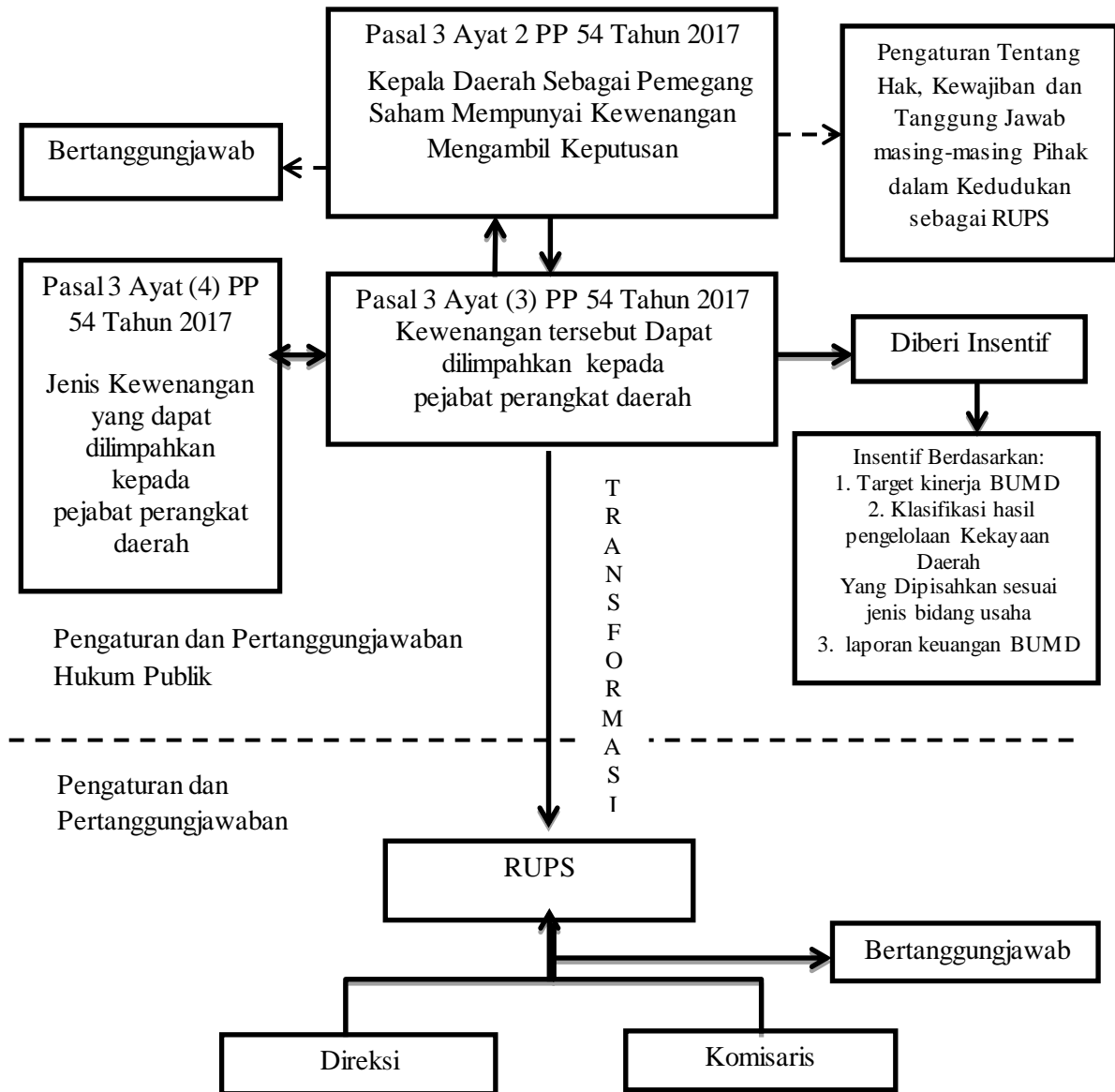
Fenomena kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham dalam pengelolaan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas saat ini maka pada forum RUPS, dapat diidentifikasi bahwa kepala daerah dapat

melakukan 2 (dua) tindakan hukum, yaitu tindakan hukum publik sekaligus tindakan hukum perdata. Tindakan hukum perdata dapat dilihat dari kedudukan Pemerintah sebagai pemegang saham yang menghasilkan kesepakatan dengan pemegang saham lain dalam forum RUPS sehingga menghasilkan Notulen RUPS yang akan dituangkan dalam Akta Notaris. Sementara tindakan publik yang dilakukan oleh kepala daerah adalah ketika menerbitkan keputusan (*bechikking*) yang berkaitan dengan hasil RUPS. Menurut Indroharto sebagaimana yang dikutip oleh Adiguna Bimasakti, walaupun tindakan hukum publik bersifat sepihak yaitu tindakan sepihak dari segi formal namun dari segi materiil tetap membutuhkan persetujuan atau kerjasama. Ungkapan tersebut menyiratkan terdapat percampuran tindakan publik dan privat yang dapat dilakukan oleh kepala daerah sebagai RUPS dan sebagai Pejabat TUN. Masih mengutip pendapat Indroharto bahwa dalam teori yang dikenal hanyalah pemisahan yang tegas antara tindakan publik dan tindakan privat, sementara dalam hal tindakan campuran tindakan privat dan tindakan publik belum dikenal. Namun jika terdapat percampuran, maka akan digunakan konsep teori melebur.³⁹⁷ Teori ini menjelaskan bahwa setiap tindakan perdata yang didahului oleh Keputusan TUN dilebur dalam penyelesaian hukum perdata. Sehingga dalam kedudukannya sebagai RUPS, kedudukan pemerintah daerah sebagai pemegang saham tindakan kepala daerah adalah tindakan perdata yang berada dalam ranah hukum privat. Berkaitan dengan penjelasan di atas, maka menurut pendapat penulis, dengan melakukan *penafisran teleologis* kepada Pasal 33

³⁹⁷ Adiguna Bimasakti, *Supra no.371*

Undang-Undang Dasar 1945 maka sebagai pengatur ekonomi negara, pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dapat melakukan tindakan hukum privat dengan mendirikan perusahaan, namun perusahaan tersebut tidak serta merta langsung mengambil bentuk Perseroan Terbatas yang telah mempunyai bentuk, aturan dan kekhasannya sebagai badan hukum privat. Kehadiran Perseroda sebagai BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang pengaturannya juga sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perseroan terbatas maka akan didapatkan suatu model perusahaan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas. Sehingga untuk menjembatani keadaan ini perlu dibuatkan peraturan khusus mengenai Perseroda yang akan mengatur bagaimana kedudukan kepala daerah dan luas kewenangannya sebagai RUPS dalam pengelolaan Perseroda. Pengaturan ini menjadi penting karena kewenangan RUPS sebagaimana yang diatur pada Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Perseroan Terbatas merupakan organ perseroan pemegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan dan memegang seluruh kewenangan yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris dalam batas yang diatur pada Undang-Undang PT atau anggaran dasar. Dengan demikian wewenang RUPS adalah kewenangan yang tidak dimiliki oleh direksi dan dewan komisaris. Pengaturan tentang kewenangan ini akan menjadikan Perseroda sebagai badan usaha khusus yang bentuknya adalah Perseroan Terbatas. Mengenai pengaturan kewenangan kepala daerah sebagaimana yang dijelaskan dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4.14
Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Sebagai RUPS



Berdasarkan gambar di atas maka dapat dijelaskan bahwa meskipun telah diatur pemerintah daerah dapat mendelegasikan kewenangannya dalam pengelolaan Perseroda sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 3 Ayat (3), (4) dan (5) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD namun pendelegasian

kewenangan ini harus diikuti dengan pengaturan yang jelas tentang hak dan kewajiban serta pertanggungjawaban pejabat perangkat daerah tersebut. Sehingga dengan demikian maka hubungan hukum publik dan pertanggungjawaban hukum publik terutama berkaitan dengan keuangan daerah menjadi jelas. Dengan pengaturan yang demikian maka akan tampak adanya batasan kewenangan kepala daerah sebagai pihak yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan yang dapat mewakili pemerintah daerah pada kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan yang pada pengelolaan Perseroda berkedudukan sebagai pemegang saham dalam forum RUPS. Organ Perseroda akan menjalankan tugas dan kewajiban serta kewenangannya dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan Perseroda sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip dasar tata kelola perusahaan yang baik.

Ad. 4. Penataan Ulang Pengelolaan dan Pengendalian Perseroda

Berbagai hasil penelitian tentang pengelolaan BUMD menggambarkan bahwa tidak berkembangnya BUMD disebabkan oleh faktor belum dimilikinya budaya perusahaan oleh banyak BUMD serta pengelolaan BUMD yang tidak sesuai dengan dasar-dasar manajemen bisnis yang baik atau yang didasarkan kepada prinsip tata kelola perusahaan yang baik karena dalam operasional perusahaan adanya keterlibatan pemerintah daerah. Menurut Taufik, campur tangan pemerintah daerah menjadikan BUMD cenderung tidak profesional.³⁹⁸

³⁹⁸ Taufik, Eksistensi *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Daerah, Jurnal Relasi, STIE Mandala Jember, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2015, hlm.332

Dampaknya adalah ketidaksiapan BUMD menyongsong perubahan lingkungan bisnis yang terus berkembang.

Secara khusus pada pengelolaan Perseroda, keunggulan tata kelola perusahaan yang baik adalah memberikan petunjuk kepada seluruh organ perusahaan yaitu RUPS, direksi dan komisaris untuk memahami hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawabnya sehingga setiap organ mampu melaksanakan tugasnya secara bertanggungjawab. Hal ini sejalan dengan pendapat Dyah Permata Budi Asri,³⁹⁹ yang menyatakan bahwa dengan prinsip diterapkannya prinsip tata kelola perusahaan yang baik maka RUPS, direksi dan komisaris dapat menjamin pengendalian investasi dan aset perusahaan. Oleh karenanya kewajiban memiliki sistem dan pengawasan internal, yang mencakup bidang keuangan, operasional, manajemen resiko dan kepatuhan menjadi tugas dan tanggung jawab direksi. Sedangkan menjaga agar tidak terjadi kelalaian pengelolaan dan penyalahgunaan wewenang oleh direksi dan para pejabat eksekutif perusahaan menjadi kewenangan komisaris serta RUPS dapat menjalankan seluruh kewenangan yang diberikan kepadanya secara bertanggungjawab. Dengan demikian penerapan prinsip tata kelola yang baik dalam pengelolaan Perseroda dapat meningkatkan nilai tambah perusahaan melalui beberapa hal, yaitu: meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan kesinambungan perusahaan; meningkatkan legitimasi perusahaan yang dikelola secara profesional, terbuka, dan adil serta dapat menghormati dan menjaga hak

³⁹⁹ Dyah Permata Budi Asri, Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang PT, dalam <http://janabadra.cic.id/ujb/00-2411-7401-pdf>, diakses tanggal 25/11/2022, pukul 21.00

dan kewajiban para pemegang saham dan pihak lainnya yang berkepentingan dengan perusahaan.

Pengaturan secara normatif penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik pada pengelolaan Perseroda dapat ditemukan pada Pasal 92 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Pemerintah Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan penafsiran terhadap Pasal 92 tersebut maka peran Gubernur dalam pengelolaan Perseroda berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, adalah sebagai berikut:

1. Dalam Prinsip Keterbukaan (Transparansi), mewujudkan prinsip transparansi, tugas Gubernur adalah melakukan pengawasan terhadap sistem informasi perusahaan yaitu tersedianya informasi yang akurat, cukup, dan tepat waktu kepada public. Perusahaan, dapat mempublikasikan informasi keuangan serta informasi lainnya yang material dan berdampak signifikan pada kinerja perusahaan secara akurat dan tepat waktu. Selain itu, para investor dapat mengakses informasi penting perusahaan secara mudah pada saat diperlukan.
2. Dalam Prinsip Dapat Dipertanggungjawabkan (Akuntabilitas), dalam pengawasan Gubernur mewujudkan prinsip akuntabilitas memastikan pada pengelolaan perusahaan ada ketegasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ perusahaan agar perusahaan dapat dikelola secara efektif dan efisien. Dalam prakteknya bentuk implementasi dari prinsip ini adalah adanya praktek audit internal yang efektif, serta adanya kejelasan

- fungsi, wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam anggaran dasar perusahaan dan target pencapaian perusahaan di masa depan.
3. Dalam Prinsip Pertanggungjawaban (Responsibility), dalam pengawasan Gubernur mewujudkan prinsip pertanggungjawaban adalah perusahaan harus diarahkan untuk memperbaiki sistem pertanggungjawabannya yakni tentang sistem perpajakan perusahaan, hubungan industrial antara direksi dan karyawan, perlindungan lingkungan hidup tempat perusahaan melakukan investasi, kesehatan dan keselamatan kerja karyawan, standar penggajian yang lebih baik dan persaingan yang sehat antara sehingga dapat menjadi perusahaan yang sehat.
 4. Dalam Prinsip Kemandirian, dalam pengawasan Gubernur mewujudkan prinsip kemandirian adalah pengelolaan perusahaan harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab tanpa adanya benturan kepentingan serta pengaruh atau tekanan dari berbagai pihak yang berkepaning dengan perusahaan, bahkan dari kepentingan pemegang saham mayoritas yang bertentangan dengan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
 5. Dalam Prinsip Kewajaran, dalam pengawasan Gubernur, mewujudkan prinsip kewajaran adalah dengan menghindarkan perusahaan dari berbagai bentuk benturan kepentingan, dan membuat seluruh sumber daya perusahaan dapat dikelola secara baik, wajar serta hati-hati (*prudent*) serta untuk mengawasi dan memastikan adanya kesetaraan perlakuan diantara berbagai kepentingan dalam perusahaan.

Berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas, Gubernur memiliki wewenang yang luas mewujudkan pelaksanaan prinsip tata kelola perusahaan yang baik pada pengelolaan Perseroda melalui forum RUPS. Sesuai hakikat prinsip tata kelola perusahaan yang baik, maka wewenang Gubernur adalah meningkatkan kapasitas perusahaan melalui supervisi atau melaksanakan kontrol terhadap kinerja manajemen, yaitu melalui fungsi pengawasan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan prinsip ini oleh direksi, komisaris, dan pegawai perusahaan.

Namun menurut penulis, dengan memperhatikan kedudukan Gubernur sebagai pejabat publik dalam fungsinya sebagai RUPS dalam pengelolaan Perseroda diketahui dapat menyebabkan terjadinya benturan nilai dan kepentingan pada penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik sebagai akibat adanya wewenang Gubernur sebagai pemimpin yang memegang kekuasaan melakukan pengelolaan terhadap keuangan daerah dan yang menjadi wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan yang pada pengelolaan Perseroda berkedudukan sebagai pemegang saham dan berfungsi sebagai RUPS. Menurut penulis kewenangan gubernur sebagai pejabat publik yang berkedudukan sebagai pemegang saham dan berfungsi sebagai RUPS yang pada tataran implementasinya menyebabkan terjadinya kendala dalam pengelolaan dan pengendalian Perseroda. Kendala dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu kendala yang berasal dari dalam perusahaan, kendala yang berasal dari luar perusahaan, dan kendala yang berasal dari komposisi kepemilikan. Kendala yang dapat terjadi yang bersumber dari dalam

perusahaan yaitu sebagai kepala daerah yang harus menjalankan fungsi utamanya sebagai pelaksana urusan pemerintahan di daerah menyebabkan kurangnya komitmen melaksanakan prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang berpengaruh terhadap belum maksimalnya penerapan budaya perusahaan dan sistem pengendalian internal perusahaan. Kendala yang berasal dari luar perusahaan yaitu berkaitan dengan kepastian susunan dan aturan hukum tentang kedudukan hukum Perseroda sebagai badan usaha milik daerah yang bertugas menghasilkan keuntungan bagi daerah sehingga dengan demikian Perseroda disebut sebagai perusahaan yang sehat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Selanjutnya kendala yang berasal dari susunan kepemilikan. Susunan kepemilikan yang hanya fokus kepada kepentingan kepala daerah sebagai pejabat publik dapat menyebabkan terjadinya penyalahgunaan sumber daya perusahaan yang dapat berakibat mengurangi kualitas perusahaan.

Sebagai penjelasan pendapat penulis tersebut di atas maka argumentasi yang digunakan penulis adalah merujuk kepada *penafsiran sistematis* kepada isi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Badan Usaha Milik Daerah dikaitkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, menyebabkan dalam pengelolaannya Perseroda memiliki posisi yang sangat bergantung kepada Pemerintah Daerah. Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 tersebut di atas dalam Pasal 2 Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (4), Pasal 3, 4 Ayat (1), Ayat (2)

dan Ayat (3), mewajibkan direksi menyusun Rencana Bisnis dan Rencana Kerja Anggaran. Di mana pada pengelolaan Perseroda, direksi wajib mengikuti kedua rencana tersebut. Namun dalam pelaksanaannya rencana bisnis dan rencana kerja anggaran dan pendapatan tidak dapat diputus dalam tenggang waktu singkat. Kondisi ini dapat terjadi karena direksi harus meminta persetujuan dari komisaris dan disahkan dalam forum RUPS yang dalam hal ini akan berhadapan dengan kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas. Keadaan ini menyebabkan direksi tidak memiliki kuasa untuk membuat keputusan dalam waktu singkat sehingga dapat menjadi hambatan bagi Perseroda dalam bernegosiasi dengan pihak ketiga sehingga menghilangkan kesempatan atau peluang bisnis. Dalam prespektif dunia usaha, Perseroda sebagai badan hukum privat dalam lingkup usahanya harus bersaing dengan perusahaan swasta lainnya. Keadaan ini menggambarkan bahwa adanya perbedaan budaya perusahaan budaya birokrasi. Budaya kerja perusahaan berorientasi pada hasil, sedangkan budaya birokrasi yang mengutamakan proses. Dengan demikian jika hanya mengatur prinsip tata kelola perusahaan yang baik pada sebuah peraturan atau kebijakan saja tidak akan berhasil jika tidak didukung dengan budaya organisasi perusahaan. Prinsip tata kelola perusahaan yang baik dapat dijalankan pada pengelolaan Perseroda jika lingkungan perusahaan tersebut bebas dari kepentingan yang berada di luar bisnis. Hadirnya kepala daerah sebagai pemegang saham dalam forum RUPS akan berpengaruh terhadap profesionalitas pengelolaan Perseroda oleh direksi dan akan berpengaruh kepada kemandirian Perseroda sebagai badan usaha yang

berbentuk Perseroan Terbatas. Dengan melakukan analisis pendekatan *konstruksi analogi* sesuai **Tabel 4.2 Tentang Kesesuaian Unsur Perseroda Dan PT Persero**, maka terhadap pengelolaan BUMN secara normatif telah memiliki peraturan tentang tata kelola perusahaan yang baik, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor Per-01/MBU/2011 tanggal 1 Agustus 2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) pada BUMN, maka pengelolaan PT Persero masa kini dapat menjadi teladan atau panutan serta menjadi pembanding bagi pengelolaan Perseroda. Sehingga harus ada pemisahan yang jelas antara pengelolaan pemerintah dan pengelolaan perusahaan, sehingga Perseroda dapat menjadi badan usaha yang professional.

Profesionalitas Perseroda sebagai badan usaha yang dimiliki daerah serta akan nampak jika Perseroda mampu mencapai tujuannya yaitu mendatangkan keuntungan sebagai entitas bisnis. Hal ini sesuai dengan hasil *penafsiran sistematis* yang dilakukan kepada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyebutkan bahwa ketentuan mengenai tujuan mencari keuntungan merupakan tujuan dasar dari pendirian perseroan karena sebagai organisasi yang berbentuk perseroan, tujuan pendirian Perseroda adalah mengejar keuntungan (*profit motive*). Hal ini dikuatkan oleh pendapat Monks Robert sebagaimana yang dikutip oleh Alexander Jebadu,⁴⁰⁰ yang menyatakan bahwa perseroan adalah pribadi

⁴⁰⁰ Alexander Jebadu, *Supra no.45*, hlm.9

artifisial yang diciptakan oleh hukum yang digunakan untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Dalam upaya memenuhi tujuan tersebut maka direksi sebagai organ yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan Perseroda memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menyusun rancangan bisnis, rancangan kerja dan anggaran serta rancangan kerja sama Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD. Menurut Pasal 3 Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, menyebutkan bahwa rencana bisnis merupakan dasar perjanjian dan sebagai kontrak kinerja direksi dalam pengelolaan Perseroda. Namun merujuk kepada pengaturan mengenai tugas dan tanggung jawab direksi maka direksi dilindungi oleh prinsip *Business judgement rule* sesuai prinsip pengelolaan Perseroan Terbatas. Prinsip *Business judgement rule* adalah suatu konsep dalam hukum perseroan di mana direksi perseroan tidak dapat dibebankan tanggung jawab secara hukum atas keputusan yang diambilnya, meskipun keputusan tersebut menimbulkan kerugian bagi perusahaan. Keputusan direksi tersebut dinyatakan benar sepanjang keputusan tersebut dilakukan dengan iktikad baik, dengan tujuan dan cara yang benar, serta didasarkan kepada rasionalitas dan prinsip kehati-hatian.⁴⁰¹

Prinsip *business judgement rule* berakar dari doktrin *fiduciary duty* atau tanggung jawab direksi perusahaan. Perlindungan direksi melalui

⁴⁰¹ Asep Mulyana, *Business Judgment Rule*, Praktik Peradilan Terhadap Penyimpangan dalam Pengelolaan BUMN/BUMD, Grasindo, Jakarta, 2018, hlm.4

prinsip *Business judgment rule* terjadi sebagai dampak telah dilaksanakannya prinsip *business judgment rule* dalam menjalankan tanggungjawabnya mengelola perusahaan (*fiduciary duty*) dimana tugas ini lahir secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan tanggung jawab antara direksi dengan perusahaan yang dipimpinnya. Dengan demikian direksi harus memiliki kemampuan serta kepedulian (*duty of skill and care*) dan kejujuran terhadap perusahaan. Dalam pelaksanaan tugas *fiduciary duty*, Direksi wajib melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*bona fides*), memiliki tujuan yang tepat (*proper purpose*), bertanggungjawab terhadap kebebasan yang dimilikinya (*unfettered discretion*), serta tidak mempunyai konflik tugas dan kepentingan (*conflict of duty and interest*). Jika dalam pelaksanaan tugasnya direksi melakukan pelanggaran terhadap ketentuan anggaran dasar perseroan, maka direksi yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari tindakannya tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang direksi dapat membuktikan bahwa kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) direksi dalam keputusan bisnisnya tersebut maka direksi dibebaskan dari tanggungjawab tersebut.⁴⁰²

Pengaturan tentang konsep *business judgment rule* di Indonesia telah mendapat legitimasi sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Perseroan Terbatas, secara khusus dalam Pasal 97 ayat (5), yang menyebutkan:

⁴⁰² Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgment Rule*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm.2

- (5) Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:
 - a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
 - b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
 - c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
 - d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Memperhatikan bunyi pasal di atas maka dalam pengelolaan Perseroda, direksi Perseroda dilindungi oleh Undang-Undang menurut ketentuan dalam hukum perseroan. Sebaliknya jika direksi melakukan tindakan yang berkaitan dengan perbuatan *ultra vires*, yaitu tindakan yang dilakukan melampaui batas kewenangan yang tercantum dalam anggaran dasar perseroan yang berkaitan dengan maksud dan tujuan perseroan seperti tidak memiliki itikad baik, atau lalai dan salah dalam melakukan tugas kepengurusan Perseroda, maka berdasarkan Pasal 97 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, setiap anggota direksi berkewajiban bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroda. Tanggung jawab direksi ini sejalan dengan ketentuan prinsip *piercing the corporate veil* atau *lifting the veil* yang diterjemahkan sebagai menyikap cadar atau tabir perusahaan.⁴⁰³

Untuk memastikan bahwa pengurusan Perseroda sesuai dengan tujuan pendiriannya maka dalam pendirian Perseroda sebagai badan hukum

⁴⁰³ Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 122.

mewajibkan pendiri Perseroan membuat Anggaran Dasar. Anggaran Dasar merupakan peraturan penting yang menjadi dasar bekerjanya suatu perusahaan. Dalam praktek, Anggaran Dasar digunakan oleh organisasi, badan, atau perkumpulan sebagai pedoman menjalankan pengurusan sehari-hari, atau mengatur hal-hal yang berkaitan dengan internal organisasi/badan/perkumpulan tersebut. Hal ini diperkuat dengan pendapat Sentosa Sembiring,⁴⁰⁴ yang menyebutkan bahwa Anggaran Dasar merupakan ruh dari Perseroan Terbatas, dengan alasan Anggaran Dasar merupakan ketentuan tertulis mengenai kekuasaan dan hak-hak yang dapat dilakukan pengurus Perseroan Terbatas. Anggaran Dasar merupakan dokumen yang berisi aturan internal dan pengurusan Perseroan Terbatas, serta memuat aturan pokok mengenai penerbitan saham, perolehan saham, modal, Rapat Umum Pemegang Saham, hak suara, direksi, dan hal lain sebagainya.

Anggaran Dasar merupakan suatu peraturan yang berlaku pada badan hukum, sehingga Anggaran Dasar merupakan produk hukum. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perseroan Terbatas, yaitu:

Terhadap Perseroan berlaku Undang-Undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dengan demikian pengelolaan dan pengendalian Perseroan tunduk pada Anggaran Dasar. Anggaran Dasar dalam lingkup Perseroan Terbatas disusun dan ditetapkan oleh pendiri Perseroan Terbatas yang berkedudukan sebagai Pemegang Saham dan selanjutnya dimuat dalam akta pendirian

⁴⁰⁴ Sentosa Sembiring, Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas, Nuansa Aulia, Bandung, 2013, hlm.41

Perseroan Terbatas. Dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 339 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor Pemerintahan Daerah, maka Perseroda sebagai badan hukum privat memiliki Anggaran Dasar sebagai salah satu syarat untuk memperoleh status badan hukum. Selain itu Anggaran Dasar Perseroda menjadi dasar dalam pengurus melakukan pengelolaan dan pengendalian terhadap Perseroda.

Perseroda sebagaimana Perseroan Terbatas pada pendiriannya harus memenuhi sejumlah persyaratan, yaitu didasarkan pada perjanjian, dapat melakukan kegiatan usaha serta memiliki modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Sehingga konsekuensinya bahwa Perseroda adalah badan hukum yang mandiri yang dapat melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar pengadilan serta mempunyai harta yang terpisah dari para pengurusnya maupun para pendirinya.⁴⁰⁵ Hal ini dikuatkan dengan pendapat Varly Verari Maneking⁴⁰⁶, yang menyebutkan bahwa dalam pendirian Perseroan Terbatas, perbuatan hukum para pendiri harus dicantumkan dalam akta pendirian. Dengan demikian maka para pendiri Perseroda pada saat pendirian perusahaan telah terikat oleh ketentuan yang berlaku menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Sesuai analisis pada **Tabel 4.1 Tentang Perbedaan Entitas BUMD Perumda dan BUMD Perseroda** sebagai hasil *penafsiran sistematis* kepada

⁴⁰⁵ Binoto Nadapdap, Hukum Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm.6

⁴⁰⁶ Varly Verari Maneking, Kedudukan Hukum Dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Lex Crimen, Volume 5, Nomor 7, September 2016, hlm.94

isi Pasal 331 Ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang membedakan bentuk hukum BUMD atas dua jenis, yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, maka dapat disimpulkan bahwa perbedaan kedua jenis usaha ini bergantung kepada tujuan dan sifat usahanya. Tujuan dan sifat usaha Perumda fokus kepada pelayanan demi kepentingan umum (*public service*), termasuk menyediakan barang dan jasa. Hal ini sejalan dengan pendapat Christine S.T Kansil, bahwa perusahaan yang bergerak pada sektor jasa yang penting atau *public utilites* disebut sebagai perusahaan umum. Arti penting dalam konteks ini maksudnya sangat penting karena menyangkut kehidupan orang atau berhubungan dengan kebutuhan orang banyak. Penting juga diartikan bahwa fungsi suatu komponen tidak tergantung dengan komponen lain. Pada dunia perusahaan konsep kata penting diartikan sebagai jenis usaha tersebut memiliki sifat sangat strategis sehingga tidak dapat diserahkan ke swasta dengan alasan jenis usaha tersebut menyangkut kebutuhan hidup orang banyak serta bersifat monopoli oleh negara.⁴⁰⁷ Mengenai tujuan pendirian Perumda telah diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang menyebutkan:

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

⁴⁰⁷ Christine S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2010), hlm. 57-58.

Sehingga ketika dilakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 8 tersebut di atas, maka pendirian Perumda bertujuan menyelenggarakan kemanfaatan umum.

Berbeda dengan tujuan Perumda, maka tujuan khusus Perseroda di atur secara umum dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah hanya menyebutkan tujuan pendirian BUMD. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Pemerintahan Daerah belum mengatur mengenai karakteristik khusus tujuan pendirian Perseroda. Tujuan pendirian Perseroda selalu ditafsirkan kepada tujuan pendirian PT Persero sesuai yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang menyebutkan:

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah : a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat; b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Menurut penulis perlu juga menyebutkan dengan jelas tujuan pendirian Perseroda yang membedakannya dengan tujuan pendirian Perumda karena dengan memberikan rumusan yang jelas tentang karakteristik khusus tujuan pendirian Perseroda akan memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan Perseroda. Alasan harus dilakukan perbedaan tujuan antara Perumda dan Perseroda karena bertolak dari penalaran hukum, jika terdapat persamaan antara tujuan pendirian Perumda dan tujuan pendirian Perseroda, maka tidak perlu dilakukan pembedaan antara dua bentuk badan usaha BUMD tersebut oleh

pembentuk undang-undang. Sebaliknya cukup menggunakan bentuk hukum tunggal yaitu Perusahaan Daerah seperti yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Dengan memberikan kepastian terhadap karakteristik khusus tujuan pendirian Perseroda yaitu adanya rumusan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan akan menyebabkan organ Perseoda dapat bekerja dengan penuh tanggung jawab dan secara optimal dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah sebagai pendiri dan pemilik perusahaan dan *stake holder*.

Selanjutnya akan dibahas tentang pengendalian Perseroda. Pengendalian perusahaan didefinisikan sebagai proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana. Dengan melakukan penafsiran kepada Pasal 55 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD, maka dapat diketahui bahwa direksi mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengelolaan dan pengendalian terhadap Perseroda dan dalam menjalankan tugasnya direksi bertanggungjawab kepada RUPS. Pada hirarki perusahaan RUPS adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Keadaan ini selaras dengan isi Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan direksi adalah organ perseroan yang paling bertanggung jawab dan berwenang terhadap pengurusan kepentingan Perseroan sesuai maksud dan tujuan pendirian Perseroan serta organ yang mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Sedangkan berkaitan dengan pertanggungjawaban direksi kepada RUPS, maka dengan melakukan

penafisran sistematis kepada Pasal 66 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas, dapat disimpulkan bahwa kewajiban direksi sebagai wujud tanggung jawabnya adalah menyampaikan laporan tahunan dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir kepada RUPS setelah dilakukan pemeriksaan oleh Dewan Komisaris. Pertanggungjawaban tersebut memuat sekurang-kurangnya: laporan keuangan yaitu laporan laba rugi, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan; laporan mengenai kegiatan Perseroan; detail masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan; dan lain-lain sesuai yang diatur dalam Undang-undang Perseroan Terbatas.

Perseroda sebagai badan usaha yang pendiriannya berasal dari inisiatif pemerintah daerah, maka logika hukumnya Perseroda adalah perusahaan yang pembentukannya, pendiriannya, kepemilikannya, pengelolaannya, dan pengawasannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Perseroda diatur oleh Peraturan Daerah sebagai dasar pendiriannya dan modal Perseroda secara keseluruhan atau sebagian berasal dari kekayaan dari daerah. Keadaan ini dipertegas dengan hadirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah sebagai penjabaran dari Pasal 58 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Permendagri tersebut secara langsung melegitimasi campur tangan kepala daerah dalam penentuan anggota

dewan komisaris dan direksi Perseroda. Keterlibatan pemerintah daerah pada pengelolaan Perseroda tidak dapat dihidari karena kedudukan Perseroda sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Namun harus juga disadari bahwa dengan bentuk badan hukum yang digunakan pada saat ini membawa konkuensi tidak mandirinya Perseroda dalam pengelolaannya.

Memperhatikan analisis yang telah dilakukan terhadap penataan ulang kedudukan hukum Perseroda, maka menurut penulis terhadap pengendalian Perseroda dapat ditempuh dua tahap, yaitu:

a. Pengendalian Publik.

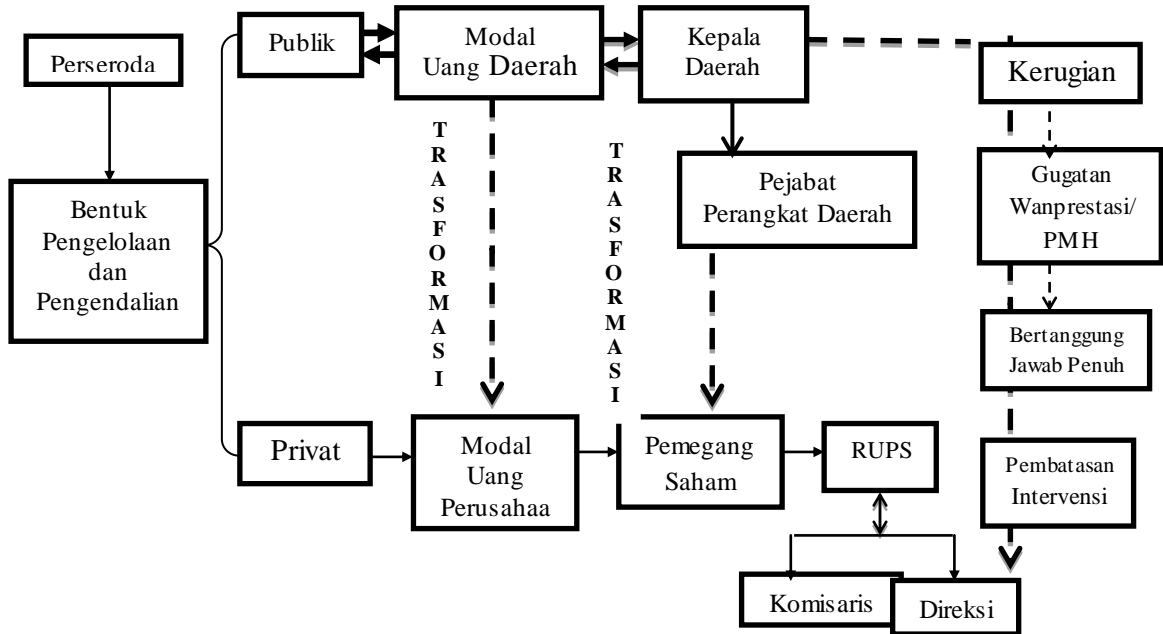
Hadirnya modal Perseroda yang bersumber dari keuangan daerah yang dipisahkan serta kedudukan pemerintah daerah sebagai pemilik modal dan menyebabkan Perseroda harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya kepada daerah melalui kepala daerah/gubernur.

b. Pengendalian Privat.

Sebagai badan usaha yang berbentuk badan hukum privat maka pengendalian Perseroda harus tunduk kepada kaidah-kaidah pertanggungjawaban yang ada dalam hukum perusahaan. Dalam hukum perusahaan pada forum RUPS, pemegang saham melakukan pengendalian dan pengawasan kepada direksi setelah membaca dan memperhatikan laporan dari dewan komisaris.

Untuk memperjelas mekanisme pengelolaan dan pengendalian Perseroda maka dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4.15
Bentuk Pengelolaan dan Pengendalian Perseroda



Berdasarkan gambar di atas maka dapat dijelaskan bahwa pengelolaan dan pengendalian Perseroda berada pada mekanisme pengelolaan dan pengendalian publik dengan alasan bahwa Perseroda didirikan oleh pemerintah daerah dan modal Perseroda berasal dari APBD yang dipisahkan. Selain itu, alasan bahwa harus berdasarkan mekanisme pengelolaan dan pengendalian publik karena pendirian dan penyertaan modal pemerintah daerah harus mendapat persetujuan DPRD dan Peraturan Daerah adalah instrumennya. Dengan demikian maka pada fase pertanggungjawaban keuangan negara/publik yang bertanggung jawab adalah kepala daerah/gubernur. hal ini sesuai dengan *penafsiran sistematis* yang dilakukan kepada isi Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang

menyatakan bahwa kepala daerah adalah pemegang kuasa pengelola keuangan daerah dan menjadi wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jadi, jelas bahwa keuangan publik yang dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah/gubernur. Selanjutnya ketika Perseroda telah didirikan sebagai badan usaha pengendalian Perseroda masih juga dalam kendali kepala daerah/gubernur karena kedudukan kepala daerah adalah sebagai RUPS. Hal ini juga dapat *ditafsirkan secara sistematis* kepada Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menyatakan kepala daerah adalah wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pada Perseroda kedudukannya sebagai pemegang saham. Oleh karena itu kepala daerah/gubernur adalah pihak yang harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Perseroda kepada daerah (mengikuti sistem pertanggungjawaban keuangan daerah) terutama ketika Perseroda menderita kerugian serta belum memberikant berkontribusi kepada Pendapatan Asli Daerah. Pada sisi yang lain, sebagai badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas yang berada pada ranah hukum Privat maka pengelolaan dan pengendalian badan usaha yang berbentuk Perseroda adalah dilakukan oleh direksi dibawah pengawasan komisaris dan dipertanggungjawabkan kepada RUPS. Dengan demikian kedudukan kepala daerah bertransformasi sebagai pemegang saham dan modal Perseroda terpisah dari pemegang saham juga bertransformasi menjadi modal/uang Perseroda. Sebagai badan usaha yang dimiliki daerah maka kepala daerah berkedudukan sebagi pemegang saham

mayoritas. Hal ini akan berdampak kepada kemandirian Perseroda sebagai badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas. Oleh karena itu maka antara direksi dan RUPS harus ada peraturan khusus yang mengatur kewenangan RUPS (kepala daerah) dalam pengelolaan Perseroda. Pertanggungjawaban direksi hanya kepada RUPS tanpa harus bertanggungjawab kepada daerah akibat modal yang disertakan dalam Perseroda. Pertanggungjawaban ini tidak hanya menyangkut rencana bisnis Perseroda namun yang terutama terhadap pengelolaan keuangan daerah. Jadi jika terjadi penyalahgunaan keuangan yang dilakukan oleh direksi maka kepala daerah/gubernur dapat melakukan tuntutan ganti kerugian melalui mekanisme gugatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum karena kerugian perusahaan adalah kerugian dalam berbisnis. Selain itu, kerugian bisnis tidak mengharuskan direksi bertanggungjawab secara publik terhadap keuangan daerah karena dalam mekanisme hukum perusahaan perseroan terbatas direksi hanya bertanggungjawab kepada RUPS. hal ini sejalan dengan *penasiran sistematis* yang dilakukan terhadap Pasal 90 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan bahwa pertanggungjawaban setiap anggota direksi yang bersalah atau lalai menjalankan tugasnya adalah utuh secara pribadi atas kerugian perseroan dan dalam hal direksi terdiri atas 2 (dua) anggota atau lebih maka tanggung jawab sebagaimana dimaksud berlaku secara tanggung renteng untuk setiap anggota Direksi. Hal ini menurut pendapat penulis dapat menjadi jalan tengah untuk dapat memastikan Perseroda adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum privat yang mandiri. Transformasi antara kegiatan dalam hukum publik menjadi

kegiatan dalam hukum privat menjadi hal yang penting yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga kedudukan Perseroda sebagai badan hukum privat menjadi jelas dan menjadi jaminan hukum bagi organ Perseroda dalam menjalankan dan melakukan pengendalian terhadap Perseroda.

4.2.2. Penataan Kedudukan Hukum Perseroda Sebagai Entitas Bisnis BUMD Berguna Meningkatkan Kesejahteraan Sosial

Pembahasan mengenai penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD secara langsung berpengaruh kepada peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Hal ini disebabkan kegiatan bisnis yang dijalankan oleh Perseroda adalah perwujudan kewajiban pemerintah daerah sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan demikian, maka harus ada ketentuan yang jelas ketika pemerintah daerah dituntut menjalankan fungsinya sebagai pelaku usaha yang menjalankan bisnis. Dalam konteks pendirian Perseroda maka bisnis yang dikelola oleh pemerintah daerah harus dilihat sebagai aktivitas bisnis dalam konteks tugas pemerintahan di daerah. Motivasi yang terarah dan jelas dalam pendirian dan pembentukan Perseroda oleh pemerintah daerah merupakan hal yang mutlak, karena pada prinsipnya pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang utama yaitu melakukan pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat. Oleh karena itu, kehadiran Perseroda sebagai badan usaha ditujukan untuk mendukung pembangunan dan pelayanan masyarakat harus memberikan keuntungan dan tidak merugikan keuangan daerah.

Perkembangan pendirian Perseroda sebagai BUMD tidak terlepas dari perkembangan kebijakan terkait BUMN, yaitu pemerintah menilai perlu dikembangkan program umum pemerintah di bidang ekonomi sebagai pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu bentuk perwujudan peran negara terhadap pemenuhan kepentingan rakyat yang mendasar di bidang ekonomi adalah melalui pembentukan BUMN dan BUMD. Sebagai badan usaha, BUMN dan BUMD adalah entitas yang menjalankan kegiatan ekonomi selain badan usaha swasta dan koperasi dalam sistem perekonomian nasional. Dalam sistem perekonomian nasional peranan BUMN dan BUMD adalah ikut menghasilkan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu hasil pengelolaan usaha yang dilakukan oleh BUMN dan BUMD merupakan sumber pendapatan bagi negara/daerah.

Pembukaan UUD 1945 telah menjelaskan mengenai tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia yaitu untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan sosial maka tujuan hadirnya pemerintah yaitu untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan sosial masyarakat. Konsep ini sejalan dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yaitu gagasan yang memberikan jaminan dan perlindungan terhadap warganya untuk dapat hidup sejahtera. Dalam konteks Indonesia, konsep *welfare state* dapat dipahami dari bunyi Pembukaan UUD 1945 dan sila-sila Pancasila yang menjadi bagian dari pembukaan hukum dasar (konstitusi) Indonesia, khususnya bunyi Sila Kedua Pancasila yang memperlihatkan bahwa prinsip-prinsip keadilan yang menyeluruh diperuntukan bagi seluruh warga negara Indonesia.

BUMN dan BUMD hadir sebagai badan usaha yang sahamnya dimiliki oleh negara/daerah, BUMN dan BUMD mempunyai peran penting sebagai salah satu pilar perekonomian nasional, sehingga kinerja BUMN/BUMD mempunyai dampak signifikan bukan hanya untuk badan usahanya sendiri melainkan juga untuk sektor ekonomi secara keseluruhan dalam mewujudkan tujuan kesejahteraan sosial. Pembangunan ekonomi yang diselenggarakan pemerintah merupakan upaya terencana, terprogram, sistematis, dan berkelanjutan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan mutu hidup seluruh warga masyarakat. Dengan demikian pengelolaan BUMN dan BUMD harus berpihak kepada kepentingan umum sehingga terpenuhinya kesejahteraan sosial masyarakat. Kesejahteraan adalah merupakan suatu kondisi yang harus diwujudkan bagi seluruh masyarakat di dalam pemenuhan kebutuhannya sehingga mampu menjalankan fungsi sosialnya.

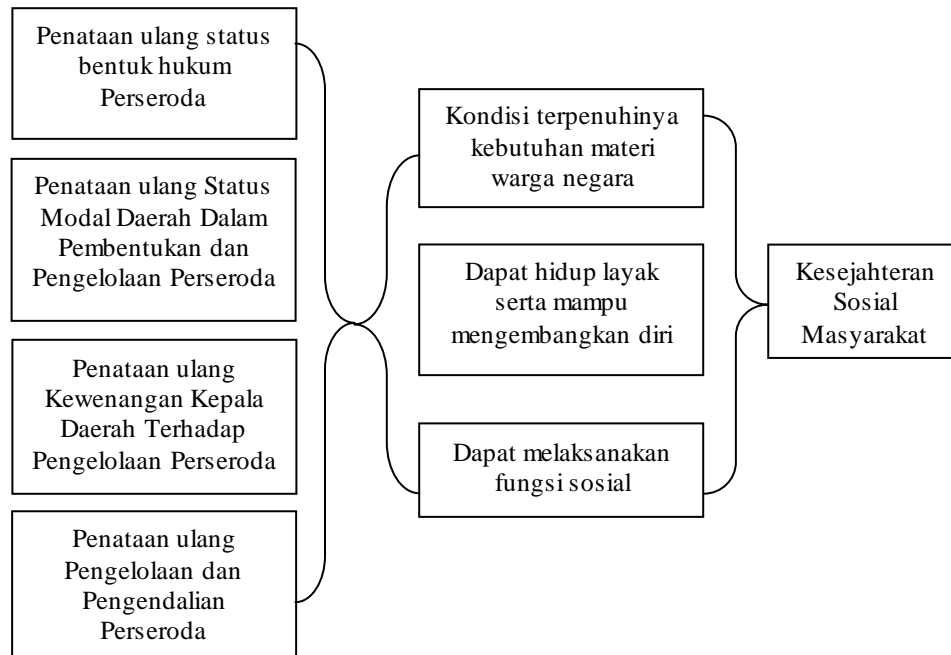
Indikator kesejahteraan sosial menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, adalah:

1. Kondisi terpenuhinya kebutuhan materi warga negara.
2. Dapat hidup layak serta mampu mengembangkan diri.
3. Dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Berdasarkan indikator tersebut di atas maka peran pemerintah dalam fungsinya mensejahterakan masyarakat dapat ditemukan dalam konsep ekonomi kesejahteraan dan kemiskinan, bahwa kemiskinan dapat ditanggulangi apabila dipenuhinya hak-hak dasar masyarakat. Konsep ini menitikberatkan pada strategi pemerintah yang harus membela kepentingan masyarakat sebab negara adalah kunci utama sebagai agen perubahan sosial yang diharapkan.

Secara umum keberhasilan peran Perseroda dalam perekonomian dan pembangunan daerah dapat dilihat dalam beberapa indikator yaitu: meningkatnya produksi, ketersediaan lapangan kerja dan meningkatnya pendapatan daerah. Sebagaimana Perumda, Perseroda juga memiliki berbagai peran dan fungsi sebagai tugas yang dibebankan padanya pada saat pendirian dan pembentukannya, yaitu: melakukan dan menerapkan kebijakan pemerintah pada bidang ekonomi dan pembangunan daerah, menyediakan dana untuk membiayai pembangunan daerah, memotivasi masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi, pemenuhan kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa, serta menjadi penggerak kegiatan usaha yang belum diminati pihak swasta. Untuk menjelaskan konsep penataan ulang kedudukan hukum Perseroda berguna dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat sesuai indikator tersebut di atas dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4.16
Hubungan Penataan Ulang Kedudukan Hukum Perseroda
Dan Kesejahteraan Sosial



Konsep penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis dalam spirit otonomi daerah adalah memastikan bahwa pengelolaan dan pengendalian Perseroda yang tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat menjadikan Perseroda sebagai entitas bisnis milik pemerintah daerah yang mandiri dalam usahanya sehingga dapat berkontribusi kepada peningkatan pendapatan asli daerah melalui keuntungan atau pendapatannya. Selain berkontribusi terhadap pendapatan asli daerah yaitu dari sisi finansial adalah memperoleh keuntungan, keberadaan Perseroda adalah membawa kemanfaatan bagi pemenuhan kesejahteraan sosial. Adapun pemenuhan kesejahteraan sosial dimaksud adalah:

Ad. 1. Kondisi Terpenuhinya Kebutuhan Material Warga Negara

Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada Tahun 2022 disebutkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan hanya 21,9% penduduk Indonesia merasakan kesejahteraan ekonomi. Data ini juga menyebutkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia sebesar 9,4%, warga rentan 20,6%, kelompok masyarakat menuju kelas menengah 48,2%, kelas menengah 21,5%, dan berpendapatan tinggi hanya 0,5%.⁴⁰⁸

Data tersebut di atas menjelaskan bahwa secara nasional kesejahteraan warga masyarakat belum berada pada keadaan sejahtera. Meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat merupakan tujuan pembangunan. Hal ini

⁴⁰⁸ Emir Chairullah, Wapres: Tingkat Kesejahteraan Rakyat Indonesia Masih Timpang, dalam <https://mediaindonesia.com/ekonomi/451847/wapres-tingkat-kesejahteraan-rakyat-indonesia-masih-timpang>, diakses tanggal 20 Juni 2023, pukul 20.00

sejalan dengan kosnep yang diatur dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial bahwa untuk mencapai tujuan kesejahteraan sosial pemerintah adalah pihak yang bertanggungjawab mewujudkannya dan sejalan isi Pasal 24 Ayat (3) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang menyatakan bahwa tanggung jawab penyelenggara kesejahteraan sosial untuk tingkat provinsi adalah Gubernur. Pemerintah provinsi bertanggungjawab menyelenggarakan kegiatan untuk mensejahterakan masyarakat yaitu dengan mendistribusikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam APBD. Sehingga dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial maka pendirian Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD adalah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah melalui kegiatan usahanya untuk mendatangkan keutungan bagi daerah yaitu meningkatkan pendapatan asli daerah.

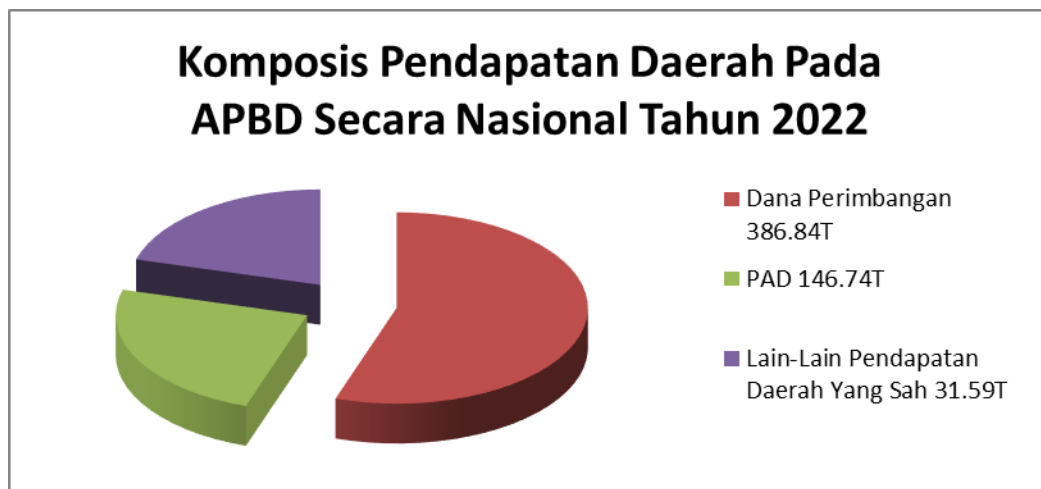
Memaknai peran negara dalam menjalankan tugas dan kewajibannya di bidang ekonomi sebagai penjamin perwujudan kesejahteraan masyarakat maka negara berdasarkan prinsip otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya serta kepentingan masyarakat di daerahnya secara mandiri. Oleh karena itu melalui otonomi daerah, pemerintah daerah mendapat legitimasi untuk mendirikan BUMD baik yang berbentuk Perumda ataupun Perseroda yang tujuan pembentukannya secara finansial diharapkan akan meningkatkan PAD.

Salah satu pilar yang menunjukkan kemandirian keuangan suatu daerah adalah kemampuan PADnya. Pendapatan Asli Daerah adalah faktor yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasar pada prinsip otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peranan PAD dalam keuangan daerah menjadi salah patokan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh dan menghimpun PAD, maka akan semakin besar pula tersedia jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah. Indikator yang menentukan derajat kemandirian suatu daerah adalah kemampuan PADnya. Semakin besar penerimaan PAD suatu daerah maka dapat menurunkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut kepada pemerintah pusat. Hal ini disebabkan PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang diperoleh daerah itu sendiri. Sesuai Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah dalam pasal 1 Ayat (18) dijelaskan bahwa, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang cara memperolehnya berasal dari pengelolaan sumber daya dalam wilayahnya sendiri dan yang diambil berdasarkan peraturan daerah yang berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peningkatan PAD merupakan salah satu landasan keberhasilan dalam mencapai tujuan pembangunan daerah. Hal ini karena pendapatan asli daerah menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*), dan melaksanakan pembangunan (*development function*).

Pengembangan potensi daerah akan menciptakan pendapatan asli daerah yang bermanfaat untuk melaksanakan tujuan pembangunan. Pengelolaan pendapatan asli daerah yang efektif dan efisien perlu dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi daerah maupun perekonomian nasional. Kontribusi yang dicapai dari Pendapatan Asli Daerah dapat terlihat dari seberapa besar pendapatan tersebut disalurkan untuk membangun daerah agar lebih berkembang dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk memberikan gambaran lebih jelas tentang postur pendapatan daerah melalui APBD, berikut ini adalah data tentang Komposisi Pendapatan Daerah pada APBD yang bersumber dari 3 (tiga) bagian utama pendapatan yaitu melalui PAD, Dana Perimbangan, dan Dana Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.⁴⁰⁹

Gambar 4.17
Komposisi Pendapatan Daerah Pada APBD
Secara Nasional Tahun Anggaran 2022



Sumber: Diolah dari Data Laporan Ekonomi dan Fiskal Daerah, Kemenkeu RI

⁴⁰⁹ Laporan Ekonomi Dan Fiskal Daerah: Capaian Dan Tantangan Pembangunan, LPEFD Edisi XXX, Agustus 2022, hlm.13 dalam <https://djk.kemenkeu.go.id/?portfolio=lpefd-edisi-xxx>, diakses tanggal 20/3/2023, Pukul 23.30

Dari data di atas dapat dijelaskan bahwa postur APBD dari sisi pendapatan daerah secara nasional adalah Dana Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah masih mendominasi sumber pendapatan daerah di Indonesia yaitu sebesar 386.84 Triliun, dari total Pendapatan Asli Daerah sebesar 146,74T dan dari dana lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 31.59T. Defenisi Dana Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keunagan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sedangkan defenisi dari Dana Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah menurut Undang-Undang tersebut di atas adalah seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya akan ditampilkan Data Komposisi Pendapatan Asli Daerah Secara Nasional. Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari 4 (empat) bagian utama, yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.⁴¹⁰

⁴¹⁰ *Id.*, hlm.15

Gambar 4.18
Komposisi Sumber PAD Pada APBD Nasional Tahun Anggaran 2022



Sumber: Diolah dari Data Laporan Ekonomi dan Fiskal Daerah, Kemenkeu RI

Data pada bagan di atas terlihat bahwa pajak daerah merupakan sumber pendapatan tertinggi dari PAD, lalu diikuti dengan penerimaan yang berasal dari Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah dan selanjutnya adalah penerimaan yang berasal dari pengelolaan BUMD dan penerimaan dari Retribusi adalah yang terkecil.

Perseroda sebagai bentuk usaha milik pemerintah daerah dibentuk dan didirikan untuk dapat meningkatkan PAD sehingga tidak selalu bergantung pada pemerintah pusat. Penataan status kedudukan hukum Perseroda dapat mengakibatkan pengelolaan Perseroda dijalankan secara professional sehingga Perseroda berperan bagi peningkatan perekonomian daerah. Pegukuran peran Perseroda terhadap peningkatan sistem ekonomi daerah dapat dilakukan melalui sumbangan keuntungan Perseroda terhadap perhitungan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan potensinya menerima tenaga kerja.

Perhitungan terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto bertujuan untuk membantu membuat kebijakan daerah atau perencanaan, evaluasi hasil pembangunan, memberikan informasi yang dapat menggambarkan kinerja perekonomian daerah.

Memberikan manfaat bagi pengembangan perekonomian daerah sesuai dengan potensi daerahnya, melaksanakan kegiatan demi kepentingan masyarakat dalam bentuk menyediakan barang dan jasa yang berkualitas untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat serta untuk memperoleh keuntungan merupakan tujuan didirikannya dan dibetuknya Perseroda oleh pemerintah daerah. Sehingga dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan tata kelola serta pembinaan secara berkelanjutan untuk menghasilkan Perseroda yang berkualitas dan memberikan pengaruh signifikan terhadap pendapatan daerah. Memberikan kepastian terhadap bentuk badan hukum Perseroda mengakibatkan Perseroda mampu merespon secara tepat dan cepat menangkap peluang inovasi serta meningkatkan kualitas dan kompetensi SDM sehingga roda bisnis dan fungsi untuk mendapatkan keuntungan dapat berjalan dengan optimal. Menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi dan kewajaran sebagaimana yang diatur pada konsep tata kelola perusahaan yang baik yang berlandaskan kepada etika berusaha dibawah payung peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan Perseroda menjadi badan usaha yang akan memberikan keuntungan kepada daerah. Prinsip-prinsip tata kelola perusahaan ini dilakukan terutama oleh direksi dan manajemen yang akan

diikuti oleh seluruh karyawan sehingga akan terciptanya budaya perusahaan yang baik.

Pengelolaan Perseroda berlandaskan kepada prinsip tata kelola perusahaan yang baik akan menciptakan budaya organisasi yang selain untuk memenuhi tujuan utamanya mendatangkan keuntungan bagi daerah, Perseroda juga mampu menciptakan lapangan kerja melalui berbagai bidang usaha yang menjadi *Core business* perusahaan. Sehingga menurut pendapat penulis, hal ini sesuai dengan *penafsiran sistematis* yang dilakukan kepada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, yang mana dalam pasal ini menegaskan bahwa:

1. Pembentukan Perseroda berlandaskan kepada kelayakan bidang usaha Perseroda yang akan didirikan dan kebutuhan daerah tersebut. Hal ini dapat diartikan bahwa bahwa pembentukan dan pendirian Perseroda telah benar-benar dikaji sesuai dengan kebutuhan daerah, sehingga pendirian dan pembentukan Perseroda merupakan investasi yang mendatangkan keuntungan bagi daerah.
2. Kelayakan bidang usaha Perseroda dilakukan melalui kajian terhadap kemampuan ekonomi, kondisi pasar dan pemasaran, kemampuan keuangan, dan aspek lainnya, yaitu berupa ketersediaan teknologi dan sumber daya manusia. Hal ini dapat diartikan bahwa pembentukan dan pendirian Perseroda menjadi harapan daerah untuk menambah pendapatan daerah dan menciptakan lapangan kerja sehingga berguna

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari aspek pemenuhan materi masyarakat.

3. Pendirian Perseroda sebagai komponen dari kebijakan RPJMD. Kebijakan pemberian dana untuk kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha Perseroda bersumber dari APBD. Hal ini menegaskan bahwa pembentukan dan pendirian Perseroda telah dilakukan dengan perencanaan yang matang oleh pemerintah daerah dengan demikian maka dengan adanya dukungan dari pemerintah daerah Perseroda adalah badan usaha yang harus mendatangkan keuntungan bagi daerah dalam kegiatan usahanya.

Ad.2. Dapat Hidup Layak Dan Mampu Mengembangkan Diri

Citra keuangan pemerintah daerah akan tercermin dari besarnya PAD yang diperoleh, dan bagaimana alokasi keuangan pemerintah daerah tersebut untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Untuk meningkatkan penerimaan PAD, pemerintah daerah perlu melakukan analisis potensi-potensi yang ada di daerah dan mengembangkan potensi tersebut sebagai pemasukan daerah. Untuk menjelaskan pentingnya peranan Perseroda sebagai entitas BUMD yang menjadi salah satu sumber pendapatan daerah, maka berikut ini adalah contoh Komposisi Pendapatan Daerah pada APBD Provinsi NTT dan Pendapatan Asli Daerah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2022.

Tabel 4.3
Komposisi Pendapatan Daerah Dalam APBD
Provinsi NTT Tahun Anggaran 2022

No	Pendapatan Daerah	Realisasi
1	Pendapatan Asli Daerah	1.238.032.648.888
2	Pendapatan Perimbangan (Transfer) Dari Pemerintah Pusat	4.001,655.446.445
3	Dana Lain-lain Penerimaan Daerah Yang Sah	73.758.777.275

Sumber: Diolah dari Data APBD Provinsi NTT, Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT

Dari data di atas dapat dijelaskan bahwa dana perimbangan atau dana transfer dari pemerintah pusat masih menjadi yang terbesar dari postur penerimaan daerah. Seharusnya dengan adanya otonomi daerah penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah menjadi sentral karena daerah diberi kewenangan untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah.

Tabel 4.4
Pendapatan Asli Daerah Provinsi NTT Tahun 2022

No	Pendapatan Daerah	Realisasi
1	Pajak	929.862559.388
2	Retribusi Daerah	69.890.857.732
3	Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan (BUMD)	54.982.172.050
3	Dana Lain-lain PAD Yang Sah	177.297.059.718

Sumber: Diolah dari Data APBD Provinsi NTT, Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT

Berdasarkan data pada di atas, maka dapat dilihat pendapatan dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (pengelolaan BUMD) adalah

pendapatan paling kecil jumlahnya dalam menyumbang Pendapatan Asli Daerah.

Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa pentingnya daerah menggali sumber-sumber pembiayaan yang dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah karena besaran penerimaan pendapatan daerah yang ada dalam APBD semuanya akan digunakan dalam membiayai daerah otonom. Berikut ini adalah contoh Belanja Daerah yang yang uangnya berasal dari dana penerimaan daerah

Tabel 4.5
Data Belanja Daerah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2022

No	Belanja Daerah	Realisasi
1	Belanja Operasional, mencakup Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Bantuan Sosial Belanja Bunga dan Hibah	1.238.032.648.888
2	Belanja Modal, mencakup Belanja Modal Tanah, Peralatan Dan Mesin, Gedung Dan Bangunan, Jalan, Jaringan Dan Irigasi Dan Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	903.257.622.800
3	Belanja Tidak Terduga	407.772.251.022

Sumber: Diolah dari Data APBD Provinsi NTT, Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT

Berdasarkan tabel di atas maka dapat dijelaskan bahwa pembelajaan daerah terbesar adalah untuk pembiayaan operasional yang didalamnya adalah belanja pegawai, honor pegawai, tunjangan kepala daerah dll. Belanja ini lebih besar dari belanja modal yang langsung berurusan dengan kepentingan kesejahteraan masyarakat. Semakin membaiknya kualitas belanja daerah dapat dilihat dari semakin menurunnya porsi belanja operasional dalam APBD.

Semakin sedikit porsi belanja APBD yang digunakan untuk belanja operasional aparatur maka APBD dapat dioptimalkan untuk mendukung jenis belanja lain yang lebih terkait dengan pelayanan publik seperti belanja modal untuk pembangunan fasilitas masyarakat atau untuk mendukung belanja yang efektif mendorong roda perekonomian daerah seperti peningkatan konektivitas dengan pembangunan jalan dan jembatan baru, dll. Belanja modal digunakan untuk mengukur porsi belanja modal yang dibelanjakan terhadap total belanja daerah dalam rangka pemberian layanan kepada masyarakat. Belanja modal merupakan jenis belanja yang peruntukannya digunakan untuk pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan yang dapat dimanfaatkan dalam berbagai kegiatan pemerintahan, contohnya pembelian tanah, pembangunan gedung, dan peningkatan jalan. Memperhatikan penjelasan di atas maka Pendapatan Asli Daerah merupakan harapan pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan di daerah yang dapat langsung dirasakan oleh masyarakat melalui belanja modal karena APBD yang baik dapat dilihat dari besaran belanja modal yang dikeluarkan oleh daerah. Dengan demikian untuk menjawab tantangan dalam otonomi daerah, pemerintah daerah melalui anggaran pengelolaan kekayaan yang dipisahkan harus memberdayakan semua potensi Perseroda yang ada di daerah untuk berkontribusi secara positif bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah guna mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) ada 10 provinsi termiskin di Indonesia yang memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terendah pada Tahun 2022, daftar nama Provinsi termiskin, yaitu:

1. Papua: 26,80%
2. Papua Barat: 21,43%
3. Nusa Tenggara Timur: 20,23%
4. Maluku: 16,23%
5. Gorontalo 15,51%
6. Aceh: 14,75%
7. Bengkulu: 14,34%
8. Nusa Tenggara Barat: 13,82%
9. Sulawesi Tengah: 12,30%
10. Sumatera Selatan: 11,95%

Berdasarkan data tersebut di atas maka pembentukan Perseroda merupakan pilihan usaha yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah karena sebagai entitas BUMD tujuan utama pendirian Perseroda adalah mendapatkan keuntungan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang dapat digunakan sebagai anggaran untuk menurunkan angka kemiskinan dan mensejahterahkan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang utama yaitu melakukan pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat karena tugas utama pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang mendapat mandat dari rakyat adalah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah seperti diketahui

memerlukan modal dan tersedia pada waktu yang tepat. Oleh karena itu penataan ulang kedudukan hukum Perseroda dari aspek pengelolaan dan pengendaliannya adalah Perseroda harus mampu menjadi badan yang mendukung pembangunan dan pelayanan masyarakat yaitu menjadi salah satu pendorong untuk masyarakat dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri dengan memastikan usaha Perseroda tidak merugikan keuangan daerah.

Menurut pendapat penulis, keuntungan Perseroda sebagai BUMD yaitu adanya penyertaan modal dari pemerintah daerah dan adanya tugas tambahan dari Perseroda yaitu mendatangkan kemanfaatan dan partisipasi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat maka sebagai entitas bisnis BUMD, Perseroda dapat memberikan subsidi langsung kepada masyarakat dalam jenis bisnis yang dilakukan serta dapat membuka lapangan kerja bagi masyarakat. Selain itu, dari sisi internal perusahaan maka dengan mengambil bentuk badan hukum Perseroan Terbatas, Perseroda dapat meningkatkan daya saing perusahaan serta dapat memaksimalkan peran dan fungsi perusahaan untuk lebih menghasilkan keuntungan sehingga dapat mendukung perkembangan ekonomi daerah serta dapat berkontribusi secara positif terhadap peningkatan PAD. Berstatus badan hukum Perseroan Terbatas maka Perseroda akan lebih fleksibel dalam menjalankan usahanya, karena Perseroan Terbatas dalam menentukan jenis usaha yang ditetapkan harus melalui mekanisme pembahasan dalam forum RUPS. Selain itu, sebagai badan usaha yang menjalankan kegiatan usaha, Perseroda mempunyai tujuan khusus yang telah diatur dalam Anggaran Dasar Perseroda. Dengan demikian maka kegiatan usaha Perseroda untuk

mencapai tujuan dimaksud telah ditentukan dalam Anggaran Dasar Perseroda. Namun sebainya kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perseroda fokus kepada kebutuhan unggulan daerah. Hal ini disebabkan jika Perseroda memiliki banyak bidang usaha sedangkan hanya mengandalkan penyertaan modal yang satu-satunya bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan maka Perseroda tidak akan fokus. Penentuan *Core business* ini dipandang penting karena akan membantu manajemen perusahaan untuk mengelola perusahaan secara profesional. *Core business* atau bisnis inti merupakan kegiatan usaha yang menjadi orientasi salah satunya dikarenakan memberikan keuntungan yang besar dan dapat menciptakan lapangan kerja.

Ad.3. Dapat Melaksanakan Fungsi Sosial

Secara umum fungsi sosial diartikan sebagai proses interaksi dengan lingkungan sosial sehingga individu mampu berperan di masyarakat. Fungsi sosial mengandung makna adanya kepetingan bersama. Secara umum fungsi sosial dapat dipahami sebagai proses interaksi manusia sebagai makhluk sosial dengan lingkungan sosial. Fungsi sosial adalah suatu bentuk penjabaran dari interaksi sosial yang bertujuan atau membentuk suatu ketertiban pranata kehidupan sosial.

Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang dapat melaksanakan fungsi sosial, maka pemerintah daerah sesuai prinsip desentralisasi memiliki peran untuk memenuhi tanggung jawab daerah kepada masyarakat. Kondisi ini sesuai dengan isi Pasal 18 UUD 1945, bahwa sistem pemerintahan di Negara Republik Indonesia mengenal Pemerintahan Provinsi

dan Pemerintahan Kabupaten/Kota (pemerintahan daerah), maka tanggung jawab tersebut tidak hanya bertumpu pada Pemerintah Pusat melainkan juga berada pada tangan pemerintahan daerah. Dengan demikian pemerintahan daerah memiliki urusan wajib dan urusan pilihan yang dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara profesional dan bertanggung jawab. Pembentukan dan pendirian Perseroda sebagai BUMD merupakan urusan pilihan, yaitu suatu urusan yang secara faktual ada serta mempunyai kemampuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan kondisi, keunikan, dan kapasitas daerah. Sebab dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah memerlukan modal. Suatu daerah otonom dianggap mampu menjadi daerah yang mandiri yaitu bergantung pada kemampuan keuangan daerahnya, artinya, daerah otonom harus mempunyai kemampuan untuk menemukan sumber-sumber keuangannya, mengelola dan menggunakan keuangan tersebut secara mandiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Upaya yang dapat dilakukan untuk melaksanakan tanggung jawab dimaksud, pemerintah daerah dapat membentuk dan mendirikan Perseroda sebagai salah satu jenis BUMD. Hal ini juga relevan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

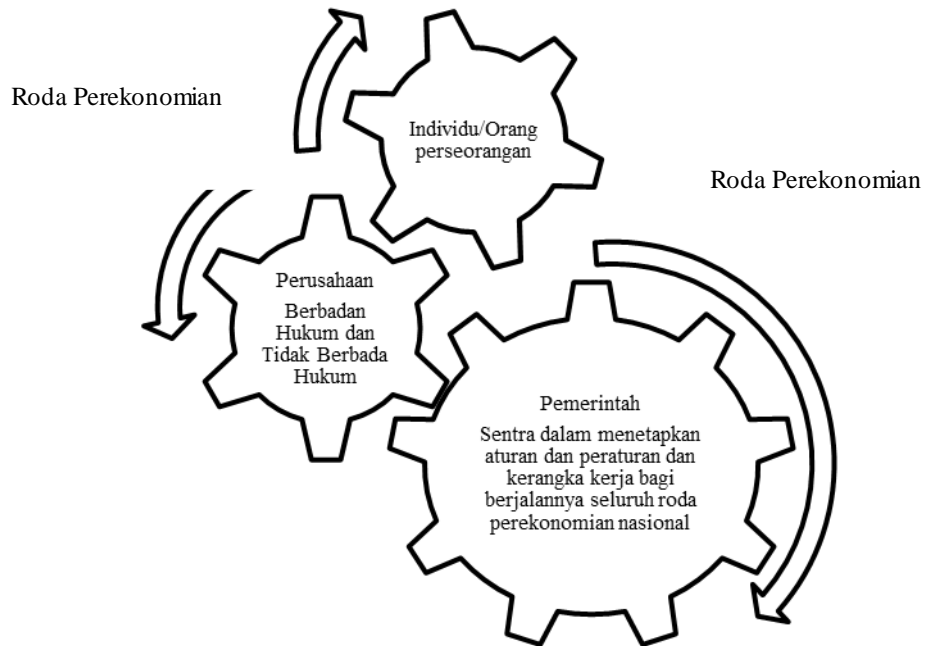
Berdasarkan penjelasan tentang tiga indikator kesejahteraan sosial yang harus diwujudkan oleh Perseroda dan analisis terhadap tingkat penerimaan daerah yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan, maka tindakan apa yang seharusnya dilakukan atau mengenai kebijakan yang terbaik (normatif) dalam

pengambilan keputusan yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan penataan kedudukan hukum Perseroda sebagai badan hukum publik yang dikelola secara privat. Penataan kedudukan hukum ini menjadi penting dilakukan dengan alasan bahwa dengan berstatus sebagai badan hukum privat yang mandiri dalam menjalankan aktivitas bisnisnya Perseroda akan mampu memberikan kontribusi kepada peningkatan pendapatan asli daerah yang dapat digunakan oleh daerah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Pengelolaan Perseroda yang berlandaskan kepada hukum perseroan akan menjadikan Perseroda sebagai perusahaan yang dikelola secara profesional karena dibingkai dalam suatu kerangka tata kelola (*corporate governance framework*), di mana kerangka tersebut dibentuk dan terdapat dalam peraturan hukum, anggaran dasar, kode etik, perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh organ perusahaan.

Secara umum dapat diketahui bahwa dalam sistem sosial terdapat tiga pihak satuan dasar (agen) pengambil keputusan dalam perekonomian, yaitu orang per orang (individu), perusahaan dan pemerintah. Individu merupakan satuan dasar dari sistem sosial karena individu merupakan pengambil keputusan bagi orang per orang maupun dalam satu ekonomi rumah tangga. Perusahaan juga dikatakan sebagai pengambil keputusan yang penting dalam perekonomian karena perusahaan merupakan kumpulan sejumlah individu yang terorganisasi dan beroperasi bagi kepentingan berbagai individu yang terlibat di dalamnya. Dari sisi ekonomi, perusahaan dipandang sebagai suatu kumpulan berbagai individu demi tujuan produksi, yakni melakukan konversi berbagai masukan sumber daya (*resource inputs*) menjadi output berupa barang atau jasa. Agen ekonomi yang ketiga adalah pemerintah. Seperti

halnya perusahaan, pemerintah dari sudut pandang ekonomi merupakan kumpulan dari individu dan merupakan suatu pengelompokan yang artifisial sifatnya. Namun demikian, berbeda dari perusahaan, pemerintah memiliki kekuatan hukum untuk mengambil mengubah kepemilikan secara sepihak. Pemerintah juga dapat menghasilkan berbagai macam barang dan jasa namun prosesnya lebih mengutamakan kepada pertimbangan politik yang akan diikuti oleh pertimbangan ekonomi/pasar serta yang lebih penting lagi, pemerintah merupakan sentra dalam menetapkan aturan dan peraturan dan kerangka kerja bagi berjalannya seluruh roda perekonomian nasional sehingga kesamarataan, keadilan serta efisiensi ekonomi akan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Untuk menjelaskan hubungan ketiga satuan dasar (agen) dalam sistem sosial yang dapat mengambil keputusan dalam bidang perekonomian dapat dilihat pada bab berikut ini.

Gambar 4.19
Hubungan Sistem Sosial Pengambil Keputusan Dalam Perekonomian



Berdasarkan gambar di atas maka dapat dikatakan bahwa ketiga satuan (agen) saling berhubungan dan mempengaruhi dalam kegiatan perekonomian nasional dan pemerintah sebagai penanggung jawab utama sistem perekonomian nasional bertanggungjawab mewujudkan kesamarataan, keadilan serta efisiensi ekonomi sehingga dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Dalam hubungan ini maka sebagai badan hukum privat yang didirikan oleh pemerintah daerah modal Perseroda menjadi hal yang penting sebab modal menjadi dasar suatu badan hukum untuk dapat melakukan hubungan hukum seperti membuat perikatan atau melakukan kegiatan usaha tertentu. Perseroda terdiri dari seluruh nilai nominal saham yang ada dalam perusahaan. Sebagaimana yang telah dijelaskan tentang kedudukan modal daerah

pada pembentukan dan pengelolaan Perseroda secara khusus pada **Gambar 4.10 Tentang Kedudukan Uang Daerah Dalam Modal Perseroda**, maka uang daerah telah bertransformasi menjadi uang perusahaan. Meskipun pada mekanisme hukum publik, yaitu uang daerah termasuk uang negara yang jika disertakan dalam pendirian dan pengelolaan Perseroda menjadi keputusan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD yang dilegitimasi melalui Peraturan Daerah serta besarnya jumlah modal dasar atau penambahan jumlah modal juga disebutkan secara tegas dalam Peraturan Daerah dan akta pendirian Perseroda maka dengan demikian Kepala Daerah dan DPRD bertanggung jawab terhadap pengembangan Perseroda sebagai badan usaha terutama ketika Perseroda mengalami kerugian dan memberatkan keuangan daerah.

Keadaan di atas merupakan salah satu kenyataan bahwa pendirian serta pengelolaan Perseroda mempunyai karakteristik khusus, yaitu adanya dua dimensi yaitu dimensi publik dan dimensi privat. Namun, harus tetap diupayakan bahwa keberadaan Perseroda dengan karakteristiknya sebagai badan usaha seharusnya menghasilkan keuntungan dan mempunyai nilai *profitisasi* bagi daerah dalam mengemban tujuan kesejahteraan sosial masyarakat yang menjadi tujuan pembangunan. Hal ini sejalan dengan *penafsiran sistematis* yang dilakukan kepada Pasal 105 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, bahwa:

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

Dengan demikian sebagai perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh daerah, Perseroda memiliki tanggung jawab untuk berkontribusi kepada pendapatan daerah.

Keuntungan yang diperoleh Perseroda dalam bentuk deviden oleh pemerintah daerah menjadi salah satu sumber PAD yaitu yang berasal dari pos hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penerimaan daerah setelah disahkan oleh RUPS merupakan pendapatan Perseroda yang menjadi hak daerah. Berdasarkan Pasal 105 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang BUMD tersebut di atas, maka dengan melakukan *penafsiran sistematis* kepada Pasal 71 Ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyebutkan bahwa dividen sebagaimana dimaksud hanya dapat dibagi apabila Perseroan memiliki saldo keuntungan yang positif. Selanjutnya dalam Pasal 70 disebutkan perseroan berkewajiban menyimpan dana cadangan yaitu dana yang disisihkan dari sejumlah pendapatan yang diperoleh dari laba bersih pada setiap tahun buku. Kewajiban menyisihkan dana cadangan tersebut hanya dapat dilakukan apabila adanya saldo keuntungan yang positif yang dimiliki Perseroan. Tindakan menyisihkan keuntungan bersih dimaksud dilakukan sampai dana cadangan mencapai paling sedikit 20% dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor dan jika belum mencapai jumlah minimum maka hanya dana tersebut hanya boleh digunakan untuk menutupi kerugian Perseroan. Dengan demikian maka dapat dianalisis bahwa bagian laba Perseroda harus di bagi kedalam berbagai pos sebelum ditetapkan sebagai bagian daerah dalam penggunaan keuntungan bersihnya yang diperuntukkan bagi penerimaan daerah. Dalam analisis ini, dapat dikatakan bahwa deviden yang diterima oleh oleh daerah akan sangat kecil nominalnya. Keadaan ini dapat berakibat kepada daerah sendiri yaitu terpaksa menambah permodalan (atau

investasi) pada Perseroda yang bersangkutan yang jumlahnya sama atau bahkan melebihi bagian laba Perseroda yang seharusnya disetorkan dalam mendukung APBD daerah.

Perkembangan pengelolaan BUMD tidak jauh berbeda dengan pengelolaan BUMN. Sampai tahun 2021, jumlah perusahaan BUMN di Indonesia tersisa 95 perusahaan yang beroperasi. Pengurangan jumlah BUMN setiap tahun disebabkan adanya upaya untuk membuat BUMN lebih sehat melalui pembentukan konsolidasi untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan daya saing BUMN. Dalam upaya meningkatkan efisiensi, produktivitas dan daya saing BUMN, maka sampai dengan bulan Maret 2022, Menteri BUMN telah menutup total 77 BUMN. Penutupan ini dimaksudkan agar BUMN memiliki kondisi keuangan dan operasional yang sehat dan kuat, sehingga dapat bersaing di level global meski jumlahnya sedikit.⁴¹¹ Bahkan dari data Kementerian BUMN, sampai dengan bulan Februari 2023 tersisa 39 perusahaan yang tercatat sebagai BUMN di Indonesia.⁴¹² Berlandaskan kepada data dan perkembangan pengelolaan BUMN di atas, maka sebagai perusahaan yang dimiliki daerah, pemerintah daerah dapat melakukan langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah pusat terutama kesediaan untuk menutup Perseroda jika tidak membawa keuntungan bagi daerah dan memberatkan keuangan daerah.

Sesuai dengan tujuan PT Persero, maka tujuan Perseroda sebagai salah satu pelaku usaha adalah diharapkan Perseroda dapat memenuhi kebutuhan pasar dengan

⁴¹¹ Budi Mulya, Transformasi BUMN Menjadi Lokomotif Ekonomi Nasional, dalam <https://www.jawapos.com/opini/07/10/2021/transformasi-bumn-menjadi-lokomotif-ekonomi-nasional/>, diakses tanggal 6/5/2022, pukul 22.30

⁴¹² Kementerian Badan Usaha Milik Negara, dalam bumn.go.id, diakses tanggal 14/3/ 2023, pukul 22.30

menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas dan berdaya saing sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan keuntungan Perseroda tersebut serta bermanfaat bagi *stake holder*. Dengan demikian sebagai pelaku ekonomi, Perseroda harus mampu bersaing dengan badan usaha lainnya dalam menghasilkan produk-produk yang berdaya saing tinggi dan dalam menjalankan kegiatan usahanya sebagai pelaku ekonomi.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa pengelolaan Perseroda menggunakan badan hukum Perseroan Terbatas, dengan adanya kebijakan ini Perseroda harus mampu menjadi lokomotif pembangunan perekonomian daerah untuk mewujudkan cita-cita negara dalam meningkatkan masyarakat sosial masyarakat di daerah. Sehingga dengan demikian maka kemandirian Perseroda sebagai badan usaha yang berada dalam ranah hukum privat merupakan hal penting yang harus tetap terjaga, sehingga Perseroda dapat dikelola secara bertanggungjawab sesuai tujuan usahanya.

Tiga faktor utama yang mempengaruhi profesionalisme Perseroda adalah *pertama*, status hukum Perseroda, *kedua*, indenpendensi atau kemandirian Perseroda, dan *ketiga* kebebasan dari campur tangan pihak lain. Status hukum sebagai badan hukum privat mengakibatkan hubungan hukum antara daerah dan Perseroda menjadi hubungan yang sifatnya keperdataan, yaitu terbatas pada hubungan antara Perseroan Terbatas dengan pemegang saham. Demikian juga dalam hubungan bisnis antara daerah dengan Perseroda dimana hubungan bisnis tersebut didasarkan kepada kemandirian dan profesionalisme antara kedua badan hukum tersebut dengan tujuan

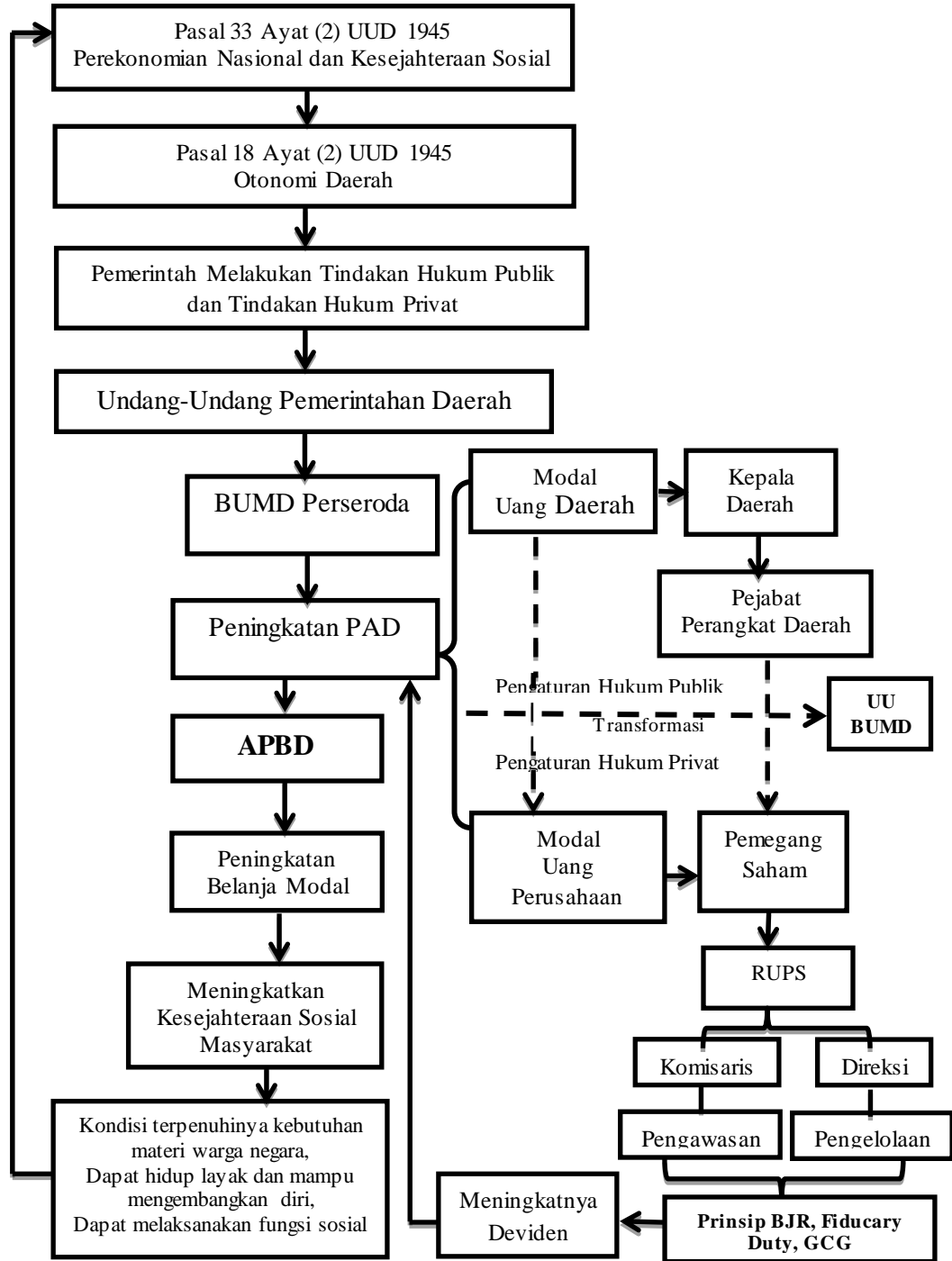
yang sama yaitu meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah melalui mekanisme penerimaan daerah yaitu peningkatan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan penjelasan tentang pendirian Perseroda dan peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat, maka menurut penulis, jika ada pemisahan yang jelas dan tegas terutama tentang modal pembentukan, pengelolaan dan pengendalian antara pemerintah daerah dan organ perusahaan maka Perseroda sebagai badan usaha milik daerah dapat berkontribusi kepada peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Direksi diberi kebebasan dan kemandirian untuk menjalankan perusahaan berdasarkan *prinsip Business Judgement Rule* (BJR) yaitu prinsip untuk melindungi direksi dalam setiap pengambilan keputusan yang dilakukan dengan hati-hati, beritikad baik dan penuh tanggungjawab untuk tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban baik melalui mekanisme hukum publik maupun hukum perdata karena perusahaan telah di kelola sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau prinsip GCG. Penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai Perseroan Terbatas harus dilakukan karena dengan menerapkan model pengelolaan seperti yang ada sekarang ini akan sulit menentukan bentuk dan status hukum Perseroda. Hal ini disebabkan pengelolaan dan pengendalian Perseroda harus berdasarkan hukum publik karena modal dan pendirinya adalah pemerintah daerah namun karena dikelola berdasarkan mekanisme Perseroan Terbatas dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat maka akan mengakibatkan dijalankannya model kegiatan usaha Perseroda yang tidak tepat sasaran karena mekanisme pengelolaan badan hukum publik berbeda dengan pengelolaan badan hukum privat. Dengan demikian cita-cita untuk dapat mencapai daerah yang

masyarakatnya sejahtera melalui investasi pemerintah daerah pada Perseroda sulit dicapai.

Namun sesuai dengan tujuan pendiriannya pada saat ini, maka meningkatkan kesejahteraan masyarakat merupakan hal utama yang menjadi tujuan pendirian Perseroda. Perseroda didirikan atas dasar dapat mendatangkan manfaat dalam pengembangan perekonomian daerah, memberikan kontribusi secara positif bagi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat, serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan ini menunjukkan adanya relasi yang erat antara peran Perseroda dalam pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu untuk menjawab kebutuhan peningkatan ekonomi daerah saat ini melalui investasi daerah dalam pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan maka harus dilakukan penataan ulang kedudukan hukum Perseroda. Untuk memperjelas penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sehingga dapat mencapai tujuannya yaitu mensejahterahkan masyarakat di daerah dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4.20
Penataan Ulang Kedudukan Hukum Perseroda Berguna Bagi
Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat



Berdasarkan gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa dalam tugasnya sebagai pelaku ekonomi berdasarkan konstitusi pemerintah dapat mendirikan badan usaha baik yang berbentuk badan hukum publik maupun badan hukum privat. Namun pembentukan badan hukum privat dimaksud hanya dilakukan dan bertujuan untuk mewujudkan kesejateraan sosial. Mekanisme pengelolaan badan hukum publik berbeda dengan mekanisme pengelolaan hukum privat dan tidak dapat mencampurkan keduanya dalam satu pengelolaan karena akan saling mempengaruhi kemandirian masing-masing badan hukum tersebut. Perseroda dibentuk dan didirikan berdasarkan mekanisme hukum privat sehingga Perseroda adalah Perusahaan Perseroan Terbatas. Maka untuk mewujudkan pengelolaan perusahaan yang baik sesuai dengan mekanisme Perseroan Terbatas pemerintah dan pembuat undang-undang wajib melakukan penegasan pada saat mana Perseroda berstatus sebagai badan hukum publik dan pada saat mana status perseroda adalah badan hukum privat dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Oleh karena itu penting untuk dibuatkan undang-undang BUMD yang dapat mengatur kedudukan dan fungsi Perseroda sebagai badan hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah namun dikelola secara privat. Direksi harus mendapatkan ruang untuk mengambil keputusan bisnis secara cepat dan tepat untuk pengembangan bisnis Perseroda, terutama karena sebagai badan usaha Perseroda selalu bersaing dengan sektor swasta lainnya. Status pemerintah daerah sebagai pemegang saham mayoritas harus juga diperjelas sejauh mana kewenangan dan tanggung jawabnya sebagai RUPS dalam pengelolaan Perseroda. Pengelolaan Perseroda yang dilakukan dengan hati-hati dan cermat serta menggunakan prinsip GCG akan meningkatnya keuntungan Perseroda sebagai badan

usaha yang dengan sendirinya akan meningkat deviden Perseroda yang menjadi bagian penerimaan daerah dan merupakan sumber PAD yang akan dimanfaatkan daerah melalui mekanisme pengelolaan publik yaitu melalui APBD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.