

WEWENANG KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH

THE AUTHORITY OF THE DISTRICT HEAD IN TO MANAGE REGIONAL OWNED ENTERPRISES

Ryan Surya Pradhana^{1, a, *}

¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, Kota Palembang, Indonesia

^a ryansp.surya@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 19/11/2019
Direvisi 30/11/2019
Disetujui 30/11/2019

Kata Kunci

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
Otonomi Daerah;
Pemerintahan Daerah;

Keywords

Regional-Owned Enterprises;
Regional autonomy;
Local government;

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi BUMD menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. UU Pemda membagi urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) klasifikasi yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, wewenang pemerintah merupakan hak dan kewajiban pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 1 angka 6 jo. Pasal 17 s/d Pasal 19 jo. Pasal 1 angka 8 UU AP. Wewenang pemerintahan daerah merupakan implementasi terhadap urusan pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 1 angka 5 UU Pemda bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat antara lain melalui pendirian BUMD. BUMD didirikan melalui peraturan daerah (Perda) atas dasar kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government divides Regional-Owned Enterprises into Regional Public Companies and Regional Companies. The Regional Government Law divides government affairs into three classifications, namely absolute government affairs, concurrent government affairs, and general government affairs. Furthermore, government authority is the right and obligation of the government in carrying out government actions or actions as regulated in Article 1 point 6 jo. Article 17 through Article 19 jo. Article 1 point 8 of the Government Administration Law. Regional government authority is the implementation of government affairs as regulated in Article 1 point 5 of the Regional Government Law, which states that government affairs are governmental powers which are the authority of the President whose implementation is carried out by state ministries and administrators of Regional Governments to protect, serve, empower and prosper the community, among others through the establishment of Regional owned enterprises. Regional-owned enterprises are established through regional regulations based on regional needs and business field feasibility. Regional needs are assessed through studies covering aspects of public services and community needs. Meanwhile, the feasibility of the business sector of Regional Owned Enterprises is studied through analysis of economic feasibility, market and marketing analysis, financial feasibility analysis, and analysis of other aspects. Analysis of other aspects contains aspects of laws and regulations, availability of technology, and availability of human resources.



<https://doi.org/10.25216/peratun.222019.235-258>



© 2019. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Prinsip desentralisasi dalam Pemerintahan yang ditetapkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), menghendaki agar daerah yang dibentuk itu dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Daerah diberi suatu kewenangan yang sangat besar dalam menjalankan pemerintahannya, melalui otonomi daerah. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang¹.

Peranan pemerintah yang sedemikian besar tersebut merupakan manifestasi dari konsep ajaran negara hukum modern yang dikenal dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, Pemerintah turut terlibat aktif dalam upaya meningkatkan segala aspek kehidupan masyarakatnya baik persoalan ekonomi, sosial, hingga hukum dan keamanan. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada konsep desentralisasi, memberikan sebagian hak menguasai negara kepada pemerintah daerah untuk turut serta dalam menjalankan fungsi ekonomi, khususnya fungsi *entrepreneurship* negara.

Untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut diperlukan sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut daerah membangun badan usahanya sendiri, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Sebelum berlakunya UU Pemda, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (selanjutnya disebut UU PD), mendefinisikan tujuan Perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan

¹ B.N Marbun, *DPRD Dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan, 2005). Hlm. 8

mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur. Namun, aturan UU PD tersebut telah dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Atas Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1968 Perusahaan-perusahaan daerah yang telah didirikan sebelumnya, telah dilakukan inventarisasi dan meneliti perusahaan manakah yang perlu segera disesuaikan bentuk dan lapangan usahanya sesuai dengan makna Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 yang kemudian dijemakan dalam wujud Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Badan Usaha Milik Negara².

Namun setelah tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tidak ada lagi Undang-Undang yang mengatur lebih spesifik tentang Perusahaan Daerah, sehingga Undang-Undang ini masih digunakan sebagai dasar pembentukan perusahaan daerah. Istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMD) muncul ketika dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, dalam Peraturan Menteri ini diatur bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. BUMD yang berbentuk Perusahaan daerah tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur tentang Perusahaan Daerah, sedangkan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas yang telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Keberadaan BUMD dapat menjadi harapan Pemerintah Daerah dalam menunjang perekonomian daerah. Selain itu, bagian laba BUMD dapat juga digunakan dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS RI), pada tahun 2017, BUMD di Indonesia seluruhnya berjumlah 782 (tujuh ratus delapan puluh dua) perusahaan yang terdiri atas 115 (seratus lima belas) BUMD Provinsi dan 667 (enam ratus enam puluh tujuh) BUMD Kabupaten/Kota. Berdasarkan grafik jumlah BUMD yang dirilis oleh BPS RI terdapat penurunan jumlah

² M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)* (Bandung: Alumni, 1985). Hlm. 274

BUMD Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dari tahun 2015 yang berjumlah 791 (tujuh ratus Sembilan puluh satu) menjadi 782 (tujuh ratus delapan puluh dua) perusahaan³.

Dalam pengelolaan BUMD, peran kepala daerah sangat berperan, hal ini dikarenakan perannya selaku pemegang kekuasaan umum pengelolaan kepala daerah. Dalam jabatannya, kepala daerah memiliki kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pengelolaan oleh kepala daerah tersebut juga terkait dengan pembagian urusan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Penda. Secara umum, dalam ketentuan Pasal 331 UU Penda menyatakan bahwa pembentukan BUMD dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; dan
2. 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, serta;
3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat terlihat pentingnya kedudukan BUMD sebagai penyokong kegiatan ekonomi masyarakat daerah, terutama dalam memperkuat basis Pendapatan Asli Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Polemik terhadap pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan BUMD, tampaknya semakin rumit, mengingat keadaan politik yang melatarbelakangi masing-masing daerah. Nampaknya, adagium politik Indonesia “tiada kawan atau lawan yang abadi, yang ada hanyalah kepentingan abadi” masih menjadi hal yang utama dalam pembagian urusan perut pemerintahan daerah. BUMD sebagai sumber pendapatan daerah menjadi salah satu urusan yang seringkali dijadikan objek jual beli “kepentingan politis” bagi kepala daerah yang terpilih dalam kontestasi Pemilu. Tentunya, hal ini dapat menjadi preseden buruk bagi pengelolaan BUMD yang

³ Subdirektorat Statistik Keuangan Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara Dan Badan Usaha Milik Daerah (Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises) 2017* (Jakarta, 2018). Hlm. 44-47

harusnya dikelola secara profesional. Dalam Laporan Pendapat Badan Pemeriksa Keuangan RI Tahun 2017⁴, dijelaskan bahwa terdapat 6 (enam) masalah utama dalam pengelolaan BUMD di daerah, yaitu:

1. Tata kelola dan kinerja BUMD belum memadai, sehingga BUMD belum dapat melayani dan memenuhi tanggung jawab kepada publik secara optimal, serta belum dapat melakukan efisiensi biaya dan optimalisasi pendapatan. Misalnya, pelayanan air PDAM belum mencapai standar kesehatan, BPR belum bisa memaksimalkan upaya pemberian kredit kepada usaha mikro dan kecil (UMK), serta BUMD pertambangan belum dilengkapi izin-izin yang dapat menunjang usaha seperti Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH);
2. Pemerintah Daerah tidak menjabarkan peran dan arah pengembangan BUMD dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah, sehingga tidak ada pedoman untuk merumuskan langkah pengembangan dan pembinaan BUMD
3. Ketidakjelasan visi dan misi pemerintah daerah terkait tujuan pembentukan BUMD, sehingga BUMD sulit untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan, misalnya BUMD tidak dapat memenuhi tujuan penyediaan barang/jasa kepada masyarakat daerah, sekaligus mendapatkan untung dari usaha BUMD tersebut. Di sisi lain, jika BUMD merugi terus menerus, Pemerintah Daerah tidak berani mengambil keputusan untuk membubarkan BUMD tersebut.
4. Rekrutmen Dewan Komisaris/Badan Pengawas, direksi dan karyawan BUMD yang tidak melalui proses yang terbuka dan transparan, sehingga banyak yang meragukan kompetensinya;
5. Respon atau izin Pemerintah Daerah atas keputusan bisnis sering kali lamban, sehingga BUMD tidak mampu bersaing dengan sektor swasta yang pada gilirannya akan mengalami kerugian;
6. Kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam aspek pemodaln BUMD;

Dari uraian-uraian tersebut, tentu yang dapat menjadi solusi adalah penataan aturan hukum. Hukum sebagai panglima tertinggi harus dapat memberikan solusi yang tepat guna menuju tatanan negara kesejahteraan (*welfare state*). Khususnya, pada negara hukum kemasyarakatan modern, hukum administrasi negara merupakan salah satu jalan untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Berdasar pada latar belakang yang telah diuraikan maka isu hukum utama dalam artikel ini mengenai pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang didasarkan pada UU PEMDA maupun peraturan perundang-undangan dibawahnya. Selanjutnya, dari isu hukum utama tersebut akan dijabarkan

⁴ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Pendapat BPK* (Jakarta, 2017). Hlm. 15-16

masing-masing ke dalam sub isu hukum, sebagai berikut: 1) Pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah; 2) Dasar pengelolaan BUMD; 3) Kewenangan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA); dan 4) Kewenangan pengelolaan Perseroan Daerah (PERSERODA).

II. PEMBAHASAN

A. Pembagian Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Gagasan mengenai penyelenggaraan kekuasaan yang baik, dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan personal dan pendekatan sistem. Pendekatan personal telah dimulai dari masa Plato⁵. Plato mengungkapkan bahwa penyelenggaraan kekuasaan yang ideal dilakukan secara paternalistik, yaitu penguasa yang bijaksana haruslah menempatkan dirinya selaku ayah yang baik lagi arif dalam tindakannya terhadap anak-anaknya, sehingga terpadulah kasih dan ketegasan demi kebahagiaan anak-anak itu sendiri. Oleh karena itu, Plato mengusulkan agar negara dapat menjadi baik, haruslah dipimpin oleh seorang filosof yang arif dan bijaksana. Namun, berbeda dengan gurunya, Aristoteles mengungkapkan bahwa pemegang kekuasaan haruslah orang yang senantiasa takluk pada hukum dan harus senantiasa diwarnai oleh penghargaan dan penghormatan terhadap kebebasan, kedewasaan, dan kesamaan derajat, walaupun dalam hal ini tidak mudah mencari pemimpin sebagaimana kriteria tersebut. Oleh karena itu, Plato kemudian mengubah gagasannya untuk menggunakan pendekatan sistem yang bersandar hukum sebagaimana diungkapkan muridnya. Dalam pendapatnya, Plato beranggapan penyelenggaraan negara yang baik adalah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik yang bertujuan untuk pembatasan kekuasaan guna menghindari kekuasaan yang absolut.

Salah satu wujud dari penyelenggaraan kekuasaan yang baik berdasarkan hukum adalah pola otonomi daerah. Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dikembangkan berdasarkan 2 (dua) nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi⁶. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan memiliki kesatuan pemerintahan lain didalamnya, artinya kedaulatan melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan

⁵ J.H. Harper, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiaveli* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002). Hlm. 54

⁶ Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743-769. Hlm. 750

pemerintahan regional maupun lokal. Sementara nilai desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Paradigma relasi pusat dan daerah dalam konteks NKRI terjadi juga melalui 2 (dua) hal, yaitu pemerintah pusat dianggap sebagai penata pemerintah daerah dengan menggunakan penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*), sekaligus menjadi wadah pembelajaran demokrasi di daerah. Sementara, satu sisi pemerintah pusat mengambil alih hal-hal yang sekiranya tidak layak untuk diberikan ke daerah sebagai suatu bentuk kebijakan sentralisasi, hal ini dikarenakan apabila diberikan kepada daerah maka akan membuat suatu ancaman disintegrasi.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusi tersebut, memberikan pesan bahwa kerangka negara Indonesia adalah kesatuan (*unitary*) dan bukan berbentuk serikat, memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan teori tata cara pemberian kewenangan pusat kepada daerah adalah sebagai berikut⁷:

1. Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsleer*)
Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem ini bertolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan daerah. Selain itu, sistem ini beranggapan bahwa pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab akan lebih baik apabila diurus oleh pemerintahan tertentu, begitu pula sebaliknya. Satu-satunya pembatasan pengurusan adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus⁸.
2. Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*)
Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintah yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Dalam sistem rumah tangga material, semua urusan pemerintahan

⁷ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007). Hlm.85

⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994). Hlm. 30

berdasarkan pada kewenangannya masing-masing yang diatur secara jelas sesuai dengan lingkungan pemerintahan masing-masing.

3. Sistem Rumah Tangga Nyata (*Rii*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan Kepala Daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat, serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi⁹. Sistem rumah tangga nyata ini dianggap sebagai jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiil. Hal ini didasarkan bahwa anggapan sistem formal lebih mengedepankan kebebasan dan kemandirian daerah, sementara sistem material dianggap lebih merangsang ketidakpuasan daerah karena pembagian urusan daerah hanya didasarkan pada sisa kewenangan yang telah diambil oleh pemerintah pusat.

Mengenai pengertian Pemerintah daerah secara umum berdasarkan UU Pemda dapat dikategorikan melalui 4 (empat) unsur utama, yaitu:

1. Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
2. Kepala daerah yang memimpin pelaksanaan unsur pemerintahan yang diserahkan oleh presiden sesuai kewenangan daerah otonom;
3. Kewenangan daerah otonom adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah;
4. Terdapat tugas dan kewajiban kepala daerah.

Lalu bagaimana kaitannya dengan kewenangan? Otonomi Daerah sangat erat kaitannya dengan kewenangan. Sebagaimana yang telah diketahui, sumber kewenangan terdiri atas 3 (tiga) jenis, yaitu Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Ketentuan mengenai sumber kewenangan tersebut mulanya bersumber dari teori-teori hukum, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) telah diberikan definisi sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang (*vide* Pasal 1 angka 22 *jo.* Pasal 12 UU AP);
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi (*vide* Pasal 1 angka 23 *jo.* Pasal 13 UU AP);
3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung tetap pada pemberi mandate (*vide* Pasal 1 angka 24 *jo.* Pasal 14 UU AP)

⁹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*. Hlm. 87

Pembahasan mengenai kewenangan juga diatur dalam ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Keterkaitan antara wewenang dan pembagian urusan pemerintahan sangat erat. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Pemda, disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Adapun klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Pemda terdiri atas 3 (tiga) urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam Pasal 10 UU Pemda, urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren dibagi lagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan konkuren wajib dan urusan pemerintahan konkuren pilihan. Urusan Pemerintahan konkuren wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat dan penataan ruang, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) UU Pemda, meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan. Sedangkan, urusan pemerintahan konkuren pilihan adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) UU

Pemda, meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Dalam urusan pemerintahan juga terdapat tindakan pemerintahan. Menurut Henc van Maarseveen¹⁰, wewenang dalam hukum publik sekurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu:

1. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
2. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan;
3. Komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, baik standar umum dan khusus.

Selanjutnya, P. Nicolai menambahkan bahwa wewenang pemerintahan merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu¹¹. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintah merupakan hak dan kewajiban pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Hal ini diperkuat dengan pengaturan hubungan wewenang dan tindakan dalam Pasal 1 angka 6 *jo.* Pasal 17 s/d Pasal 19 *jo.* Pasal 1 angka 8 UU AP, yang menegaskan bahwa wewenang pemerintah dapat berupa Keputusan administrasi dan tindakan administrasi.

Lalu apa yang mendasari tindakan pemerintahan daerah dalam menindaklanjuti fungsi atribusi dalam UU Pemda? Jika mengacu pada Pasal 14 UU Pemda disebutkan bahwa, “Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan”. Materi muatan peraturan daerah juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) UU Pemda, yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah, memuat aturan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, keterkaitan antara wewenang, urusan pemerintahan, dan tindakan pemerintah baik pusat maupun daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Untuk melakukan analisis ketiganya,

¹⁰ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksarra, 2010). Hlm.89

¹¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada Kencana, 2014). Hlm. 101

sebagai seorang yuris tentunya dapat melakukan identifikasi dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan.

B. Dasar Pengelolaan BUMD

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Bahkan otonomi daerah diberikan seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, selain juga untuk meningkatkan daya saing daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu pemerintah daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan sebagainya. Badan Usaha Milik Daerah diatur dalam UU Pemda yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 40, pengertian Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dari pengertian tersebut menunjukkan bahwa titik berat pada BUMD adalah permodalan yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya adalah milik Daerah. Berdasarkan Pasal 331 ayat (1) UU Pemda, Daerah dapat mendirikan BUMD, dimana pendiriannya ditetapkan oleh Peraturan Daerah. BUMD tersebut adalah badan hukum yang kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah yang bersangkutan. Bentuk Hukum BUMD adalah badan hukum dan kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan diperlakukannya Peraturan Daerah yang mengatur tentang pendirian BUMD yang bersangkutan¹². Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut PP BUMD), BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut :

1. Didirikan oleh Pemerintah daerah;
 2. Badan usaha tersebut dapat dimiliki oleh a) 1 (satu) pemerintah daerah, b) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah, c) 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah, atau d) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah;
 3. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 4. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah, dan
 5. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha
- Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan

pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

¹² M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)*. Hlm. 274

Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia. Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (1) PP BUMD, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP BUMD, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

C. Kewenangan Pengelolaan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA)

Sebelum membahas mengenai, kewenangan pengelolaan BUMD oleh Pemerintah, terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai tindakan pemerintah. Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa urusan pemerintahan, wewenang, dan tindakan pemerintah adalah satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pemerintah merupakan subjek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban. Oleh karena itu, pemerintah sebagai subjek hukum dapat melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata (*feitelijkbandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtsbandelingen*)¹³. Berdasarkan kelaziman sistematika hukum tindakan hukum pemerintah dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu: Tindakan Hukum Publik dan Tindakan Hukum Privat. Tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum publik dan memiliki akibat hukum administratif. Menurut Komisi Van Poelje , tindakan hukum publik merupakan tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan¹⁴. Sementara, tindakan hukum privat merupakan

¹³ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*. Hlm. 144

¹⁴ Oheo K. Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan," *Yuridika* 30, no. 1 (2015): 58–83. Hlm.69

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)¹⁵. Dalam teori hukum administrasi, tindakan hukum publik pemerintah dapat berupa *eenzijdig publiekrechtelijke handeling* (tindakan hukum publik yang bersifat sepihak), yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan kehendak sepihak dari pemerintah yang memiliki wewenang untuk berbuat perbuatan demikian. Selanjutnya, adalah *meerszijdig publiekrechtelijke handeling* (tindakan hukum publik yang bersifat berbagai pihak), seperti halnya perjanjian kontrak kerja dengan pemerintah atau *kontverband contract* (perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek, yang dilakukan antara swasta dengan pemerintah).

Dalam tulisan ini akan membahas mengenai bentuk kewenangan Pemerintah Daerah melalui Gubernur dan/atau Bupati/Walikota dalam kepengurusan BUMD, apakah termasuk tindakan publik atau privat, berdasarkan tolok ukur diatas. Sebagai pengantar, dalam sub bahasan ini juga akan dijelaskan sedikit terkait kedudukan Perusahaan Umum (Perum). Secara umum pengertian Perum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (selanjutnya disebut PP Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak dibagi atas saham. Maksud dan tujuan pendirian PERUM adalah meyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip perusahaan. Secara khusus, dalam Pasal 334 ayat (1) UU Pemda, yang dimaksud Perum Daerah (Perumda) adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Secara garis besar ciri-ciri utama Perum adalah sebagai berikut¹⁶:

- a. Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (produksi, distribusi, dan konsumsi). Usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic cost-accounting principles and management effectiveness* serta bentuk pelayanan (*service*)
- b. Berstatus badan hukum diatur berdasarkan undang-undang.
- c. Bergerak di bidang jasa-jasa vital (*public utilities*). Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat *public utility* tidak perlu diatur, disusun atau diadakan sebagai perusahaan Negara.

¹⁵ *Ibid*, Hlm. 70

¹⁶ M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)*. Hlm. 235

- d. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta, mengadakan perjanjian, kontrak dan hubungan-hubungan dengan perusahaan lainnya.
- e. Dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur secara hukum keperdataan.
- f. Modal seluruhnya dimiliki Negara dari kekayaan Negara atau kekayaan daerah yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi.
- g. Secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah mengenai tarif dan harga. Akan diatur melalui subsidi pemerintah.
- h. Dipimpin oleh seorang Direksi, pegawainya adalah pegawai perusahaan Negara dan diatur dalam ketentuan tersendiri, di luar ketentuan pegawai negeri.
- i. Organisasi, tugas, wewenang dan tanggung jawab, dan cara pertanggungjawabannya, pengawasan diatur secara khusus. Sesuai dengan undang-undang pembentuknya.
- j. Karena berupa *public utility*, bila dipandang perlu untuk kepentingan umum politik, tarif dapat ditentukan oleh pemerintah;
- k. Laporan tahun perusahaan memuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan yang disampaikan kepada pemerintah.

Pada hakikatnya, definisi Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Pemda diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Dalam PP BUMD, terdapat pembatasan lagi terkait dengan definisi pemerintah daerah. Dalam konteks pengelolaan BUMD, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 12 PP BUMD adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam pengelolaan Perum, Kepala Daerah memiliki peran yang sentral dalam pengurusan dan pengelolaan Perum. Pasal 1 angka 14 PP BUMD, nomenklatur yang dipakai dalam penyebutan Kepala Daerah adalah Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah, yang selanjutnya disebut KPM. Berdasarkan ketentuan tersebut dijelaskan bahwa KPM adalah organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Atas ketiga definisi diatas, dapat disimpulkan kedudukan Kepala Daerah dalam Perum berkedudukan sebagai organ tertinggi dalam pengelolaan Perum. Selain berkedudukan

sebagai organ tertinggi Perum, berdasarkan Pasal 3 PP BUMD, Kepala Daerah juga merupakan pemilik modal, sehingga memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan untuk pengelolaan Perum. Berdasarkan pembagian tindakan sebagaimana disebutkan tersebut diperoleh tabel sebagai berikut:

Tabel Kewenangan Pemerintahan dalam Pengelolaan Perum

No.	Uraian	Dasar Hukum	Keterangan
1.	Daerah dapat mendirikan BUMD yang terdiri dari Perumda dan Perseroda.	Pasal 331 ayat (1) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 33 PP BUMD	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
2.	Kepala Daerah bertindak sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal	Pasal 335 ayat (1) UU Pemda	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
3.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal menetapkan Laba Perumda	Pasal 336 ayat (1) UU Pemda	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
4.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal menetapkan laba Perumda yang diserahkan kepada kas daerah	Pasal 336 ayat (2) UU Pemda	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
6.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal dapat menahan laba perumda	Pasal 336 ayat (3) UU Pemda	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
7.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal dapat membubarkan Perumda melalui Peraturan Daerah	Pasal 338 ayat (2) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 3 ayat (4) huruf j PP BUMD	Kewenangan Atribusi (Perbuatan Hukum bersegi satu)
8.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal dapat mengambil keputusan, namun dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah	Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (3) PP BUMD	Mulanya, kewenangan atribusi dimiliki oleh Kepala Daerah sebagai pemilik modal, namun dapat di delegasikan
9.	Kepala Daerah sebagai wakil daerah sebagai pemilik modal dapat mengambil keputusan terkait Perumda, dan dapat di delegasikan, dalam bentuk perbuatan: a) perubahan anggaran dasar, b) pengalihan asset tetap, c) kerja sama, d) investasi dan pembiayaan termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal, e) penyertaan modal kapitalsasi cadangan, keuntungan revaluasi asset, dan agio saham, f) pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi, g) penghasilan dewan pengawas, komisaris, dan direksi, h) penetapan besaran	Pasal 3 ayat (4) PP BUMD, Pasal 10 PP BUMD, Pasal 34 PP BUMD, Pasal 33 dan Pasal 34 PP BUMD, Pasal 36 PP BUMD, Pasal 28 ayat (1) PP BUMD, Pasal 31 dan Pasal 32 PP BUMD, Pasal 37, Pasal 41, Pasal 43, Pasal 45, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60, Pasal 64, Pasal 67 ayat (3), Pasal 68 ayat (3), Pasal 69 ayat (1), Pasal 71, Pasal 72, Pasal 88, Pasal 94 ayat (6), Pasal 97 ayat (3), Pasal 100 ayat (4), Pasal 102, Pasal	Mulanya, kewenangan atribusi dimiliki oleh Kepala Daerah sebagai pemilik modal, namun dapat di delegasikan

penggunaan laba, i) pengesahan laporan tahunan, j) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD, j) penjaminan asset lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam satu transaksi atau lebih	107 ayat (4), dan Pasal 107 ayat (5) PP BUMD
10. Kepala Daerah sebagai Pemilik Modal adalah organ tertinggi dalam Perumda	Pasal 29 PP BUMD

Dari pembagian kewenangan dan tindakan tersebut dapat disimpulkan, bahwa dalam Perumda, Kepala Daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaannya, karena sifat Perumda itu sendiri yang modalnya dimiliki seluruhnya oleh Pemerintah Daerah. Tentunya tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai pemilik modal dan organ tertinggi dalam Perumda merupakan tindakan hukum publik yang didasarkan pada wewenang atribusi yang diberikan oleh UU Pemda dan PP BUMD.

D. Kewenangan pengelolaan Perseroan Daerah (PERSERODA)

Berbeda dengan Perumda, Perseroda diatur dalam Pasal 339 ayat (1) UU Pemda- 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. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 331 UU Pemda bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda, pun juga demikian dengan Perseroda. Berdasarkan Pasal 339 ayat (2) UU Pemda pembentukan badan hukum Perseroda dilakukan dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan mengenai perseroan terbatas, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Selanjutnya disebut UU PT).

Pendirian Perseroda sesuai dengan Pasal 331 ayat (2) UU Pemda ditetapkan dengan Perda, dan berdasarkan Pasal 339 ayat (2) UU Pemda pembentukan badan hukum Perseroda dilakukan dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan mengenai perseroan terbatas, dalam hal ini adalah UU PT, maka dari itu, Pendirian Perseroda terikat dengan ketentuan-ketentuan UU PT.

Mengenai pendirian Perseroan diatur dalam bab II, Bagian Kesatu UU PT, yang terdiri atas Pasal 7 sampai dengan Pasal 14. Adapun syarat sah pendirian PT adalah:

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

Jika diteliti ketentuan yang diatur tersebut, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi supaya pendirian Perseroan sah sebagai badan hukum yang, terdiri atas 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. Harus didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih;
- b. Pendirian Berbentuk Akta Notaris;
- c. Dibuat dalam Bahasa Indonesia;
- d. Setiap pendiri wajib mengambil saham;
- e. Mendapat pengesahan dari Menteri

Demikian syarat yang mesti dipenuhi supaya pendirian dapat memperoleh pengesahan sah dan legalitas sebagai badan hukum (*rechtspersoon, legal entity*). Syarat tersebut bersifat "kumulatif". Bukan bersifat "fakultatif" atau "alternatif". Satu saja dari syarat itu cacat atau tidak terpenuhi, mengakibatkan pendiriannya tidak sah sebagai badan hukum¹⁷. Tujuan pendirian Perseroan apabila disamakan dengan tujuan Perusahaan Persero sebagaimana terdapat Pasal 12 UU BUMN adalah menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, dan juga untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Persero sebagai salah satu

¹⁷ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009). Hlm. 162

pelaku ekonomi dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat. Hal tersebut dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Perusahaan Perseroan yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak yang terkait¹⁸. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) PP BUMD, rancangan pendirian Perseroda disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Menteri, sehingga dipastikan bahwa landasan pendirian Perseroda adalah menggunakan Peraturan Daerah. Perihal pendirian Perseroda harus dipisahkan antara penyusunan Perda sebagai landasan berdirinya BUMD, dan penyusunan akta pendirian badan usaha (Perseroda).

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) PP BUMD, disebutkan bahwa Perda pendirian Perseroda paling tidak memuat:

1. Nama dan tempat kedudukan Perseroda;
2. Maksud dan tujuan Perseroda;
3. Kegiatan usaha Perseroda;
4. Jangka waktu berdirinya Perseroda;
5. Besarnya modal dasar;

Berbeda dengan Anggaran Pendirian Perumda yang menjadi satu kesatuan Perda, ketentuan mengenai Perda Perseroda seakan-akan berdiri sendiri. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa tindakan Pemerintah yang diwakili oleh Kepala Daerah dan/atau pejabat yang ditunjuk untuk mengelola Perseroda hanya dibatasi sebatas fungsinya dalam RUPS.

Lalu bagaimana kedudukan Kepala Daerah dalam Perseroda? Mengingat ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) PP BUMD, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kepemilikan saham suatu daerah terhadap Perseroda menurut ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda adalah seluruhnya yang berarti 100% (seratus persen) dari jumlah saham Perseroda atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dari total saham keseluruhan. Dari prosentase kepemilikan saham tersebut maka Daerah akan menjadi pemegang saham mayoritas. Kepemilikan saham mayoritas Daerah, akan berpengaruh dalam kedudukannya dalam Rapat Umum Pemegang Saham, khususnya dalam hal permodalan Perseroda dan pengambilan keputusan. Keberadaan Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut RUPS) sebagai organ Perseroda,

¹⁸ Mulhadi, *Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010). Hlm.179

ditegaskan dalam Pasal 340 UU Pemdada yang menyatakan bahwa RUPS adalah organ Perseroan. Dengan demikian, menurut hukum, RUPS adalah Organ Perseroan Daerah yang tidak dapat dipisahkan dari Perseroan. Melalui RUPS tersebutlah para pemegang saham melakukan kontrol terhadap kepengurusan yang dilakukan Direksi maupun terhadap harta kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen Perseroan. Secara Umum, menurut Pasal 1 angka 4 UU PT, RUPS sebagai organ Perseroan, mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris, namun dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini. Kewenangan RUPS, berdasarkan UU PT, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan hukum yang dilakukan pendiri atau kuasanya;
- b. Menyetujui perbuatan hukum atas nama Perseroan yang dilakukan semua anggota Direksi, semua anggota Komisaris bersama-sama pendiri dengan syarat semua pemegang saham hadir dalam RUPS, dan semua pemegang saham menyetujuinya dalam RUPS tersebut;
- c. Perubahan Anggaran Dasar ditetapkan oleh RUPS;
- d. Memberi persetujuan atas pembelian kembali atau pengalihan lebih lanjut saham yang dikeluarkan Perseroan;
- e. Menyerahkan kewenangan kepada Komisaris guna menyetujui pelaksanaan keputusan RUPS atas pembelian kembali atau pengalihan lanjut saham yang dikeluarkan Perseroan;
- f. Menyetujui penambahan dan pengurangan modal Perseroan;
- g. Menyetujui rencana kerja tahunan apabila Anggaran Dasar menentukan demikian;
- h. Memberi persetujuan laporan tahunan dan pengesahan laporan keuangan serta laporan tugas pengawasan Komisaris;
- i. Memutuskan penggunaan laba bersih, termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan wajib dan cadangan lain;
- j. Menetapkan pembagian tugas dan pengurusan Perseroan antara anggota Direksi;
- k. Mengangkat anggota Direksi;
- l. Menetapkan tentang besarnya gaji dan tunjangan anggota Direksi
- m. Menunjuk pihak lain untuk mewakili Perseroan apabila seluruh anggota Direksi atau Komisaris mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan
- n. Memberikan persetujuan kepada Direksi untuk Mengalihkan kekayaan Perseroan dan/atau Menjadikan jaminan utang kekayaan Perseroan. Persetujuan itu diperlukan apabila lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kekayaan bersih Perseroan dalam 1 (satu) transaksi atau lebih baik yang berkaitan satu sama lain maupun tidak;
- o. Memberikan persetujuan kepada Direksi untuk mengajukan permohonan pailit atas Perseroan sendiri kepada Pengadilan Niaga;
- p. Memberhentikan anggota Direksi;
- q. Menguautkan keputusan pemberhentian sementara yang dilakukan Komisaris terhadap anggota Direksi;

- r. Mengangkat anggota Komisaris;
- s. Menetapkan tentang besarnya gaji atau honorarium dan tunjangan anggota Komisaris;
- t. Mengangkat Komisaris Independen;
- u. Memberi persetujuan atas Rancangan Penggabungan
- v. Memberi persetujuan mengenai Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Pemisahan;
- w. Memberi Keputusan atas pembubaran Perseroan
- x. Menerima pertanggungjawaban likuidator atas penyelesaian likuidasi

Berdasarkan pembagian tersebut, walaupun secara umum kewenangan RUPS memiliki kewenangan sisa dari kewenangan Direksi dan Komisaris, tidak dapat dinyatakan bahwa RUPS lebih tinggi dari Direksi dan Komisaris. Masing-masing mempunyai posisi dan kewenangan sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab yang mereka miliki¹⁹. Dalam Perusahaan Perseroan berlaku ketentuan bahwa bila seluruh saham Persero dimiliki oleh Negara 100% (seratus persen) maka yang bertindak sebagai RUPS adalah Menteri. Dalam hal Perseroda, yang merupakan RUPS atau pemegang sahamnya adalah Kepala Daerah. Perseroda yang sahamnya dimiliki Daerah kurang dari 100% (seratus persen), Kepala Daerah berkedudukan selaku pemegang saham lainnya dalam RUPS. Dalam praktiknya, Kepala Daerah dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Berdasarkan pembagian tugas RUPS sebagaimana diatur dalam UU PT tersebut maka dapat ditentukan, bahwa sebagian besar tugas dan wewenang RUPS adalah memberikan persetujuan atas suatu tindakan kepengurusan perseroan.

Makna kedudukan RUPS dalam Perseroda dapat diidentifikasi mencakup 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 nantinya akan dituangkan dalam Akta Notaris, salah satu contohnya adalah Perubahan Anggaran Dasar terkait Susunan Direksi. Sementara tindakan publik yang dilakukan oleh Pemerintah adalah ketika Pemerintah atas hasil RUPS tersebut menerbitkan Keputusan (*bechikking*) yang berkaitan dengan hasil RUPS. Indroharto, menyatakan bahwa walaupun tindakan hukum publik bersifat sepihak, namun adakalanya tindakan sepihak dari segi formal,

¹⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*. Hlm. 306

dalam segi materiil tetap membutuhkan persetujuan atau kerjasama. Begitu pula apabila, Undang-Undang secara eksplisit atau implisit mensyaratkan adanya kerjasama atau persetujuan dari pihak yang bersangkutan tersebut, maka apabila hal tersebut tidak dicantumkan dalam Keputusan TUN, keadaan tersebut dapat menjadi alasan untuk mengajukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara²⁰. Ungkapan tersebut menyiratkan terdapat percampuran tindakan publik dan privat yang dapat dilakukan oleh Pejabat TUN. Konkritnya, dalam pengelolaan BUMD, terdapat percampuran antara tindakan privat dan publik, di satu sisi dalam kedudukannya sebagai pemegang saham mayoritas, Kepala Daerah menjalankan fungsinya dalam tindakan privat, adapun ketika menetapkan hasil RUPS tersebut dalam suatu *beschikking* akan nampak sisi publiknya.

Namun, kondisi tersebut dalam pandangan mayoritas tidak disepakati, karena yang dikenal dalam teori hanyalah pemisahan yang tegas antara tindakan publik dan tindakan privat, sementara dalam hal tindakan campuran tindakan privat dan tindakan publik belum dikenal. Jika memang terdapat percampuran, maka tetap dipakai konsep teori melebur, yang menjelaskan bahwa setiap tindakan perdata yang didahului oleh Keputusan TUN maka dilebur dalam penyelesaian hukum perdata. Dalam penggunaan teori melebur, penulis menyatakan tidak sepenuhnya setuju, sejalan dengan pendapat Indroharto²¹ yang menyatakan bahwa anggapan yuridis kesamaan hukum dalam hukum perdata yang dilakukan oleh Pemerintah tidak realistis, karena fungsi pemerintah harus didudukkan sebagai penjaga ketertiban umum dan kepentingan umum.

Memang, pengelolaan perseroda oleh pemerintah daerah memiliki perbedaan dengan pengelolaan perum. Dalam perseroda memiliki 2 (dua) sisi tindakan hukum (tindakan hukum campuran), yaitu tindakan publik dan privat, karena di satu sisi Pemerintah daerah diwakili kepentingan hukumnya dalam RUPS oleh Kepala Daerah, sebagai tindakan hukum privat. Sementara, tindakan publik dapat diidentifikasi dari *beschikking* yang diterbitkan oleh Kepala Daerah sebagai tindak lanjut dari hasil RUPS.

III. PENUTUP

Dari pembahasan yang telah diurai sebelumnya dapat disimpulkan bahwa: 1) Kedudukan wewenang pemerintah merupakan hak dan kewajiban pemerintah dalam

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Harapan, 2004). Hlm. 147

²¹ *Ibid*, Hlm. 119

melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Hal ini diperkuat dengan pengaturan hubungan wewenang dan tindakan dalam Pasal 1 angka 6 jo. Pasal 17 s/d Pasal 19 jo. Pasal 1 angka 8 UU AP, yang menegaskan bahwa wewenang pemerintah dapat berupa Keputusan administrasi dan tindakan administrasi. Keterkaitan antara wewenang dan pembagian urusan pemerintahan sangat erat. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Pemda, disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat; 2) Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia; 3) Kedudukan Kepala Daerah dalam Perum berkedudukan sebagai organ tertinggi dalam pengelolaan Perum. Selain berkedudukan sebagai organ tertinggi Perum, berdasarkan Pasal 3 PP BUMD, Kepala Daerah juga merupakan pemilik modal, sehingga memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan untuk pengelolaan Perum. Oleh karena itu, Kepala Daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaannya, karena sifat Perumda itu sendiri yang modalnya dimiliki seluruhnya oleh Pemerintah Daerah; 4) Berbeda dengan Perumda yang seluruh modalnya dimiliki Pemerintah Daerah, dalam pengelolaan Perseroda, Pemerintah Daerah merupakan pemilik modal mayoritas yang. Kedudukan modal mayoritas pemerintah, tercermin dalam kedudukannya dalam RUPS yang merupakan organ tertinggi di Perseroda;

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Kencana, 2014.
- B.N Marbun. *DPRD Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan, 2005.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Laporan Pendapat BPK*. Jakarta, 2017.
- Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Indonesia, Subdirektorat Statistik Keuangan Badan Pusat Statistik Republik. *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara Dan Badan Usaha Milik Daerah (Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises) 2017*. Jakarta, 2018.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan, 2004.
- J.H. Harper. *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiaveli*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Jati, Wasisto Raharjo. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–769.
- M. Natzir Said. *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)*. Bandung: Alumni, 1985.
- M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Mulhadi. *Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010.
- Ni'matul Huda. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Nomensen Sinamo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksarra, 2010.
- Oheo K. Haris. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 30, no. 1 (2015): 58–83. <https://doi.org/10.20473/ydk.v30i1.4879>

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

