

KULIAH ONLINE HUKUM DAGANG

Perkuliahan Sesi 06

BADAN USAHA BERBADAN HUKUM 3

BADAN USAHA MILIK NEGARA

BADAN USAHA MILIK DAERAH

By: MEN WIH WIDIATNO

BADAN USAHA MILIK NEGARA

I. GAMBARAN UMUM

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang berisikan dua elemen esensial yakni unsur Pemerintah (public) dan unsur bisnis (enterprise). Sehingga BUMN merupakan salah satu sektor publik yang mempunyai keistimewaan karakteristik yang tidak dimiliki oleh institusi publik lain, yakni sifat fleksibilitas dan inisiatif yang juga dapat berperan sebagai perusahaan swasta (Anoraga, 1995)

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, definisi Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan pengertian BUMN diatas, didapati unsur-unsur dari BUMN itu sendiri yaitu:

- a. Badan usaha;
- b. Seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara;
- c. Melalui penyertaan langsung; dan
- d. Berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Berdasarkan pengertian berikut penjelasan terkait unsur-unsur dari BUMN, yaitu:

- a. Badan Usaha
 - Menurut pemerintah Belanda ketika membacakan Memorie van Toelichting (penjelasan) Rencana Perubahan Undang-Undang Wetboek van Koophandel di muka parlemen, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri.
 - Menurut Molengraaf, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan terus menerus, bertindak keluar untuk mendapatkan penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan. Polak berpendapat bahwa, baru ada perusahaan jika diperlukan adanya perhitungan laba-rugi yang dapat diperkirakan dan segala sesuatu dicatat dalam pembukuan.
 - Perkembangan pengertian perusahaan dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. menurut Pasal 1 huruf b UU

No.3 Tahun 1982, perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang bersifat tetap dan terus menerus didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba.

- Dalam Pasal 1 butir 2 UU No. 8 Tahun 1997 mendefinisikan perusahaan sebagai bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berkedudukan di wilayah Republik Indonesia.
 - Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.
- b. Seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara
- Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebuah BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh Negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasi oleh Negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut. Jika penyertaan modal Negara Republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, tidak dapat disebut sebagai sebuah BUMN.
- c. Penyertaan secara langsung
- Mengingat disini ada penyertaan langsung, maka Negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan Pasal ayat (3), pemisahan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara ke BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung Negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP).
 - Misalnya PT Garuda Indonesia (Tbk) adalah BUMN karena sebagian modal perseroan tersebut berasal dari modal penyertaan langsung di Negara Republik Indonesia, tetapi PT Garuda Maintenance Facilities Aero Asia tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN, karena modal penyertaannya berasal dari PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk.
- Perseroan tersebut adalah anak perusahaan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk.
- d. Modal penyertaan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan
- Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN.
 - Setelah pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada system APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Dengan pemisahan ini, maka begitu Negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, menjadi kekayaan badan usaha. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN menurut Pasal 4 jo Penjelasan 4 ayat (2) huruf b UUBUMN, bersumber dari:
 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
 2. Termasuk dalam APBN yang meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau iutang Negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal;

3. Kapitalisasi cadangan, adalah penambahan modal yang disetor yang berasal dari cadangan;
4. Sumber lainnya, antara lain keuntungan revaluasi aset.

Pemisahan tersebut adalah suatu karakteristik badan hukum.

Konsep perusahaan sebagai badan yang hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lainnya. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan penyertaan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan.

Sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu Negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN, bukan lagi kekayaan dari Negara sebagai pendiri BUMN tersebut.

II. Tujuan Badan Usaha Milik Negara

Tujuan didirikannya BUMN dapat dilihat dari Pasal 2 ayat (1) UUBUMN menentukan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah:

- a. Memberikan sumbangan dan penerimaan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya;
Di sini BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan Negara.
- b. Mengejar keuntungan;
Menurut Pasal 1 ayat (1) huruf a, meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaan (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk perusahaan umum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum
berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap usaha BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh sector swasta dan koperasi; Dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf d, kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan.

Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.

III. Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, BUMN diklasifikasikan dalam tiga badan usaha, yakni:

1. Perusahaan Jawatan (Perjan);
2. Perusahaan Umum (Perum); dan
3. Perusahaan Perseroan (Persero).

Kemudian berdasarkan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, badan usaha milik Negara hanya dikelompokkan menjadi 2 (dua) badan usaha perusahaan, yakni:

- a. Perusahaan Perseroan; dan
- b. Perusahaan Umum.

Selanjutnya akan diuraikan mengenai pengertian Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Umum.

1. Perusahaan Perseroan

Mengenai pengertian perusahaan persero ditemukan di Pasal 1 UUBUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik unsur-unsur yang melekat di dalam Persero, yakni:

- a) Persero adalah badan usaha;
- b) Persero adalah perseroan terbatas;
- c) Modalnya terbagi dalam saham;
- d) Tujuan didirikannya Persero adalah untuk mengejar keuntungan.

Selanjutnya akan diuraikan penjelasan dari unsur-unsur dari Persero yang terkandung dalam Pengertian, yaitu:

1) Persero adalah Badan Usaha

Persero sebagai Badan Usaha adalah suatu organisasi yang melaksanakan kegiatan barang dan jasa untuk memperoleh keuntungan dan laba.

2) Persero adalah Perseroan terbatas

Pasal 1 angka 1 UUBUMN dengan tegas mengidentikkan perusahaan perseroan dengan perseroan terbatas. Pasal 11 UUBUMN menambahkan lagi bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas yang diatur dalam UUPT dengan segala peraturan pelaksanaannya.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik mengenai perusahaan perseroan ini harus dilihat apa makna perseroan terbatas tersebut. Istilah Perseroan Terbatas terdiri dari 2 (dua) kata, yakni perseroan dan terbatas. Perseroan merujuk kepada modal perusahaan yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham.

Kata terbatas merujuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang luasnya hanya terbatas pada nilai nominal semua saham yang dimilikinya.

Dasar pemikiran bahwa modal PT itu sendiri atas saham-saham dapat ditelusuri dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UUPT, yaitu

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.

Penunjukkan terbatasnya tanggung jawab pemegang saham tersebut dapat dilihat dari Pasal 3 UUPT yang menentukan bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perkataan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah dimilikinya.

3) Modal Dasar Perusahaan Perseroan Terbagi atas Saham

Agar badan hukum dapat berinteraksi dalam pergaulan hukum seperti membuat perjanjian, melakukan kegiatan usaha tertentu diperlukan modal. Modal awal badan hukum itu berasal dari kekayaan pendiri dipisahkan. Modal awal itu menjadi kekayaan badan hukum, terlepas dari kekayaan pendiri. Oleh karena itu, salah satu ciri utama suatu badan hukum seperti PT (Termasuk PT Persero) adalah kekayaan yang terpisah itu, yaitu kekayaan terpisah kekayaan pribadi pendiri badan hukum itu.

Pasal 31 ayat (1) UUP menyebutkan bahwa modal perseroan terdiri dari seluruh nilai nominal saham. Modal dasar merupakan suatu keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam perseroan. Dengan penjelasan di atas dan dengan mengingat unsur yang dikandung makna perusahaan perseroan dapat disimpulkan bahwa BUMN berbentuk persero bukanlah badan hukum tersendiri. BUMN berbentuk Persero adalah Perseroan Terbatas. Oleh karena itu, Persero bukanlah badan hukum publik, tetapi adalah badan hukum privat.

4) Tujuan Didirikannya Perusahaan Perseroan Untuk Mengejar Keuntungan

Maksud dan tujuan didirikannya persero dinyatakan secara tegas oleh Pasal 1 angka 1 UUBUMN yang menyatakan bahwa tujuan didirikannya Persero adalah mengejar keuntungan. Negara sebagai pendiri dan pemegang saham Persero berharap bahwa Persero dapat memberikan kontribusi kepada pendapatan

Negara. Keuntungan yang didapat Negara dari Persero itu dividen dari persero tersebut.

Pasal 2 ayat (1) huruf b UUBUMN menjelaskan bahwa meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan.

2. Status Hukum Kekayaan Negara dalam Perusahaan Perseroan

Kewajiban pemegang saham didalam Perseroan adalah memasukkan modal. Begitu modal tersebut masuk kedalam Perseroan pada saat yang sama modal tersebut menjadi kekayaan perseroan. Bukan lagi menjadi kekayaan pribadi pemegang saham. Apabila penyeteran modal tersebut tidak berbentuk uang, misalnya tanah yang kemudian di konversi menjadi saham.

Peralihan hak tanah harus dilakukan balik nama dari pemegang saham, kepada perseroan. Pasal 4 ayat (1) UUBUMN menyebutkan bahwa modal persero berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Modal tersebut dalam konteks hukum perseroan adalah modal penyertaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya dikelola secara korporasi.

Jadi berdasarkan peraturan-peraturan di atas, maka ketika Negara menyertakan modalnya dalam bentuk saham ke dalam persero dari kekayaan Negara yang dipisahkan, demi hukum kekayaan itu menjadi kekayaan persero. Tidak lagi menjadi

kekayaan Negara. Konsekuensinya, segala kekayaan yang didapat baik melalui penyertaan Negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis Persero, demi hukum menjadi kekayaan Persero itu sendiri.

3. Organ Perusahaan Perseroan

Mengingat Persero adalah PT, maka organ yang dimiliki Persero juga sama dengan organ PT. dengan demikian organ Persero terdiri dari:

- a) Rapat Umum Pemegang Saham;
- b) Direksi; dan
- c) Komisaris

Ketiga organ tersebut memiliki fungsi, kedudukan, dan tanggung jawab yang sama seperti organ di dalam PT. selain harus tunduk pada pengaturan yang

bersifat umum terdapat dalam UUPT, juga harus tunduk pada ketentuan yang terdapat dalam UUBUMN.

Berkaitan dengan ketentuan khusus yang menyangkut RUPS diatur dalam Pasal 14 UUBUMN. Pasal 14 ayat (1) UUBUMN menentukan bahwa dalam hal persero seluruh saham dimiliki oleh Negara, maka Menteri bertindak selaku RUPS. Kemudian dalam hal Persero dan Perseroan Terbatas sahamnya tidak seluruhnya dimiliki oleh Negara, Menteri bertindak selaku pemegang saham. Menteri disini adalah Menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham Negara pada Persero

Penjelasan Pasal 14 ayat (1) UUBUMN menjelaskan bahwa bagi Persero yang seluruh modalnya (100%) dimiliki oleh Negara, Menteri yang ditunjuk mewakili Negara selaku pemegang saham dalam setiap keputusan tertulis yang berhubungan dengan Persero merupakan keputusan RUPS. Kemudian bagi persero dan Persero merupakan keputusan RUPS. Kemudian bagi Persero dan perseroan terbatas yang sahamnya dimiliki Negara kurang dari 100% (seratus persen), Menteri berkedudukan selaku pemegang saham dan keputusannya diambil bersama dengan pemegang saham lainnya.

Kemudian Pasal 14 ayat (2) UUBUMN menentukan bahwa Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Sehubungan dengan penjelasan Pasal 14 ayat (2) UUBUMN menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perseorangan adalah seseorang yang menduduki jabatan di bawah Menteri yang secara teknis bertugas membantu Menteri selaku pemegang saham pada Persero yang bersangkutan. Jika dipandang perlu tidak tertutup kemungkinan kuasa juga dapat diberikan kepada badan hukum sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Selanjutnya Direksi Persero selaku organ persero diangkat dan diberhentikan oleh RUPS yang mana hal ini diatur didalam Pasal 15 ayat (1) UUBUMN, dengan kata lain pengangkatan dan pemberhentian direksi ditetapkan oleh menteri. Dalam hal

kedudukan selaku RUPS pengangkat dan pemberhentian direksi cukup dilakukan dengan keputusan menteri, karena keputusan menteri memiliki kekuatan hukum yang sama dengan keputusan yang diambil secara sah dalam RUPS.

Selanjutnya Pasal 25 UUBUMN melanggar anggota direksi untuk memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. Anggota direksi pada BUMN, BUMD, badan usaha swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan
- b. Jabatan structural dan fungsional pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan/atau
- c. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan
- d. Peraturan perundang-undangan.

Organ ketiga dalam Persero adalah Komisaris Persero.

Pengaturan komisaris persero dalam UUBUMN kebanyakan hanya mengulang ketentuan UUPT. Pengangkatan dan pemberhentian komisaris menurut Pasal 16 UUBUMN dilakukan oleh RUPS, dengan kata lain pengangkatan dan pemberhentian komisaris ditetapkan oleh menteri. Dalam kedudukan selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian komisaris cukup dilakukan dengan keputusan menteri, karena memiliki kekuatan hukum yang sama dengan keputusan yang diambil secara sah dalam RUPS.

Pasal 33 UUBUMN melarang anggota komisaris untuk memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. Anggota direksi BUMN, BUMD, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan, benturan kepentingan; dan/atau
 - b. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Selanjutnya akan diuraikan penjelasan mengenai Perusahaan Umum.

2. Perusahaan Umum

Perusahaan Umum (Perum) menurut Pasal 1 ayat 4 UUBUMN adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan jasa bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Dari definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan ada beberapa unsur yang melekat di dalam Perum, yakni:

- a. Perum adalah badan usaha;
- b. Seluruh modalnya dimiliki oleh Negara;
- c. Modal tersebut tidak terbagi dalam bentuk saham;
- d. Tujuannya untuk kemanfaatan umum sekaligus untuk mengejar keuntungan sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan.

Selanjutnya akan diuraikan mengenai penjelasan pendirian Perusahaan Umum.

(1) Pendirian Perusahaan Umum

Pendirian Perum menurut Pasal 36 ayat (1) UUBUMN diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.⁸⁶ Pasal 35 ayat (1) UUBUMN menyatakan bahwa pendirian Perum harus memenuhi kriteria antara lain:

- a. Bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
- b. Didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (cost effectiveness/ cost recovery)
- c. Berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi suatu badan usaha (mandiri).

Pendirian suatu Perum juga harus dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, yang memuat antara lain:

- (a) Penetapan pendirian Perum;
- (b) Penetapan besarnya kekayaan Negara yang dipisahkan;
- (c) Anggaran dasar;

(d) Penunjukan menteri selaku wakil pemerintah selaku pemilik modal.

(2) Organ Perusahaan Umum

Pasal 37 UUBUMN mengemukakan Perum memiliki organ yang terdiri dari:

(a) Menteri

Menteri disini adalah Menteri yang ditunjuk dan/atau diberikuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemilik modal dalam Perum. Menteri sebagai Organ Perum berdasar Pasal 38 UU BUMN memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi. Kedudukan menteri adalah sebagai organ yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perum yang mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Pengawas dalam batas yang ditentukan dalam Undang-undang ini dan/atau Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.

Menteri selaku wakil pemerintah sebagai pemilik modal Perum menetapkan kebijakan pengembangan Perum yang bertujuan menetapkan arah dalam mencapai tujuan perusahaan baik menyangkut kebijakan investasi, pembiayaan usaha, sumber pembiayaan, penggunaan hasil usaha perusahaan, dan kebijakan pengembangan lainnya. Mengingat Dewan Pengawas akan mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut, usulan Direksi kepada Menteri harus didahului dengan persetujuan Dewan Pengawas.

(b) Direksi

Direksi Perum adalah organ yang bertanggungjawab atas pengurusan Perum untuk kepentingan dan tujuan Perum serta mewakili Perum di dalam maupun di luar pengadilan. Pasal 44 UUBUMN menjelaskan pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka pengangkatan Direksi, Menteri dapat meminta masukan dari Menteri Teknis apabila dipandang perlu.

(c) Dewan Pengawas

Dewan Pengawas Perum diatur dalam Pasal 56 UUBUMN, yang menjelaskan bahwa pengangkatan dan pemberhentian anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri selaku wakil pemerintah sebagai pemilik modal Perum menetapkan kebijakan pengembangan Perum yang bertujuan menetapkan arah dalam mencapai tujuan perusahaan baik menyangkut kebijakan investasi, pembiayaan usaha, sumber pembiayaannya, penggunaan hasil usaha perusahaan, dan kebijakan pengembangan lainnya.

Mengingat dewan pengawas akan mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut, usulan Direksi kepada Menteri harus didahului dengan persetujuan dari Dewan Pengawas.

BADAN USAHA MILIK DAERAH

I. GAMBARAN UMUM

Disamping Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dikenal juga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 dikenal dengan nama Perusahaan Daerah. Perusahaan Daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah, dan merupakan badan hukum, serta kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Badan usaha milik daerah (BUMD) adalah suatu badan yang dikelola oleh daerah untuk menggali potensi daerah, yang bertujuan untuk menambah pendapatan asli daerah yang berguna untuk pembangunan daerah tersebut.

Perusahaan daerah adalah suatu produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggaraan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah Pasal 177 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Modal perusahaan daerah terdiri dari seluruh atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal perusahaan daerah yang untuk seluruhnya terdiri atas kekayaan suatu daerah dipisahkan tidak terdiri atas saham. Sebaliknya modal perusahaan daerah yang sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, modal itu terdiri atas saham. Saham perusahaan daerah terdiri atas saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dan pesertanya terdiri dari warga Indonesia. Besarnya jumlah nominal saham prioritas dan saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah.

Pengertian BUMD

Badan usaha milik negara yang dikelola oleh pemerintah daerah disebut badan usaha milik daerah (BUMD). Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. Contoh perusahaan daerah antara lain: Perusahaan Air Minum (PDAM) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari BUMD diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli

Daerah (PAD). Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari BUMD telah berjalan sejak lama sebelum UU tentang otonomi daerah disahkan.

Untuk mencapai sasaran tujuan BUMD sebagai salah satu sarana PAD, perlu adanya upaya optimalisasi BUMD yaitu dengan adanya peningkatan profesionalisasi baik dari segi manajemen, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang memadai sehingga memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya.

Dasar hukum pembentukan BUMD adalah berdasarkan UU No 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah. UU ini kemudian diperkuat oleh UU No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah (Nota Keuangan RAPBN, 1997/1998)

Tujuan Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan seluas-luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri.

Fungsi Badan Usaha Milik Daerah

Fungsi badan usaha milik daerah (BUMD) adalah sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, yang berfungsi membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang berlandaskan pada otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah, salah satu aset daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya yang nantinya akan diberikan sebagian kepada pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan asli daerah.

Ciri-ciri BUMD

Pemerintah pemegang hak atas segala kekayaan dan usaha Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalannya. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan. Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang melayani kepentingan umum selain mencari keuntungan sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka mensejahterakan rakyat sebagai sumber pemasukan Negara seluruh atau sebagian besar modalnya milik Negara. Modalnya dapat berupa saham atau obligasi. Bagi perusahaan yang go publik dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank. Direksi bertanggung jawab penuh atas perusahaan dan mewakili perusahaan di pengadilan.

II. JENIS-JENIS BUMD

Diterbitkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang membuat kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang komprehensif. Dengan kebutuhan tersebut maka disusunlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut sebagai PP No. 54 Tahun 2017). Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut sebagai BUMD) antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, masih banyaknya Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Melihat dari hal-hal tersebut perlunya dikaji lebih lanjut mengenai organ kepengurusan dari BUMD sendiri.

BUMD terbagi menjadi 2 (dua), yaitu

1. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA)
adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.
2. Perusahaan Perseroan Daerah (PeseroDa).
adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan modal yang terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Hal ini membuat perbedaan kedudukan Kepala Daerah selaku mewakili Pemerintah Daerah dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah yang dipisahkan. Apabila dalam PERUMDA, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal (selanjutnya disebut KPM). Sedangkan apabila dalam PERSERODA, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Selain itu, berkaitan dengan organ kepengurusan BUMD sehari-hari, dalam BUMD berbentuk PERUMDA, berdasarkan Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017, organ BUMD terdiri atas KPM, Dewan Pengawas dan Direksi.

Sementara berdasarkan Pasal 29 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017, organ BUMD berbentuk PERSERODA terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi. Diterbitkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang membuat kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang komprehensif. Dengan kebutuhan tersebut maka disusunlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut sebagai PP No. 54 Tahun 2017). Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut sebagai BUMD) antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar,

tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, masih banyaknya Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Melihat dari hal-hal tersebut perlunya dikaji lebih lanjut mengenai organ kepengurusan dari BUMD sendiri.

III. ORGAN BUMD

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017,

1. organ PERUMDA terdiri dari
 1. KPM (yang setara dengan RUPS dalam PERSERODA),
 2. Dewan Pengawas (yang setara dengan Komisaris untuk PERSERODA) dan
 3. Direksi.

Organ tertinggi dalam BUMD berbentuk PERUMDA adalah KPM untuk PERUMDA.

2. Sementara organ tertinggi dalam BUMD berbentuk PERSERODA adalah
 1. RUPS.

Ketentuan mengenai organ tertinggi ini dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 14 PP No. 54 Tahun 2017 yang mengatur bahwa Kepala Daerah berkewenangan mewakili PERUMDA dalam hal kepemilikan kekayaan umum daerah yang dipisahkan pada PERUMDA. Dengan kata lain, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal dalam PERUMDA sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017. Kewenangan Kepala Daerah sebagai pemilik modal tersebut meliputi kewenangan dalam pengambilan keputusan untuk PERUMDA. Pasal 1 angka 15 PP No 54 Tahun 2017 menjelaskan bahwa RUPS adalah organ pemegang kekuasaan tertinggi dalam PERSERODA. RUPS berwenang atas segala hal yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris. Dalam hal ini Kepala Daerah merupakan wakil Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan Daerah di RUPS atau dapat juga memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah.

2. Dewan Pengawas atau setara dengan Komisaris untuk PERSERODA.

Pasal 37 PP No 54 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Dewan Pengawas dalam PERUMDA ditunjuk oleh KPM, sedangkan Komisaris dalam PERSERODA ditunjuk oleh RUPS. Dewan Pengawas atau Komisaris dapat terdiri dari unsur independen maupun unsur lainnya seperti Pejabat Pemerintah Pusat dan Pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melakukan pelayanan publik selama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tugas serta kewenangan Dewan Pengawas atau Komisaris diatur dalam Pasal 43 PP No 54 Tahun 2017. Dewan Pengawas dan Komisaris bertugas melakukan pengawasan terhadap jalannya BUMD masing-masing serta memberikan masukan kepada Direksi dalam menjalankan tugasnya. Selain melakukan pengawasan, Dewan Pengawas dalam PERUMDA juga wajib melaporkan hasil pengawasan mereka kepada KPM. Senada dengan Dewan Pengawas, Komisaris dalam PERSERODA juga wajib melaporkan hasil pengawasan mereka kepada RUPS. Dewan Pengawas

atau Komisaris tidak diperbolehkan untuk memangku jabatan rangkap dalam menjalankan tugasnya sebagaimana disebutkan dalam ketentuan dalam Pasal 49 PP No 54 Tahun 2017.

3. Direksi.

Ketentuan mengenai Direksi BUMD diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 73 PP No 54 Tahun 2017. Dalam PERUMDA, Direksi diangkat oleh KPM sementara Direksi dalam PERSERODA diangkat oleh RUPS, dengan tugas serta wewenang yang diatur dalam Anggaran Dasar BUMD. Sejalan dengan ketentuan Dewan Pengawas atau Komisaris, Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota Direksi Perusahaan lain, jabatan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan, maupun yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

IV. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pembiayaan keuangan Daerah salah satunya didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang merupakan sebagian kecil dari total APBD. Di mana APBD sebagaimana diketahui memuat pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah (Mardiasmo, 2004: 133)

Jenis-jenis Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Sedangkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat diperoleh dari :

- a. Hasil Pajak Daerah
Hasil pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan hasilnya dipergunakan bagi pembiayaan pengeluaran umum pemerintah daerah, imbalan jasanya tidak langsung diberikan pada pembayar pajak dan pelaksanaannya dimana perlu dipaksakan, sehingga bersifat mengikat bagu warga negara.
- b. Hasil Retribusi Daerah
Hasil Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran/ pemakaian atau memperoleh pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah, dengan kata lain retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sumberjasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah daerah secara langsung dan nyata kepada pembayar.
- c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya yang dipisahkan
Perusahaan daerah adalah perusahaan yang modal usahanya seluruh atau sebagian berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerimaan berupa bagian laba dari Badan Usaha

Milik Daerah (BUMD) yang terdiri dari bagian laba Bank Pembangunan Daerah dan dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) lainnya. Perusahaan daerah ini diwajibkan untuk menyetor seluruh atau sebagian labanya untuk dana pembangunan daerah.