



UNIVERSITAS INDONESIA

KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)

TESIS

Desca Prestisya

1406656661

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN

JAKARTA

JANUARI 2017

PERNYATAAN ORISINALITAS

Penulis dengan ini menyatakan bahwa tesis :

“KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)”

Adalah karya orisinal saya dan setiap serta seluruh sumber acuan telah ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jakarta, Januari 2017
Yang menyatakan,



Desca Prestisya
1406656661

HALAMAN PENGESAHAN

Tim Penguji mengesahkan Tesis yang diajukan oleh :

Nama : Desca Prestisya

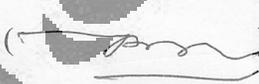
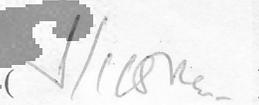
NPM : 1406656661

Program Studi : Magister Kenotariatan

Judul : Kewenangan Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

dan telah berhasil dipertahankan dihadapan Tim Penguji serta diterima sebagai bagian persyaratan yang diwajibkan untuk memperoleh gelar: **Magister Kenotariatan (M.Kn)** pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

TIM PENGUJI

1. Hendriani Parwitasari, S.H., M.Kn. Ketua Penguji ()
2. Surini Ahlan Syarif S.H., M.H. Penguji ()
3. Dr. Dian Puji Simatupang S.H., M.H. Pembimbing ()

Disahkan di Depok
Tanggal : 10 Januari 2017

**PERSETUJUAN PUBLIKASI
TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Saya, yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Desca Prestisya
NPM : 1406656661
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, dengan ini menyetujui memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-Exclusive-Royalty-Free Right*) untuk mempublikasikan tesis saya yang berjudul :

“Kewenangan Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”

Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia, berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data, merawat dan mempublikasikan tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian persetujuan publikasi ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, Januari 2017

Yang menyetujui,



Desca Prestisya
1406656661

ABSTRAK

Nama : Desca Prestisya

NPM : 1406656661

Program Studi : Magister Kenotariatan

Judul : Kewenangan Kepala Daerah Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pembangunan nasional pada era desentralisasi dan otonomi daerah yang ada saat ini maka, pemerintah daerah harus dapat mengembangkan kemampuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, salah satu cara yang dapat dilakukan adalah mendirikan Badan Usaha Milik Daerah. Pendirian Badan Usaha Milik Daerah saat ini diatur secara umum pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena belum adanya peraturan pelaksanaan maka terdapat permasalahan dalam pendiriannya yaitu mengenai pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah dan batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan penulisan tersebut penulis menggunakan metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Berdasarkan kajian penulis dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian perseroan terbatas Badan Usaha Milik Daerah merupakan kewenangan atributif dari Undang-Undang. Batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian perseroan terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan merupakan kebebasan Kepala Daerah sepanjang tidak berkaitan dengan keuangan negara. Berdasarkan hal tersebut maka dengan ini penulis menyarankan kepada Kepala Daerah dalam memberikan kuasa harus memperhatikan pemberian kuasa diberikan kepada orang yang memiliki tugas dan wewenang terkait serta batasan kewenangan yang dimiliki dan kepada Notaris dalam membuat Akta Pendirian PT dimana Pemerintah Daerah harus juga memperhatikan PERDA yang menetapkan pendiriannya sebagai landasan pembuatan akta terkait dengan permodalan.

Kata Kunci : Kewenangan, Pendirian BUMD, Badan Usaha Milik Daerah, BUMD, Kepala Daerah, Pelimpahan Wewenang

ABSTRACT

Name : Desca Prestisya
NPM : 1406656661
Study Program : Magister Kenotariatan
Title : The Authority of Regional Head on Establishment of Regional Owned Enterprise (ROE)

National development in the era of decentralization and regional autonomy that exists today, local governments should be able to develop the ability to increase local revenue, one way that government can do is establishing regional-owned enterprises. Establishment of Regional Owned currently set in general Act No. 23 of 2014 on Regional Government. Because of the lack of regulations implementing that there are problems in his stance that the delegation of authority possessed by the head of the region as a representative of the region to sign the deed of incorporation of the company may Limited Regional Owned Enterprises and the limits of regional heads within delegated authority to the Articles of the company may Limited Owned regions according to the legislation. In the writing, author uses research methods that used in this paper is a normative-juridical research method. Based on the study, authors concluded that the authority possessed by the head of the region as a representative of the region to sign the deed of incorporation of a limited liability company Regional Owned Enterprises is attributive authority of the Act. Limitation of regional heads within delegated authority to sign the deed of incorporation of a limited liability company Regional Owned by the legislation is the Regional Head option as far not related to state finances. Under these conditions, authors suggest to the Regional Head in giving authority must consider the authorization given to the person who has the duty and the authority concerned and the limits of authority possessed and to the Notary in making the Deed of Establishment of Limited Liability Company where the regional government act as party, Notary needs to pay attention on the local regulation on the establishment of the Limited Liability Company which sets its founding as the foundation deed relating to government capital.

Keyword : Authority, Establishment of Regional Owned Enterprise, ROE, Regional Head, Governor, Mayor, delegation of authority

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas segala rahmat dan anugerah-Nya Tesis yang berjudul: **“KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)”** ini dapat diselesaikan. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak selama masa perkuliahan sampai dengan penyusunan tesis ini, tesis ini tidak akan mungkin dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih sedalam- dalamnya kepada para pihak:

1. Keluargaku tercinta, kedua orang tua, dan adik-adikku, terima kasih atas segala support yang telah kalian berikan dari sejak saya lahir sampai hari ini dan semua pencapaian saya selama ini akan saya persembahkan untuk kalian.
2. Ibu Dr. Siti Hajati Hosein, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan selaku dosen pembimbing akademik;
3. Bapak Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah dengan begitu baik memberikan bimbingan kepada penulis, menyediakan waktu, tenaga, serta pikiran demi mengarahkan penulis dalam menyelesaikan Tesis ini;
4. Ibu Surini Ahtan Syarif S.H., M.H. dan Ibu Wismar Ain Marzuki, S.H., M.H., dan Ibu Hendriani Parwitasari, S.H., M.H. selaku pemberi masukan pada seminar pra-tesis dan penguji pada sidang Tesis penulis, terima kasih atas segala masukan yang diberikan.
5. Para Dosen Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terima kasih kepada Bapak/ Ibu yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama penulis belajar di Magister Kenotariatan Universitas Indonesia;
6. Sahabat-sahabatku tercinta Titania Widianty dan Ingrid Gabriela seperjuangan veteran unpar, Intan Cyinthia Pinandita rekan seperjuangan

sejak SMA, Raditha sahabat kesayangan dan seperjuangan dari SMA, masuk kuliah, S2 dan lulus bareng meskipun jalur yang berbeda, serta sahabat-sahabat lain yang tidak dapat disebutkan satu-satu namanya.

7. Sahabat-sahabatku di Magister Kenotariatan Salemba; Dea Nira Dearn Nirman yang selalu sekelompok dan seperjuangan, Olivin Setia Graha, Nidya Isca, Tegar Dilaga, Rininta, dan Mba Farina Tajoedin yang selalu sedia belajar kelompok bersama memberikan ilmu untuk menyelesaikan kuliah ini. Nindya Ratna, Stephanie Sinaga, Nevitsha, Sarah Balqis, Resha Farah Diba, Pauline teman seperjuangan satu alamamater dan semua teman-teman lain angkatan 2010 genap Salemba yang tidak mungkin dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih atas pertemanan kita dan semoga kita akan menjadi para Notaris yang sukses di kemudian hari;
8. Bapak Sukiman, Bang Jay, Pak Parman, Bu Bretha dan segenap keluarga pengurus Kenotariatan UI terima kasih dan maaf telah banyak direpotkan oleh penulis selama 2 (dua) tahun ini.
9. Seluruh pihak yang telah membantu perkuliahan dan penyusunan tesis yang tidak dapat disebutkan satu per satu namanya.

Terima kasih atas bantuan dan bimbingan kalian semua yang sungguh amat tidak ternilai, semoga Tuhan membalasnya.

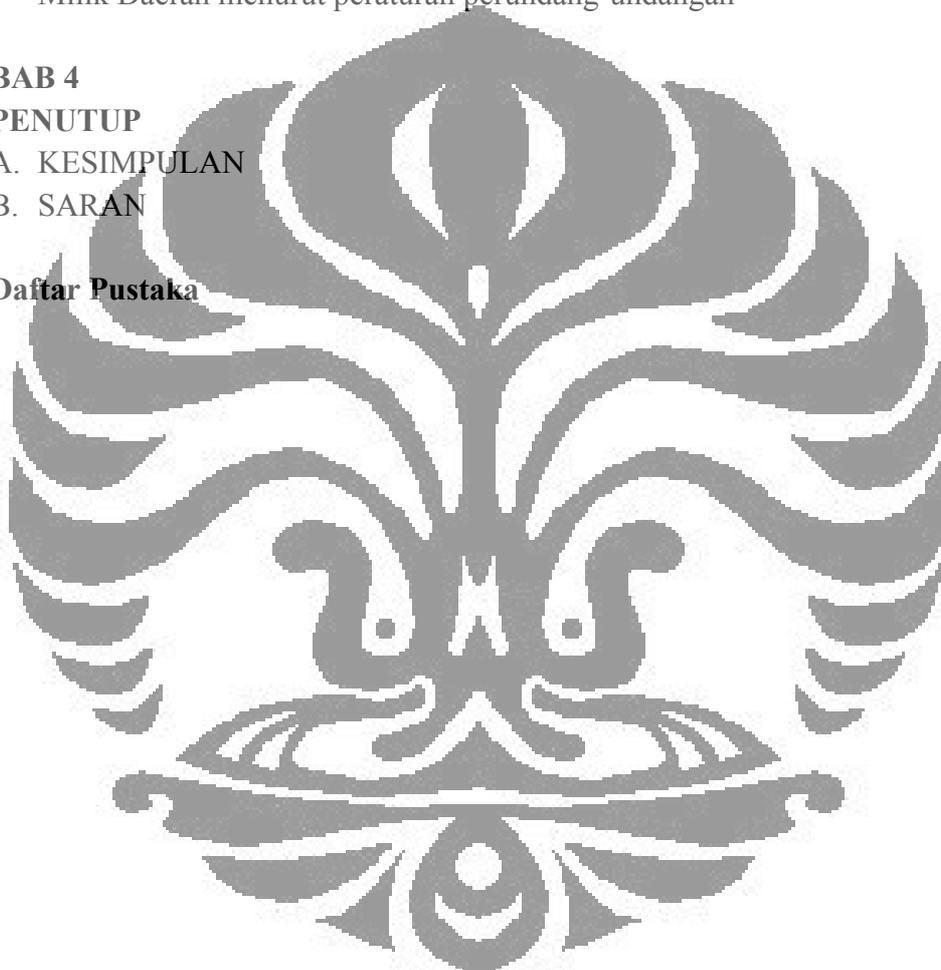
Jakarta, Januari 2017
Penulis,

Desca Prestisya

DAFTAR ISI

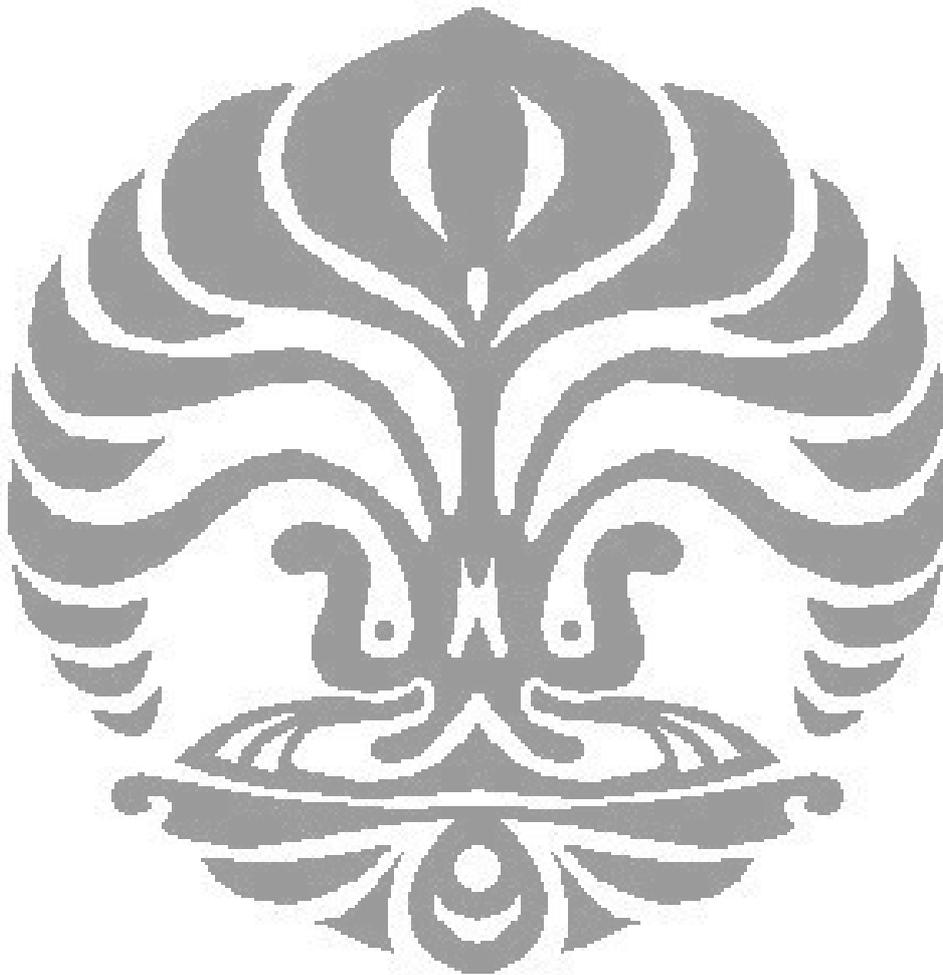
HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	iv
ABSTRAK	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Pokok Permasalahan	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
E. Metode Penelitian	15
1. Bentuk Penelitian	15
2. Tipe Penelitian	16
3. Jenis Data	16
4. Jenis Sumber Hukum	16
5. Alat Pengumpulan Data	17
6. Metode Analisis Data	18
7. Bentuk Hasil Penelitian	18
E. SISTEMATIKA PENULISAN	18
BAB 2	21
TINJAUAN UMUM MENGENAI PEMERINTAH DAERAH DAN BUMD	
A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah	21
1. Kewenangan Pemerintah Daerah	23
2. Tata Cara Pelimpahan Wewenang	28
B. Tinjauan Umum BUMD	31
1. Pengertian BUMD	31
2. Fungsi dan Peran BUMD	36
3. Operasi Bisnis BUMD	36
4. Bentuk BUMD	38
a) Perusahaan Daerah	38
b) Perseroan Terbatas (PT)	49
c) Yayasan	50

BAB 3	52
ANALISIS KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DAERAH	
A. Pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian Peseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah	52
B. Batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian Peseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan	59
 BAB 4	
PENUTUP	65
A. KESIMPULAN	65
B. SARAN	65
Daftar Pustaka	67



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	31
Tabel Perbandingan Mandat dan Delegasi	
Tabel 3.1	58
Tabel Struktur Organisasi Pemerintah Daerah	



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional hakikatnya merupakan suatu upaya untuk mewujudkan tujuan nasional yaitu tujuan nasional bangsa Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Oleh karena itu hukum di Indonesia harus selaras dengan tujuan negara demi terciptanya pembangunan nasional.

Hukum nasional dalam pembangunan atau hukum pembangunan harus memiliki 4 (empat) fungsi sebagai berikut.²

a. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan

Fungsi hukum ini menurut Roscoe Pound merupakan pemikiran yang paling sederhana bahwa hukum ada untuk memberikan kedamaian pada masyarakat, untuk memberikan kedamaian dalam setiap peristiwa dan berapapun harganya. Hal ini merupakan konsep yang disebut sebagai tahap hukum primitif.

b. Hukum sebagai sarana pembangunan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

² CFG. Sunaryati Hartono, *Hukum Pembangunan Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1988, hlm.10

Fungsi hukum ini berarti bahwa pembangunan hukum itu perlu dilakukan dengan sedemikian rupa sehingga mampu menciptakan suatu sistem hukum pembangunan nasional. Sebagaimana dinyatakan oleh Mochtar Kusumaatmaja bahwa fungsi hukum yakni sebagai sarana pembaharuan masyarakat.³

c. Hukum sebagai sarana penegak keadilan

Fungsi hukum ini dalam pembangunan nasional penting karena untuk terlaksananya tujuan pembangunan secara berencana adalah untuk bertahap mengubah dan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, perubahan ini akan mengakibatkan ketegangan dalam masyarakat dan mengakibatkan perasaan ketidakadilan didalam masyarakat.

d. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

Pada masyarakat yang tidak mempunyai rencana pembangunan kaidah-kaidah hukum baru, hukum terjadi sebagai pola kebiasaan-kebiasaan yang diterima baik oleh masyarakat. Dalam hal pembangunan hukum maka hukum harus dapat mengantisipasi perubahan dari pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah dan diterima sebagai suatu kebiasaan meskipun menyimpang dari kebiasaan lama secara berangsur-angsur membimbing masyarakat kearah kesadaran hukum yang baru dan nasional yang menunjang pembangunan masyarakat dan kehidupan modern.

Melihat fungsi-fungsi hukum tersebut untuk pelaksanaan pembangunan juga secara khusus diterapkan pada pembangunan ekonomi, karena pembangunan ekonomi merupakan aspek yang paling signifikan dalam pembangunan nasional. Dengan ekonomi yang lebih baik dapat menciptakan pembangunan dengan lebih baik.

Penerapan fungsi hukum dalam pembangunan nasional terutama dalam hukum pembangunan ekonomi perlu mendapat perhatian khusus dari para

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995, hlm. 13.

penegak hukum karena, hukum tidak secara otomatis bisa meningkatkan pembangunan ekonomi justru sebaliknya hukum malah menjadi hambatan dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, agar bisa memainkan peran dalam pembangunan ekonomi maka hukum harus mencerminkan tiga hal yaitu preditabilitas, stabilitas dan *fairness*.⁴

Prediktabilitas adalah hukum harus mampu memberikan kepastian karena dengan tidak adanya kepastian hukum pada pembangunan ekonomi berdampak pada investor terutama investor asing. Hukum harus memberikan kepastian mengenai modal para investor terjamin dan mendapat perlindungan hukum termasuk juga masalah perijinan untuk usaha.

Stabilitas berarti bahwa hukum harus mampu memberikan keseimbangan diantara pihak-pihak yang berkepentingan dalam hubungan ekonomi. Contohnya kepentingan antara produsen dengan konsumen, kepentingan antara pengusaha dengan karyawan, termasuk kepentingan antara pemilik tanah dengan pemerintah terkait infrastruktur, dan kepentingan daerah dengan pengusaha.

Fairness berarti bahwa hukum harus dapat memberikan keadilan didalam masyarakat. Memberikan keadilan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya pada fungsi hukum.

Pembangunan ekonomi nasional juga harus memperhatikan bahwa pada era demokrasi harus juga mengarah pada demokrasi ekonomi yang menghendaki *good governance* yang prinsipnya adalah aksesibilitas, transparansi dan akuntabilitas.

Hukum pembangunan ekonomi yang ada di Indonesia berdasarkan kepada dasar negara yaitu, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, pembangunan nasional harus dilaksanakan untuk menjunjung tinggi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di Indonesia dengan

⁴ Leonard J. Theberge, *Law and Economic Development, Journal of International Law and Policy*, Vol 9 (1980), hlm. 232. Dikutip pula oleh FX Joko Priono, *Peran Negara Dalam Pembangunan Hukum Ekomomi*, Jurnal Law Review, Vol X, No.1-Juli 2010, hlm. 2.

adil dan merata. Sebagaimana dinyatakan lebih lanjut pada pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa:

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.”⁵

Berdasarkan landasan negara dan Pasal 33 tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem ekonomi Pancasila. Sistem Ekonomi Pancasila sebagai suatu dasar dalam pelaksanaan sistem ekonomi harus dapat dilaksanakan di dunia usaha di Indonesia. Melihat sistem ekonomi pancasila, ideologi tersebut bersifat paternalistik yang berarti pemerintah harus mengayomi dan menjamin kesejahteraan rakyat. Hal tersebut terlaksana oleh pemerintah dengan penguasaan oleh pemerintah pada sektor-sektor yang strategis bagi kehidupan bangsa. Hukum ekonomi yang berasaskan pancasila, yaitu:⁶

- a. Ekonomi yang berdasarkan etika
- b. Harus manusiawi
- c. Harus memiliki unsur nasionalisme
- d. Orang-orang kecil harus didengar suaranya yang kemudian dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan
- e. Berkeadilan sosial

⁵ Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, pasal 33.

⁶ FX Joko Priyono, *Peran Negara dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, Jurnal Law Review, Volume X No.1 – Junin 2010, (Jakarta: UPH), hlm. 13.

Sehingga dalam ekonomi pancasila sila pertama dan kedua menjadi dasar pembuatan kebijakan, sedangkan sila ketiga dan keempat adalah cara membuat kebijakan dan sila kelima adalah hasil dan tujuan.

Penguasaan oleh pemerintah pada kondisi negara berkembang merupakan suatu tantangan tersendiri baik dari sisi pendanaan, teknologi dan keilmuan. Oleh karena itu, penguasaan tersebut sedikit banyak harus terdapat campur tangan swasta. Pemerintah dan sektor swasta memiliki korelasi yang sangat erat dalam suatu bingkai kerja yang disebut “*incentives and rewards*” yang bermanfaat secara ekonomis bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja baik.⁷ Hal seperti ini ditujukan kepada hal yang positif, yaitu menggalang kerja sama mutualisme antara pemerintah dan sektor swasta dalam rangka menciptakan pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan bersama.

Kerja sama dengan pihak swasta pun menjadi suatu dilema tersendiri dalam pembangunan ekonomi yang berdampak pada hukum sebagai pengaturnya. Melihat ideologi pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang memajukan usaha-usaha dengan kekeluargaan seperti koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Akan tetapi, di era globalisasi seperti sekarang ditambah dengan masuknya investasi asing serta dampak dari ditandatanganinya perjanjian-perjanjian *World Trade Organization* (WTO) menimbulkan desakan kepada pemerintah untuk melakukan penyesuaian dibidang ekonomi dan juga produk hukum ekonomi.

Maka, tanpa menolak hal penyesuaian tersebut pemerintah tetap harus memperhatikan dasar negara. Sektor strategis sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 harus tetap dikuasai oleh negara. Campur tangan negara tetap masih diperlukan untuk mensejahterakan kehidupan rakyat, konsep *welfare state* masih dibutuhkan dalam hukum ekonomi di

⁷ Syaukani H.R., *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, (Jakarta: LKHK Otda, 2003), hal. 17.

Indonesia sebagai suatu negara berkembang. Friedman menyatakan tentang empat fungsi negara dalam sistem ekonomi campuran, yaitu:⁸

a. Negara sebagai provider

Fungsi ini berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai negara kesejahteraan, negara bertanggung jawab untuk menyediakan dan memberikan pelayanan sosial untuk memberikan jaminan standar hidup minimal dan memberikan kelonggaran kekuatan ekonomi.

b. Negara sebagai regulator

Negara sebagai regulator yaitu negara menggunakan pengaruh kontrol khususnya kekuasaan untuk mengatur investasi contohnya dalam pembangunan industri, export – import dan perdagangan dengan cara-cara seperti *exchange control* atau pengendalian lisensi. Sehingga masuknya investasi tidak menimbulkan permasalahan.

c. Negara sebagai entrepreneur

Menurut Friedman, fungsi ini merupakan fungsi negara paling penting dalam ekonomi campuran. Keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi dapat dilakukan melalui departemen pemerintah semi otonomi melalui korporasi yang dimiliki negara. Keterlibatan negara sebagai entrepreneur dapat berbentuk sebagai publik maupun privat.

d. Negara sebagai *umpire* (wasit)

Negara sebagai wasit, yaitu negara menjalankan fungsinya sebagai negara. Negara selaku pemilik kekuasaan legislatif, administratif dan yudikatif harus mengembangkan standar keadilan seperti ekonomi umum yang dilakukan oleh perusahaan negara.

Melihat fungsi negara dalam ekonomi campuran tersebut yang dapat menguntungkan dan merugikan adalah negara sebagai entrepreneur, dengan negara menjalankan hal tersebut maka mengenai fungsi lainnya negara akan

⁸ Wolfgang, Friedman. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, (London: Stevens, 1959), dikutip dari FX Joko Priyono, *Peran Negara dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, Jurnal Law Review, Volume X No.1 – Junin 2010, (Jakarta: UPH), hlm. 13.

lebih mengerti dan memahami untuk membuat regulasi negara sebagai entrepreneur merupakan suatu fungsi negara yang masih berkembang di Indonesia.

Seiring dengan keluarnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang berfokus pada kepentingan masyarakat lokal serta mengikutsertakan partisipasi masyarakat lokal. Esensi dari otonomi daerah adalah mendistribusikan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kepada daerah provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka melayani kebutuhan pokok dan kebutuhan pengembangan sektor unggulan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat.

Perkembangan Indonesia dengan adanya otonomi daerah mulai terlihat menunjukkan banyak nilai positif. Otonomi daerah mendorong persaingan setiap daerah di Indonesia untuk mengembangkan daerahnya menjadi lebih baik akan tetapi, tidak dapat dipungkiri pengembangan daerah tertahan akibat beberapa kendala yaitu, pengembangan sulit dilakukan apabila pemerintahan di daerah jika hanya mengandalkan budget pada anggaran negara tanpa mencari pemasukan lainnya, selain itu pengembangan daerah tidak dapat seluruhnya dilakukan oleh pemerintah karena faktor sumber daya manusia yang terbatas baik karena faktor biaya maupun faktor-faktor lainnya.

Keberadaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini merupakan langkah strategis dalam membangun demokratisasi di tingkat bawah melalui pemberdayaan partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik yang ditengarai dengan berfungsinya DPRD sebagai mitra sejajar kaum birokrat yang duduk di lembaga eksekutif; pemberdayaan ekonomi masyarakat daerah dengan masuknya dana dari Pemerintah Pusat ke Daerah yang porsinya lebih besar; pemberdayaan sumber daya manusia di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota melalui pelimpahan kewenangan untuk mengatur pemerintahan secara mandiri; peningkatan pelayanan publik melalui pemangkasan jalur birokrasi termasuk penatalaksanaan penanaman modal (investasi) di daerah.

Salah satu konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, adalah keharusan bagi masing-masing daerah untuk mendorong pertumbuhan perekonomiannya, misalnya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam pasal 84 Undang-undang Pemerintahan Daerah dijelaskan Pemerintah Daerah, baik Propinsi/Kabupaten/Kota dapat mencari suatu terobosan untuk mengelola aset yang dimilikinya dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah untuk mengoptimalkan potensi daerah tersebut.

Alternatif yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan pembangunan daerah sebagai suatu bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan salah satunya dengan melakukan usaha atau pengembangan bisnis didaerahnya, dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah memiliki sisi positif dan negatif.

Sisi positif dari pendirian Badan Usaha Milik Daerah yaitu dapat memberikan keuntungan dan meminimalisir kendala untuk pengembangan daerah. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah diantaranya:

1. Pengembangan daerah dilakukan dengan tambahan modal dari swasta;
2. Pengelolaan perusahaan Badan Usaha Milik Daerah untuk pengembangan dilakukan oleh swasta yang ditunjuk sebagai pihak yang lebih ahli dalam pengembangan usaha yang dituju.
3. Pemerintah tidak harus turun langsung dan menambah beban pada sumber daya manusia yang dibiayai.

Meskipun demikian peranan dan manfaat Badan Usaha Milik Daerah tersebut belum dapat dirasakan optimal oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat. Opini dan tuntutan masyarakat terhadap Badan Usaha Milik Daerah secara singkat dirangkum sebagai berikut:⁹

1. Tidak efisien dalam pengelolaan dan operasional perusahaan.
2. Besar pasak dari pada tiang

⁹ Tebyaan Amaari, "Permasalahan Umum dan Profil BUMD", Jurnal Forum Inovasi, Vol.7, edisi Juni-Agustus 2013.

3. Birokratis, karena didirikan oleh para pejabat.
4. Kinerja yang buruk.
5. Tidak profesional.
6. Penjual aset negara.
7. Sapi perahan demi kepentingan pemiliknya.
8. Penampung “Pensiunan PNS”.

Opini negatif tersebut terbentuk dimasyarakat karena ketidakpercayaan masyarakat dan kurangnya pemahaman atas Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri. Oleh karena itu, agar dapat melakukan penilaian secara tepat terhadap Badan Usaha Milik Daerah pengaturan menanganai Badan Usaha Milik Daerah sendiri harus sertamerta diatur lebih jelas untuk melindungi kepentingan bersama khususnya kepentingan Pemerintah Daerah dan menghilangkan asumsi negatif di masyarakat, karena bagaimanapun juga untuk pendirian Badan Usaha Milik Daerah sebagian besar modalnya dikeluarkan oleh pemerintah, meskipun telah dipisahkan akan tetapi harus dijaga jangan sampai pendirian tersebut merugikan dikemudian hari.

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintah Daerah) pada Bab XII tentang Badan Usaha Milik Daerah, pada undang-undang ini hanya menjabarkan secara umum mengenai pemerintah daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah baik dalam bentuk perusahaan umum daerah maupun dalam bentuk perseroan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah harus memenuhi unsur-unsur :

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;

- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Terkait pengelolaan tersebut UU Pemerintah Daerah mengarahkan lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁰ Akan tetapi, Peraturan Pemerintah terkait pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah tersebut belum ada, sehingga untuk pendirian dan tata cara penyertaan modal masih mengacu kepada ketentuan umum dalam UU Pemerintahan Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan UU Pemerintah Daerah pendiriannya ditetapkan dengan pemerintah daerah (selanjutnya disebut perda).¹¹ Sedangkan untuk Badan Usaha Milik Daerah berbentuk perseoran sebagaimana diatur dalam Pasal 339 ayat (2) UU Pemerintah Daerah pembentukan badan hukumnya tunduk pada perundang-undangan mengenai perseroan terbatas, yaitu Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT).

Berdasarkan UU PT, pembentukan badan hukum perseroan dilakukan melalui akta pendirian. Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan dalam pembuatan akta pendirian, pendiri dapat diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa.¹²

Akta pendirian perusahaan merupakan salah satu bentuk legalitas usaha yang dibuat di muka notaris, yaitu pejabat umum yang diberi wewenang untuk itu oleh undang-undang.¹³ Maka dalam hal membuat akta pendirian perusahaan ini harus diwakili oleh perwakilan dari daerah. Terkait dengan

¹⁰ Undang-Undang No.24 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 343.

¹¹ ibid, Pasal 331 ayat (2).

¹² Undang-Undang No.40 tahun 2009 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 8.

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 330.

pendirian ini, yang dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 8 UUPT bahwa untuk pihak yang merupakan pemerintah daerah maka penyertaan modalnya harus dibentuk dalam peraturan daerah. Secara umum dapat diketahui bahwa yang mewakili pemerintah daerah adalah kepala daerah maka dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perseroan yang seharusnya mewakili adalah Kepala Daerah.

Pada kenyataannya kesibukan kepala daerah tidak memungkinkan bagi kepala daerah untuk terus hadir dan melaksanakan sendiri setiap pendirian Badan Usaha Milik Daerah maupun hadir langsung selaku perwakilan pemegang saham pemerintah bila diperlukan maka, sudah sewajarnya pelimpahan wewenang untuk melakukan penandatanganan ini dilakukan. Akan tetapi, pelimpahan wewenang sendiri tidak mutlak harus dilaksanakan tanpa *reserve* melainkan tergantung kepada beberapa faktor:¹⁴

1. Presepsi tiap pejabat, terutama pimpinan yang mempunyai wewenang untuk memutuskan;
2. Itikad pimpinan untuk melimpahkannya kepada bawahan;
3. Motivasi pimpinan;
4. Penilaian pribadi pimpinan

Pelimpahan wewenang menurut beberapa ahli :

1. Pelimpahan wewenang tersebut erat hubungannya dengan penyerahan tugas. Tiada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa adanya wewenang.¹⁵
2. *Delegation is the process by which authority is distribute throughout an organization. This concept include the idea of assigning duties and authority to those individuals who are exected to assist in attaining the desired goals.*¹⁶

¹⁴ Ero Rosyidi, *Pelimpahan Wewenang* (Bandnung: alumni, 1984) , hlm.viii.

¹⁵ Sutarto, *Kamus Administrasi*, (jakarta: Gunung Agung, 1972).

¹⁶ Staff of Rohrer, Hibler & Replogle, edited by Charles D. Flory, *Managers For tommorow*.

Permasalahan yang timbul adalah untuk pendirian Badan Usaha Milik Daerah maka pemerintah daerah yang diwakili oleh kepala daerah dengan kesibukannya tidak memungkinkan untuk hadir penandatanganan Akta Pendirian Badan Usaha Milik Daerah akan tetapi dapat diwakili. Namun, sejauh mana kepala daerah dapat diwakili dan bagaimana cara mewakilinya atas jabatan apa seseroang dapat mewakilinya tidak diatur secara khusus dan masih terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan ini.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk dapat mengkaji lebih lanjut mengenai kewenangan dan pelimpahan wewenang atas pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah. Oleh karena itu, penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul “KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)”.



B. Pokok Permasalahan

Maka berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat masalah mengenai penerapan atas dua hukum yang berlaku di dua negara yang berbeda berupa :

1. Bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah dapat didelegasikan ?
2. Bagaimana batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini :

1. Tujuan Umum

Melalui penelitian ini diharapkan akan didapatkan suatu gambaran mengenai hal-hal yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Notaris dalam hal pendirian Badan Usaha Milik Daerah khususnya Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan Terbatas dan tata cara pelimpahan kewenangan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah selaku Pemilik Saham, sehingga akta tersebut terjaga otentisitasnya dan dan tidak menimbulkan permasalahan hukum dikemudian hari.

Dengan demikian, diharapkan pihak-pihak terkait baik itu Pemerintah Daerah, Kepala Daerah, Notaris, Investor, akademisi, serta masyarakat luas dapat memahami permasalahan terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah, sehingga segala kekurangan dapat diberikan masukan untuk meningkatkan kemandirian dan kenyamanan pihak-pihak yang terkait.

2. Tujuan Khusus

Selain tujuan umum, penelitian ini juga memiliki tujuan khusus, yaitu untuk:

1. Mengkaji dan menganalisis ketentuan mengenai tata cara, prosedur dan mekanisme pendirian Badan Usaha Milik Daerah, terutama dalam bentuk Perseroan Terbatas, dikaitkan dengan kewenangan yang mewakili Pemerintah Daerah dalam Akta Pendirian maupun hal lain selaku Pemegang Saham.
2. Mengkaji dan menganalisis ketentuan serta batasan-batasan kewenangan pejabat pemerintah atau Kepala Daerah dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia.
3. Mengkaji dan menganalisis mengenai bagaimana cara pembuatan akta pendirian Badan Usaha Milik Daerah yang tepat dan mencegah terjadinya pendirian Badan Usaha Milik Daerah yang tidak sesuai dengan kewenangannya yang berpotensi menimbulkan masalah dikemudian hari.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberikan suatu pendalaman lebih mengenai Pemerintah Daerah sebagai suatu organisasi yang kompleks dalam menjalankan kewenangan dan pendelegasian kewenangan kepala daerah dalam akta notaris khususnya pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian ini dilakukan penelaahan terhadap asas-asas hukum dan norma-norma hukum, yang didapat berdasarkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, selama bahan-bahan tadi mengandung norma-norma hukum.¹⁷ Dalam konsep normatif ini hukum adalah norma baik yang diidentifikasi dengan keadilan, ataupun yang terwujud sebagai perintah tersirat maupun secara jelas tertulis untuk kepastiannya.¹⁸ Bahan-bahan acuan tersebut termasuk tetapi tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan kepustakaan seperti buku-buku, artikel, tesis, jurnal, surat kabar dan bacaan-bacaan lainnya serta contoh pendelegasian kewenangan Pemerintah Daerah dalam Badan Usaha Milik Daerah/Badan Usaha Milik Negara.

Dalam melakukan pendekatan yuridis normatif ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode ini digunakan karena beberapa pertimbangan, yaitu: pertama, metode ini lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak pengaruh terhadap pola-pola yang dihadapi. Kedua, hasil penelitian ditarik kesimpulan disesuaikan dengan informasi data yang paling faktual.¹⁹

1. Bentuk Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan penelusuran asas-asas hukum kemudian dibuat interpretasi terhadap

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990) hlm. 13.

¹⁸ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 33.

¹⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000), hlm.5

peraturan hukum umum yang dilanjutkan dengan pengujian hasil terhadap interpretasi terhadap teori dan atau prinsip-prinsip hukum umum.²⁰

2. Tipe Penelitian

Penulis dalam melakukan penulisan tesis ini menggunakan tipe penelitian yang berbentuk preskriptif²¹, yaitu bertujuan memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan khususnya permasalahan dalam kewenangan pemerintah daerah dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah dan pelimpahan kewenangannya.

3. Jenis Data

Dalam penulisan tesis ini menggunakan data sekunder. Data-data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari bahan-bahan hukum yang bersumber dari kepustakaan dan akan dijelaskan lebih lanjut pada sub bab berikutnya. Dengan demikian, seluruh bahan dan data yang diperoleh dapat membantu untuk menganalisis dan menjelaskan mengenai permasalahan yang akan diteliti oleh penulis.

4. Jenis Bahan Hukum

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data primer dan sekunder. Penelitian ini menggunakan jenis sumber data primer yang didukung dengan data sekunder. Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan atau koleksi pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka

²⁰ Soerjono Soekanto, *et. al.*, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011), hlm.62-64.

²¹ Sri Mamuji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm.4.

atau literatur. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Berupa bahan hukum yang mengikat dan bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi: Undang-Undang Nomor 7 tahun 2009 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berasal dari sumber hukum sekunder, yaitu merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya buku-buku atau literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan pada penelitian ini. Selain itu, penulis juga memperoleh data sekunder secara langsung dari lembaga terkait yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan lainnya sebagai penunjang.

5. Alat Pengumpulan Data

Untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan dalam tesis ini, maka penulis akan menggunakan alat pengumpulan data yaitu berupa studi dokumen yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran secara umum mengenai hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan, wawancara kepada pihak-pihak yang terkait dengan pendelegasian kewenangan pemerintah daerah dalam pendirian dan pelaksanaan Badan Usaha Milik Daerah/Badan Usaha Milik Negara dan notaris terkait pengaplikasian pendelegasian kewenangan kedalam akta notaris.

6. Metode Analisis Data

Kesimpulan dari hasil penelitian ini dilakukan dengan Metode Normatif Kualitatif. Secara normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena akan menguraikan data yang diterima secara sistematis untuk selanjutnya ditafsirkan dalam usaha mencari jawaban masalah penelitian.

7. Bentuk Hasil Penelitian

Hasil penelitian berupa preskriptif analisis, yang merupakan hasil analisa dari suatu permasalahan diakhiri dengan pemberian pendapat tentang permasalahan hukum tertentu.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini terdiri dari 3 (tiga) bab dan untuk memudahkan pembaca dalam memahami isinya, penulis akan menyusun dalam sistematika penyusunan yang terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah yang menguraikan tentang pemikiran dasar dari topik yang akan dibahas. Selain itu ditentukan pula pokok permasalahan yang membatasi topik permasalahan yang akan dibahas oleh penulis. Dijelaskan pula mengenai tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian sumber dan jenis data, serta sistematika penulisan sebagai gambaran umum tentang penelitian yang akan ditulis.

BAB 2 TINJAUAN UMUM MENGENAI BUMD/BUMN DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

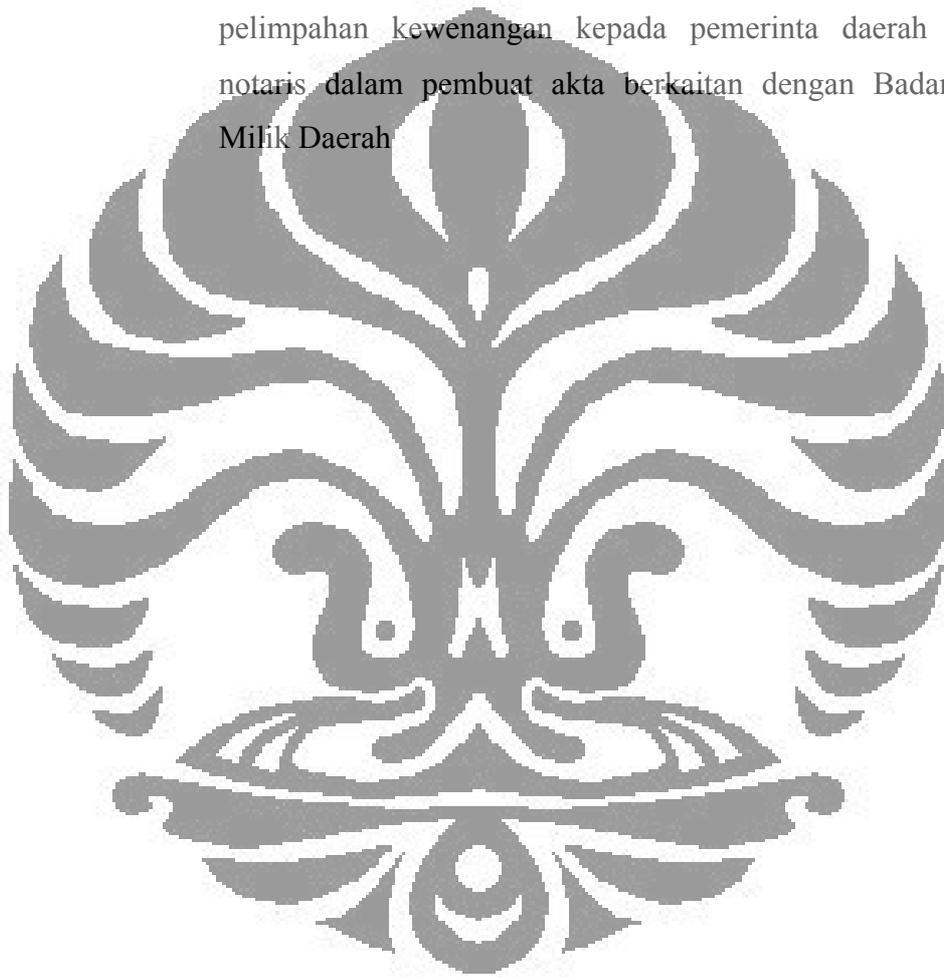
Bab ini berisi uraian mengenai Tinjauan Umum Tentang Badan Usaha Milik Daerah/Badan Usaha Milik Negara mulai dari Bentuk Badan Usaha Milik Daerah/Badan Usaha Milik Negara, Tata Cara Pendirian, Fungsi dan Peranan Badan Usaha Milik Daerah/Badan Usaha Milik Negara, serta Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah, Tata Cara Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Daerah, dan Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Badan Usaha Milik Daerah.

BAB 3 ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENDIRIAN ATAU MEWAKILI DAERAH PADA BUMD DAN BATASAN PENDELEGASIAN WEWENANG

Pembahasan pada BAB ini akan menyentuh bahasan utama dari penelitian ini. Pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas adalah mengenai kewenangan Kepala Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah mulai dari pendirian hingga mewakili sebagai pemilik saham serta bagaimana pembatasan pendelegasian kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah serta contoh-contoh kewenangan dan pendelegasian kewenangan pendirian atau selaku perwakilan pemegang saham pada beberapa daerah.

BAB 4 PENUTUP

Bab terakhir ini akan berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan pada bab-bab sebelumnya yang mencakup kesimpulan atas analisis yang telah dibuat oleh penulis. Bab ini juga akan memuat beberapa saran terhadap permasalahan yang dihadapi sehingga diharapkan akan terdapat perbaikan yang sifatnya bermanfaat untuk masa yang akan datang terkait dengan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah maupun notaris dalam pembuatan akta berkaitan dengan Badan Usaha Milik Daerah.



BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI PEMERINTAH DAERAH DAN BUMD

A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mencakup isu yang sangat luas mulai dari nasionalisme, isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan isu-isu lain yang terkait dengan isu hubungan antara negara dengan masyarakat. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah pada praktiknya masih sering timbul upaya tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintah. Terlebih dalam Negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk memegang kendali atas berbagai urusan masih sangat jelas dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah sangat terbatas, sering kali hal tersebut disebut sebagai suatu karakter dari Negara kesatuan yaitu sentralis.

Berbeda dengan Negara-negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada padanya, karena kekuasaan Negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada negara federal adalah disentralisir dan lebih demokratis.

¹ Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, UU No.23 tahun 2014 , LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5581, Ps 1 (2).

Secara kontekstual dalam sistem negara kesatuan pemerintah pusat dijabarkan sebagai pemonopoli kekuasaan negara dan pasar, sementara daerah digunakan untuk menggambarkan komunitas yang tertindas. Hal tersebut terlihat didalam sejarah politik di Indonesia, Pemerintah Pusat dijabarkan tidak semata-mata sebagai pemerintahan pusat, tetapi juga dengan Jakarta, dan bahkan Jawa, yang dianggap sebagai kelompok sosial dan ekonomi yang mampu memanfaatkan kekuasaan negara di tingkat nasional. Sementara itu daerah bukan semata menggambarkan pemerintah daerah, tetapi juga sebagai masyarakat dan wilayah luar Jakarta, dan bahkan luar Jawa. Pemberontakan daerah sepanjang decade 1950-an dan juga teriakan daerah di tahun 1998-1999 mencerminkan gambaran ini. Pelajaran paling berharga dalam sejarah hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia adalah gejolak politik tersebut dengan munculnya pemberontakan daerah yang menuntut kemerdekaan seperti di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Aceh.² Selain itu terdapat beberapa pemberontakan kecil lainnya, inti ketegangan politik lebih kompleks dari pemerintah pusat dan daerah. Secara umum alasan pemberontakan tersebut dapat dijabarkan :³

- a. Pemberontakan di luar wilayah Jawa dilatar belakangi oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan Luar Jawa.
- b. Pemberontakan daerah orde lama didorong oleh kekecewaan terhadap pemerintahan sentralistis yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap ekonomi daerah untuk menjaga kepentingannya.
- c. Pengorganisasian militer yang berkoesidensi dengan pengorganisasian sipil.
- d. Perdebatan mengenai dasar negara yang menjadi pemicu munculnya pemberontakan di daerah.

Secara keseluruhan sistem politik yang otoriter dan sentralisasi sumberdaya politik dan ekonomi di pemerintah pusat dianggap tidak sesuai lagi. Akan tetap, hal tersebut terjadi proses negaraisasi (*state formation*) secara luar biasa.

² Colin MacAndrew dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 137-162.

³ Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012). hlm. 2.

Dari pergulatan panjang tersebut lahirlah kesepakatan untuk memberikan otonomi secara luas dengan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Hal ini terlihat didalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Setelah keluarnya peraturan tersebut ternyata Pemerintah Pusat kehilangan kendali. Antara Pusat dan Daerah, kebijakan Pemerintah Pusat dipandang tidak sesuai dengan aspirasi Daerah. Selain itu pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa antara Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota tidak ada jenjang hirarki, hal ini menyebabkan hubungan keduanya tidak harmonis.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara pengurusan rumah tangga, berhubungan pula pada hubungan kewenangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah daerah.

Maka, pada tahun 2014 keluarlah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang lebih menjelaskan mengenai otonomi, desentralisasi, kewenangan-kewenangan pada pemerintah Daerah yang berlaku saat ini. Lebih lanjut akan dijelaskan pada sub-bab ini.

1. Kewenangan Pemerintah Daerah

Sebagai konsekuensi dari negara hukum, maka wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan, dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapatkan jaminan perlindungan. Oleh karena itu pejabat administrasi negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*). Asas legalitas sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintah dalam setiap negara hukum, berarti bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki

legitimasi, yakni kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.⁴ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lukman Hakim yang mengutip dari H.D Van Wijk sebagai berikut: *“Wetmatigheid van bestuur: de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de grondwet of door een andere wet zijn toegen.”* (Pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapat kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar).⁵

Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi. Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.⁶

Ridwan HR menyebutkan substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni *“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen,”* yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang itu, seperti yang dikutip Ridwan HR dari H.D. Stout yang mengatakan bahwa:⁷

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in hey bestuursrechtelijke rechtsverkeer”

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), Hal. 100-101 dikutip dari P. Nicolai, *et.al.*, *Bestuursrecht*, (Amsterdam, 1994), hlm.4.

⁵ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang: Setara Press, 2012), Hal.121. Dikutip dari H.D Van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984, hlm.34.

⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (1)*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm.83.

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm.83-108

(Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Selanjutnya Prajudi Atmosudirdjo mengatakan perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau Kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalkan wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang).⁸

Menurut Indroharto adakalanya pengertian wewenang itu diartikan lebih luas, tidak sekedar dalam arti suatu kemampuan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, tetapi dalam artian umum untuk dapat berbuat atau melakukan sesuatu. Dalam hal ini sebenarnya bukan mengenai wewenang untuk menimbulkan suatu akibat hukum, tetapi juga untuk dapat secara nyata (*feitelijk*) mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi lain. Wewenang pemerintahan menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa/waktu tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu baik pemberi wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya dari suatu wewenang akan selalu tunduk pada batas-

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet.10, (Jakarta: Ghalia Indonesia., 1994) hlm.78

batas yang diadakan oleh hukum. Mengenai pemberian wewenang maupun pencabutannya, terdapat batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis. Demikian juga mengenai pelaksanaan suatu wewenang pemerintahan, ia selalu tunduk pada batasan-batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁹

Dengan adanya desentralisasi maka berpengaruh pada kewenangan didalam pemerintahan yaitu dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di Daerah.¹⁰

Lebih lanjut mengenai Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sebagaimana pengertian Pemerintah Daerah yang diatur pada Pasal 1 ayat (2):

“Pemerintahan Daerah adalah 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”¹¹

Menjabarkan dari Pemerintahan Daerah maka dapat dilihat bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan pemerintahan sesuai dengan asas otonom¹² atau prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah¹³ yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada adalah

⁹ Indrohartono, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm.30.

¹⁰ Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, UU No.23 tahun 2014 , LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5581, Ps 1 (8).

¹¹ *Ibid*, Ps 1 (2)

¹² *Ibid*, Ps 1 (7)

¹³ *Ibid*, Ps 1 (6)

Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar¹⁴ meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:¹⁵

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:¹⁶

¹⁴ *Ibid*, Ps 12 (1)

¹⁵ *Ibid*, Ps 12 (2)

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

2. Tata Cara Pelimpahan Wewenang

Wewenang pemerintahan menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa/waktu tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Pemberi wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya dari suatu wewenang akan selalu tunduk pada batas-batas yang diadakan oleh hukum. Mengenai pemberian wewenang maupun pencabutannya, terdapat batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis. Demikian juga mengenai pelaksanaan suatu wewenang pemerintahan, ia selalu tunduk pada batasan-batasan hukum yang

¹⁶ *Ibid*, Ps 12 (3)

tertulis maupun tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁷

Kewenangan yang bersumber pada batasan hukum yang tertulis dalam suatu tatanan hukum merupakan kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

a. Atribusi

Menurut H.D. van Wijk *attributie toekening van een bestuurbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintah).¹⁸ Selanjutnya dijelaskan bahwa: “*Een wetgever schept een (nieuwe) bestuurbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan. Dat kan een bestaand bestuursorgaan zijn, of een voor de gelegenheid nieuwe geschapen bestuursorgaan,..*” (pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan (yang baru) dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan. Ini bisa berupa lembaga pemerintahan yang telah ada, atau suatu lembaga pemerintahan baru yang diciptakan pada kesempatan tersebut).¹⁹ Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan eksteren pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).²⁰

b. Delegasi

Delegasi menurut H.D van Wijk adalah *overdraacht van een bevoegheid van het een bestuursorgaan een onder* (Penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah

¹⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet.10, (Jakarta: Ghalia Indonesia.,1994) hlm.78

¹⁸ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang: Setara Press, 2012), Hal.121. Dikutip dari H.D Van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984, hlm.129.

¹⁹ *ibid*, hlm.131.

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm.108.

kepada badan atau pejabat yang lain).²¹ Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah memiliki wewenang melalui atribusi. Dalam delegasi tidak ada penciptaan wewenang baru, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) melainkan telah beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).²²

c. Mandat;

Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Berbeda dengan delegasi, pada mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya, bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), dan tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁴⁹ Pemberian wewenang kepada mandat kepada bukan bawahan *mandans* boleh dilakukan asal memenuhi syarat sebagai berikut.⁵⁰

- a) Mandataris mau menerima pemberian mandat
- b) Wewenang yang dimandatkan merupakan wewenang sehari-hari dari seorang mandataris.
- c) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan tidak menentang terhadap pemberian mandat tersebut.

²¹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang: Setara Press, 2012), Hlm.127.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm.107.

Untuk memperjelas perbedaan delegasi dan mandat, Philipus Hadjon membuat perbedaan antara delegasi dan mandat sebagai berikut:²³

	Mandat	Delegasi
a) Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan.
b) Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris
c) Kemungkinan pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "contractus actus".

Tabel 2.1

B. Tinjauan Umum BUMD

1. Pengertian BUMD

Badan Usaha Milik Daerah menjadi sebagai suatu bentuk organisasi bisnis didefinisikan dari berbagai cara. Walaupun dapat diartikan berbeda-beda, organisasi BUMD memiliki tujuan dan fungsi yang sama. Salah satu sektor ekonomi daerah yang diharapkan menjadi tulang punggung dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan yang berorientasi bisnis adalah BUMD.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, op. cit.*, Hal. 110. Mengutip dari Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Makalah disampaikan dalam Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm.8

Secara filosofis peran BUMD bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat luas dengan cara mengadakan pelayanan yang sebaik-baiknya, sekaligus memenuhi kebutuhannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan secara cepat dan berkualitas. BUMD lebih bersifat sosial, dalam arti lebih mengutamakan pelayanan umum daripada mencari keuntungan (profit) semata. Namun, BUMD juga secara makro juga mempunyai fungsi untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi daerah pada umumnya dan penerimaan daerah pada khususnya.²⁴

Dengan adanya dua peran yang melekat pada BUMD, terlihat operasionalisasi dan implementasi kebijakannya sering terbentur pada pertimbangan yang berbeda (dualisme kepentingan). Hal ini merupakan suatu kondisi yang berusaha mengambil jalan tengah atau keseimbangan antar berbagai aspeknya. Ditinjau secara organisasional, apalagi dalam organisasi bisnis, pertimbangan kepentingan sosial-politik yang diterapkan akan mengganggu jalannya hidup organisasi, serta mengabaikan pertimbangan ekonomis. Keadaan dualisme kepentingan inilah yang menimbulkan praduga sebagai penyebab belum optimalnya kinerja dalam perusahaan milik daerah.²⁵

BUMD memiliki karakteristik yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain (swasta). BUMD merupakan badan usaha yang berbaju kekuasaan pemerintah, tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta. Dalam dunia bisnis, BUMD sering disebut sebagai *public enterprise*, sedangkan perusahaan swasta disebut sebagai *private enterprise*.²⁶

Apabila diuraikan lebih lanjut, dalam kata *public* dalam *public enterprise* mengandung tiga makna yaitu *public ownership*, *public control*, dan *public purpose*. Berdasarkan ketiga makna itu, *public purpose* menjadi

²⁴ ibid, hlm.111.

²⁵ Edison Sihombing, "Mencermati Pendirian BUMD", Jurnal Forum Inovasi (Juni 2003) hlm.33.

²⁶ ibid

inti dari konsep BUMD yang dijabarkan sebagai keinginan pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan (sosial, politik, dan ekonomi) bagi kesejahteraan bangsa dan negara.²⁷

Sementara itu, dalam *public ownership* dan *public control*, dinyatakan mengingat bahwa BUMD usaha milik rakyat yang dijalankan oleh pemerintah, wajar apabila rakyat memiliki hak kontrol terhadap BUMD. Hal ini semakin mendesak untuk dipertegas, mengingat besarnya investasi (uang rakyat) yang dikelola BUMD. Berkaitan dengan itu, BUMD sering diutarakan berperan sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional.²⁸

Dewasa ini, peran dan fungsi BUMD perlu dilakukan *retropeksi* dan introspeksi terhadap kinerjanya. Saat ini BUMD masih jauh dari apa yang diharapkan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh masyarakat lokal. Hal ini secara jelas dapat dibuktikan pemerintah daerah sedang menggalakkan pemberdayaan BUMD terlebih dalam era otonomi daerah sekarang ini. Salah satu pemberdayaan BUMD dapat dilakukan dengan menempuh restrukturisasi dalam berbagai aspek yang dimiliki BUMD.

Konsep dasar kebijakan restrukturisasi bagi BUMD, secara formal yuridis diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK.001/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN/BUMD. Menurut Pasal 2 Keputusan tersebut, restrukturisasi perusahaan adalah setiap tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi, dan pemilikan saham. Lebih lanjut ditegaskan pula dalam keputusan tersebut bahwa restrukturisasi perusahaan dapat berbentuk perubahan status badan hukum BUMD yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan, kerja sama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi atau merger, pemecahan badan usaha, penjualan saham

²⁷ *ibid*, hlm 34.

²⁸ *ibid*

melalui pasar modal, penjualan saham secara langsung, serta pembentukan perusahaan patungan.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat ditemukan dua makna penting yang berkaitan dengan restrukturisasi. *Pertama*, terdapat *political will* yang positif dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional. *Kedua*, restrukturisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational redesign*), tetapi juga meliputi aspek yang lebih luas seperti perubahan status hukum, organisasi, dan struktur permodalan. Hal ini berarti pengertian restrukturisasi yang dikandung dalam kebijakan pemerintah pusat lebih mengarah kepada upaya menata ulang kembali seluruh aspek potensial yang dimiliki perusahaan, sehingga efisiensi dan produktivitas perusahaan lebih meningkat.²⁹

Dalam kerangka kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Kebijakan Menteri Keuangan tersebut, kebijakan swastanisasi pada dasarnya sangat sesuai dengan upaya restrukturisasi dalam aspek status hukumnya. Artinya, status hukum BUMD secara otomatis akan ikut berubah seiring dengan perubahan kepemilikan modal yang lebih banyak dikuasai oleh kelompok swasta. Hal ini pada gilirannya, kebijakan swastanisasi ini juga akan berpengaruh secara besar terhadap perubahan manajemennya, struktur organisasinya, mekanisme dan prosedur kerja termasuk aspek pertanggungjawabannya, dan disiplin karyawannya.

Selama ini, ada kesan BUMD bertindak semaunya sendiri disebabkan posisinya yang lebih nyaman daripada perusahaan swasta. Posisinya yang dekat dengan pemerintah daerah sebagai lembaga pengelola kekuasaan yang merumuskan kebijakan dan mengambil keputusan di daerah, membuat BUMD lebih dominan dibandingkan dengan perusahaan swasta lainnya. Terkadang pelayanan yang diberikan BUMD berjalan tidak sesuai harapan, tetapi keberadaannya tetap

²⁹ ibid

dipertahankan karena posisinya kuat. Oleh karena itulah BUMD yang diswastanisasi bukanlah BUMD yang bersifat strategis dan memiliki *competitiveness* yang cukup baik dengan swasta, melainkan perusahaan yang jika dialihkan kepada swasta dipandang akan lebih meningkatkan produktivitasnya.

Berkaitan dengan kebijaksanaan privatisasi tersebut, paling tidak terdapat tujuh metode yang dapat dipilih, yaitu sebagai berikut:³⁰

1. Penawaran saham BUMD kepada umum (*public offering of shares*), baik secara parsial maupun secara penuh.
2. Penjualan saham BUMD kepada pihak swasta tertentu (*private sales of shares*).
3. Penjualan aktiva BUMD kepada swasta (*sale government or state on enterprises assets*).
4. Reorganisasi BUMD menjadi beberapa unit usaha (*reorganization or break up into component part*).
5. Penambahan investasi baru dari sektor swasta (*new private investment*).
6. Pembelian BUMD oleh manajemen atau karyawan (*management employee buy out*).
7. Kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Privatisasi sebagai alternatif restrukturisasi BUMD harus diarahkan kepada pemberdayaan BUMD menuju kepada pelayanan publik yang ditandai dengan produktivitas yang meningkat. Organisasi yang dapat memberdayakan secara optimal seluruh sumber daya yang dimiliki akan menghasilkan kinerja dan produktivitas organisasi secara optimal. Dengan demikian akan mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. BUMD yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat akan menghasilkan kepuasan masyarakat yang tentu

³⁰ Nick Devas *et al.*, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1989), hal. 81.

akan diikuti dengan timbal balik atas imbalan jasa yang diberikan. Hal ini berarti kepuasan masyarakat akan berdampak positif pada penjualan jasa yang lebih tinggi, sehingga BUMD akan lebih meningkatkan kinerja yang berarti produktivitasnya meningkat pula.

2. Fungsi dan Peran BUMD

Sesuai dengan tujuan pendiriannya, guna menunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah, BUMD mempunyai fungsi dan peranan sebagai berikut:³¹

- a. Melaksanakan kebijakan Pemerintah Daerah di bidang pembangunan.
- b. Mendorong peran serta masyarakat dalam kegiatan ekonomi.
- c. Menyediakan barang dan jasa bagi kepentingan masyarakat.

3. Operasi Bisnis BUMD

Pada umumnya operasi bisnis BUMD adalah bergerak dalam bidang jasa layanan kepada masyarakat (*public service*) seperti air minum, penanganan sampah, penyewaan rumah/ gedung, taman hiburan, dan lain sebagainya. Kemudian bisnis BUMD meluas kepada hal-hal lainnya seperti jasa keuangan, investasi, *entertainment*, gas, radio, jalan tol, dan lain sebagainya. Selain itu, BUMD banyak juga mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam kegiatan bisnis mereka, misalnya kerjasama PAM Jaya dengan mitra bisnisnya dari Inggris dan Perancis. Namun demikian, *core business* yang dilakukan oleh perusahaan daerah adalah penyediaan *public service* kepada masyarakat luas.

Di dalam melakukan kegiatan bisnisnya, banyak sekali BUMD yang juga dibebani fungsi non-bisnis sebagai *agent of development* oleh Pemerintah Daerah. Hal ini berkaitan dengan fungsi Pemerintah Daerah sebagai penguasa publik didaerahnya yang seringkali mengakibatkan campur tangan yang berlebihan dari Pemerintah Daerah kepada BUMD-

³¹ Henry Faizal Noor, "Prospek dan Tantangan BUMD Sebagai Penggerak Ekonomi Daerah," *Jurnal Forum Inovasi* (Agustus 2003): 57.

BUMD yang ada. Walaupun seringkali penugasan semacam itu bertujuan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi di masyarakat, misalnya dengan penyediaan kredit bagi golongan ekonomi lemah melalui BUMD Perbankan, namun campur tangan semacam itu justru mempersempit lahan bisnis BUMD yang ada dan melemahkan daya saing mereka dalam menghadapi usaha-usaha sejenis yang dijalankan oleh pihak swasta. Dengan penugasan sebagai *agent of development* dari Pemerintah Daerah, seringkali BUMD dijuluki sebagai Badan Usaha yang berfungsi sosial.³²

Selain itu ada dua pendapat atau pemikiran tentang bidang usaha yang boleh dilakukan BUMD.³³ *Pertama*, BUMD boleh melakukan semua jenis usaha yang dianggap dapat memberikan keuntungan, meskipun jenis usaha tersebut sudah banyak dilakukan oleh pihak swasta. *Kedua*, bidang usaha yang dilakukan oleh BUMD adalah yang berkaitan langsung dengan tugas pokok Pemerintah Daerah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, kelompok kedua ini berpendapat, kalau suatu bidang usaha sudah banyak dilakukan oleh sektor swasta, maka tidak layak lagi untuk dijadikan sebagai bidang usaha BUMD. Misalnya perdagangan umum yang sudah banyak dilakukan oleh swasta di suatu daerah, maka tidak layak lagi dijadikan sebagai bidang usaha BUMD.

Dari pengalaman internasional, banyak perusahaan yang dikelola oleh Pemerintah kurang memberikan hasil secara efisien. Jika suatu bidang usaha sudah dapat dilakukan oleh swasta, sebaiknya Pemerintah Daerah tidak lagi melakukan hal yang sama, karena akan menimbulkan persaingan tidak sehat antara Pemerintah Daerah dengan swasta. Jika persaingan ini dibiarkan, pada akhirnya akan menyebabkan inefisiensi ekonomi. Bagaimanapun, secara bisnis pihak swasta akan lebih efisien untuk

³² Safri Nugraha (1), "Privatisasi BUMD Aspek Yuridis-Praktis Dalam Pelaksanaan Privatisasi di Daerah," *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003): 33.

³³ Edison Sihombing, "Mencermati Pendirian BUMD," *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003): 22.

mengelola dibandingkan dengan BUMD yang dalam hal ini merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah melalui BUMD-nya dapat saja melakukan suatu bisnis, misalnya di bidang penginapan, jika memang di daerah tersebut swasta belum ada yang tertarik untuk melakukan investasi, namun akan lebih baik bersifat sebagai usaha perintis.

4. Bentuk BUMD

Bentuk-bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), di antaranya yaitu: Perusahaan Daerah (PD); Perseroan Terbatas (PT); Yayasan, dan Badan Pengelola (BP), yang dijabarkan sebagai berikut :

a) **Perusahaan Daerah**

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang ada di Indonesia saat ini banyak yang mempunyai bentuk hukum sebagai suatu Perusahaan Daerah (PD) yang dibentuk dengan Peraturan Daerah (Perda). Dengan bentuk hukum sebagai Perusahaan Daerah, BUMD yang ada secara yuridis dibentuk berdasarkan hukum publik dan bukan hukum privat. Karena dibentuk berdasarkan hukum publik, maka sangat banyak kemungkinan perusahaan daerah tersebut mendapat intervensi yang tidak dapat dihindarkan dari penguasa publik (Pemerintah Daerah dan lain-lain), dan Perusahaan Daerah tersebut seperti terikat dan diikat untuk selalu berada dalam wilayah kekuasaan hukum publik. Sebagai contoh, dalam Penetapan Perda tentang pembentukan Perusahaan Daerah, akan sangat banyak kepentingan-kepentingan yang ada di daerah mempengaruhi penetapan Perda tersebut, sehingga Perusahaan Daerah yang tercipta adalah suatu perusahaan yang sudah diwarnai dengan berbagai kepentingan di dalamnya. Setelah PD tersebut terbentuk, tentu Direksi dari perusahaan tersebut akan selalu dipengaruhi oleh pihak-pihak yang berkepentingan tadi.

Bentuk hukum sebagai Perusahaan Daerah kemungkinan didasarkan atas 4 (empat) hal, yaitu *pertama*, untuk menunjukkan bahwa perusahaan tersebut milik daerah; *kedua*, perusahaan itu beroperasi di tingkat daerah; *ketiga*, perusahaan tersebut harus selalu terkait dengan daerah pendirinya; *keempat*, perusahaan tersebut didirikan untuk memajukan kesejahteraan daerah.³⁴

Hal pertama menunjukkan bahwa status perusahaan tersebut adalah milik daerah, artinya PD tersebut dimiliki oleh daerah, dan bukan milik perseorangan, swasta ataupun negara. Dengan menjadi milik daerah, perusahaan daerah tersebut secara hukum merupakan aset daerah dalam bentuk suatu perusahaan.

Kelemahan dari status hukum sebagai perusahaan daerah adalah perusahaan tersebut menjadi tunduk pada ketentuan hukum publik di dalam melaksanakan kegiatan bisnisnya sehari-hari. Dengan tunduk pada hukum publik, setiap pejabat publik berhak mempunyai akses terhadap Perusahaan Daerah tersebut dan melakukan berbagai intervensi terhadap operasional perusahaan tersebut. Sebagai contoh, Badan Pengawas yang ada di Perusahaan Daerah biasanya terdiri dari para pejabat daerah. Dengan komposisi semacam itu, tidak mengherankan apabila pejabat-pejabat tersebut turut mempengaruhi jalannya perusahaan tersebut dan direksi seakan-akan harus tunduk pada keinginan para pejabat tersebut.

Namun harus diingat juga adalah adanya kecenderungan yang sering terjadi bagi BUMD yaitu Perusahaan Daerah memanfaatkan status hukumnya sebagai perusahaan yang tunduk pada hukum publik untuk meminta perlindungan kepada penguasa publik di daerahnya, misalnya untuk mendapatkan dana subsidi, proteksi dari kebangkrutan, memperoleh hak monopoli, dan berbagai hak istimewa lainnya.

³⁴ Safri Nugraha (1), "Privatisasi BUMD Aspek Yuridis-Praktis Dalam Pelaksanaan Privatisasi di Daerah," *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003): 31.

Hal kedua adalah istilah Perusahaan Daerah menunjukkan bahwa perusahaan tersebut beroperasi di daerah, berarti sebenarnya telah mempersempit ruang gerak perusahaan tersebut. Sehingga apabila diminta untuk *go-nasional* ataupun *go-internasional* maka akan terdapat kesulitan-kesulitan yang harus dihadapi untuk menjawab permintaan tersebut di atas. Sehingga kemungkinan yang terjadi adalah bahwa para direksi Perusahaan Daerah yang terbiasa berbisnis di tingkat daerah akan terasa berat untuk harus melangkah beroperasi di tingkat nasional, apalagi di tingkat internasional.

Hal ketiga adalah perusahaan daerah harus selalu terkait dengan daerahnya. Konsep semacam ini menekankan kepada legitimasi perusahaan daerah sebagai badan usaha yang dilahirkan oleh daerah dan oleh karenanya harus selalu mengingat proses kelahirannya tersebut serta menjadikan perusahaan daerah secara hukum sebagai milik abadi dari daerah. Konsep ini menjadikan perusahaan daerah seperti seorang anak yang harus terus menerus mengabdikan kepada orangtuanya dan harus selalu mengingat jasa orang tua yang telah melahirkannya. Sebagai akibatnya, inovasi dan kreativitas dari perusahaan daerah akan selalu diikat dengan norma-norma dan aturan-aturan, baik tertulis ataupun tidak tertulis, yang ditentukan oleh daerahnya.

Hal keempat adalah Perusahaan Daerah dibentuk untuk memajukan kesejahteraan daerah. Secara tidak langsung pemahaman seperti ini adalah pemahaman yang sempit bahkan bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 yang mendasarkan pada konsep kesejahteraan nasional bukannya kesejahteraan lokal (daerah). Perusahaan Daerah seharusnya memberikan kontribusi kepada perekonomian dan kesejahteraan nasional dalam fungsinya sebagai milik bangsa Indonesia, dan tidak hanya untuk menyejahterakan daerahnya saja.

Hal-hal semacam itu menjadikan perusahaan daerah secara yuridis sebagai badan usaha yang marginal dan tidak cakap bertindak secara hukum karena selalu berada di bawah kontrol dan proteksi dari pemiliknya. Konsep seperti ini berarti mempersempit fungsi dari BUMD sebagai perusahaan yang seharusnya bertindak secara profesional, mandiri, dan berdaya saing tinggi untuk menciptakan kinerja dan keuntungan maksimal bagi pemiliknya.

1) Pengaturannya

Salah satu bentuk Badan Usaha Milik Daerah adalah Perusahaan Daerah. Perusahaan daerah ini sebelumnya diatur didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam Pasal 4 Undang-undang Perusahaan Daerah mengatur bahwa, Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa undang-undang ini. Perusahaan Daerah tersebut adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah tentang pendirian Perusahaan Daerah itu mulai berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan. Menurut ketentuan Pasal 1 huruf (d) Undang-undang Perusahaan Daerah instansi atasan adalah Menteri Dalam Negeri bagi Propinsi dan Gubernur bagi Kabupaten. Menurut ketentuan Pasal 3 Undang-undang Perusahaan Daerah, dengan tidak mengurangi ketentuan dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya, maka terhadap badan hukum yang dimaksudkan dalam undang-undang (Undang-undang Perusahaan Daerah) berlaku segala macam hukum Indonesia.

2) Tujuan dan Kegiatan Usaha

Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang Perusahaan Daerah, Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat: badan usaha pemberi jasa, penyelenggara kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Perusahaan daerah

bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya guna memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi, ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan.³⁵

Selanjutnya Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang Perusahaan Daerah menentukan, Perusahaan Daerah bergerak dalam bidang usaha yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan yang mengatur tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Pasal 6 Undang-undang Perusahaan Daerah menentukan, dalam melaksanakan tujuannya Perusahaan Daerah bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan Koperasi.

3) Modal dan Saham

Modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruh atau sebagian dari kekayaan Daerah yang dipisahkan. Modal Perusahaan Daerah yang seluruhnya terdiri dari kekayaan 1 (satu) Daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham. Apabila modal Perusahaan Daerah terdiri atas kekayaan beberapa Daerah yang dipisahkan, modal perusahaan tersebut terdiri atas saham-saham. Modal perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham. Semua alat *liquide* disimpan dalam bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang bersangkutan

³⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 128.

berdasarkan petunjuk Menteri Keuangan (Pasal 7 Undang-undang Perusahaan Daerah).

Saham-saham Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa. Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh Daerah, sedangkan saham-saham biasa dapat dimiliki oleh Daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia. Besarnya jumlah nominal saham-saham prioritas dan saham-saham biasa ditetapkan dengan peraturan pendirian Perusahaan Daerah. Pembayaran saham-saham dengan *goodwill* tidak dibolehkan (Pasal 8 Undang-undang Perusahaan Daerah).

Saham-saham Perusahaan Daerah dikeluarkan "atas nama". Saham-saham dapat dipindahtangankan dengan ketentuan bahwa saham-saham prioritas hanya dapat dipindahtangankan kepada Daerah. Hak, wewenang dan kekuasaan pemegang saham/saham prioritas dilakukan oleh Gubernur atau Bupati yang bersangkutan. Ketentuan mengenai pendaftaran penggantian, pemindahan administrasi dan lain-lain yang berhubungan dengan pengeluaran saham diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah (Pasal 9 Undang-undang Perusahaan Daerah). Setiap saham berhak atas 1 (satu) suara (Pasal 10 Undang-undang Perusahaan Daerah).

4) Rapat Umum Pemegang Saham

Tata tertib Rapat Umum Pemegang Saham/Saham Prioritas dan Rapat Umum Pemegang Saham (prioritas dan biasa) diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah. Keputusan dalam kedua rapat tersebut diambil dengan kata mufakat.

Apabila kata mufakat tidak tercapai, maka pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Kepala Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah.

Kepala Daerah yang bersangkutan mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang dimaksud (Pasal 18 Undang-undang Perusahaan Daerah).

5) Direksi Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu Direksi yang jumlah anggota dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya. Anggota Direksi adalah warga negara Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah. Pengangkatan direksi tersebut dilakukan dalam jangka waktu 4 (tahun) dan setelah jangka waktu itu berakhir yang bersangkutan dapat diangkat kembali (Pasal 11 Undang-undang Perusahaan Daerah).

Anggota Direksi berhenti karena meninggal dunia atau dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah yang mengangkatnya, karena:

- a. Permintaannya sendiri;
- b. Berakhirnya masa jabatan anggota Direksi;
- c. Tindakan yang merugikan Perusahaan Daerah; atau
- d. Tindakan atau sikap yang bertentangan dengan kepentingan Daerah maupun kepentingan Negara.

Pemberhentian karena alasan (c) dan (d) dilakukan setelah permufakatan antara pemegang saham/ saham prioritas dan apabila merupakan suatu pelanggaran peraturan hukum pidana, pemberhentiannya tidak dengan hormat (Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Perusahaan Daerah). Sebelum pemberhentian karena alasan (c) dan (d) dilakukan, anggota Direksi yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri yang harus dilaksanakan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah anggota Direksi yang bersangkutan diberi tahu tentang niat akan memberhentikan itu oleh Kepala Daerah. Selama persoalan itu belum diputus, Kepala Daerah dapat

memberhentikan sementara waktu anggota Direksi yang bersangkutan. Jika dalam waktu 2 (dua) bulan setelah pemberhentian sementara dijatuhkan belum ada keputusan mengenai pemberhentian anggota Direksi, maka pemberhentian sementara itu menjadi batal dan anggota Direksi yang bersangkutan dapat segera menjalankan jabatannya lagi, kecuali bilamana untuk keputusan pemberhentian tersebut diperlukan keputusan Pengadilan, dan hal itu harus diberitahukan kepada yang bersangkutan.³⁶

Antar anggota Direksi tidak boleh ada hubungan keluarga sampai derajat ketiga, baik menurut garis lurus maupun ke samping termasuk menantu dan ipar, kecuali jika untuk kepentingan perusahaan diizinkan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Apabila sesudah pengangkatan mereka masuk periparan yang terlarang itu, maka untuk dapat melanjutkan jabatannya diperlukan izin Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Anggota Direksi tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi langsung maupun tidak langsung pada perkumpulan/perusahaan lain yang melakukan kegiatan usaha yang bertujuan mencari laba. Anggota Direksi tidak boleh merangkap jabatan lain kecuali dengan izin Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas.³⁷

Direksi mewakili Perusahaan Daerah di dalam dan di luar pengadilan. Direksi dapat menyerahkan kekuasaan mewakili kepada seseorang anggota Direksi yang khusus ditunjuk untuk itu, atau kepada seorang/beberapa orang pengawas Perusahaan Daerah yang bersangkutan, baik sendiri maupun bersama-sama, atau kepada orang/badan lain. Direksi menentukan kebijaksanaan dalam pimpinan Perusahaan Daerah mengurus dan menguasai kekayaan Perusahaan Daerah. Tata tertib dan cara menjalankan pekerjaan Direksi diatur

³⁶ Indonesia, Undang-Undang Perusahaan Daerah, UU No.5 tahun 1962 , LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387, Ps 12 (3) dan (4).

³⁷ *Ibid*, Ps 13.

dalam peraturan yang ditetapkan oleh Direksi. Sedangkan ketentuan mengenai pembatasan kekuasaan Direksi diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah.³⁸

Di tiap Perusahaan Daerah dibentuk Dewan Perusahaan Daerah yang diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah (Pasal 17 Undang-undang Perusahaan Daerah). Akan tetapi, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Direksi berada di bawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas, atau badan yang ditunjuknya.³⁹

6) Pegawai/Pekerja Perusahaan Daerah

Sebagai badan usaha, Perusahaan Daerah mempunyai pegawai/pekerja. Menurut ketentuan pasal 26 Undang-undang Perusahaan Daerah, Direksi mengangkat dan memberhentikan pegawai/pekerja Perusahaan Daerah menurut peraturan kepegawaian yang disetujui oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas, berdasarkan peraturan pokok kepegawaian Perusahaan Daerah.

Kedudukan hukum, gaji, pensiun, dan sokongan serta penghasilan lain bagi Direksi dan pegawai/pekerja Perusahaan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah yang berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan pokok peraturan gaji Daerah yang berlaku.⁴⁰

7) Anggaran Perusahaan dan Laporan

Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku baru mulai berlaku, maka oleh Direksi dikirimkan anggaran perusahaan untuk dimintakan persetujuan dari Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas setelah mendengar pertimbangan Dewan Perusahaan Daerah. Apabila mendapat persetujuan, maka Anggaran

³⁸ *Ibid*, Ps 14-16.

³⁹ *Ibid*, Ps 19.

⁴⁰ *Ibid*, Ps 26.

tersebut berlaku sepenuhnya, kecuali apabila Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas mengemukakan keberatan atau menolak proyek yang dimuat dalam anggaran perusahaan itu sebelum tahun buku baru dimulai. Anggaran tambahan atau perubahan anggaran yang terjadi dalam tahun buku yang bersangkutan harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas setelah mendengar pertimbangan Dewan Perusahaan Daerah.⁴¹

Laporan perhitungan hasil usaha berkala dan kegiatan perusahaan, demikian juga perhitungan tahunan setiap tahun buku yang terdiri dari neraca dan perhitungan laba rugi dikirimkan oleh Direksi kepada Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas, menurut cara dan waktu yang ditentukan dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah.⁴² Apabila dalam waktu yang ditentukan dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah terhadap perhitungan tahunan tidak diajukan keberatan tertulis oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas, maka perhitungan tahunan itu dianggap telah disahkan. Perhitungan tahunan disahkan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Pengesahan tersebut memberi pembebasan kepada Direksi terhadap segala sesuatu yang termuat dalam perhitungan tahunan tersebut.⁴³

8) Tanggung Jawab dan Pengawasan

Semua pegawai Perusahaan Daerah termasuk anggota Direksi yang tidak dibebani tugas penyimpanan uang, surat berharga, dan barang-barang persediaan, yang karena tindakan melawan hukum atau melalaikan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan langsung atau tidak langsung telah menimbulkan kerugian bagi Perusahaan Daerah, diwajibkan mengganti kerugian tersebut. Ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti kerugian terhadap

⁴¹ *Ibid*, Ps 22.

⁴² *Ibid*, Ps 23-24 (1).

⁴³ *Ibid*, Ps 24 (3) dan (4)

pegawai Daerah berlaku sepenuhnya terhadap pegawai Perusahaan Daerah.⁴⁴

Semua pegawai Perusahaan Daerah yang dibebani tugas penyimpanan, pembayaran, atau penyerahan uang dan surat berharga milik Perusahaan Daerah dan barang-barang persediaan milik Perusahaan Daerah yang disimpan dalam gudang atau tempat penyimpanan yang khusus dan semata-mata digunakan untuk keperluan itu diwajibkan memberikan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan tugasnya kepada badan yang ditunjuk oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Tuntutan terhadap pegawai Perusahaan Daerah yang bersangkutan dilakukan menurut ketentuan yang ditetapkan bagi pegawai bendaharawan Daerah.⁴⁵

Semua surat bukti dan surat lainnya bagaimanapun sifatnya yang menurut bilangan tata buku dan administrasi Perusahaan Daerah disimpan di tempat masing-masing Perusahaan Daerah atau di tempat lain yang ditunjuk oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas, kecuali jika untuk sementara dipindahkan ke gudang atau tempat penyimpanan khusus dalam hal dianggap perlu untuk kepentingan suatu pemeriksaan.

Untuk kepentingan pemeriksaan yang bertalian dengan penetapan pajak dan kontrol akuntan pada umumnya, maka surat bukti dan surat lainnya untuk sementara dapat dipindahkan ke Kantor Akuntan Negara (Pasal 20 ayat (5) Undang-undang Perusahaan Daerah). Dengan tidak mengurangi hak instansi atasan dan badan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu mengenai pekerjaan mengurus rumah tangga Daerah oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas ditunjuk badan yang mempunyai tugas dan kewajiban melakukan kontrol atas pekerjaan

⁴⁴ *Ibid*, Ps 20.

⁴⁵ *Ibid*, Ps 20 (3) dan (4).

menguasai dan mengurus Perusahaan Daerah serta pertanggungjawabannya. Hasil kontrol disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Perseroan Terbatas (PT)

Kita sering melihat adanya BUMD yang walaupun berbentuk badan hukum swasta, PT (Perseroan Terbatas), namun kegiatan bisnisnya dijalankan dengan gaya birokratis seperti birokrasi pemerintahan daerah yang ada. Hal ini seringkali diakibatkan oleh sifat usaha mereka yang cenderung bertindak sebagai pelaksana order dari pemerintah daerah setempat. Tidak mengherankan apabila muncul istilah untuk PT Daerah seperti ini sebagai BUMD berbaju swasta bermental birokrat.⁴⁶

Sebagaimana telah disebutkan di atas, maka *core-business* BUMD adalah *public service*, selain itu BUMD juga bertugas sebagai *agent of development* di daerahnya. Perkawinan antara kedua hal tersebut menghasilkan kinerja BUMD yang mendapat proteksi dari Pemerintah Daerah untuk menjamin tersedianya *public service* dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat dan sebagai perusahaan yang melaksanakan order dari Pemerintah Daerah untuk menumbuhkan perekonomian di daerah.

Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila banyak melihat BUMD semacam ini di Indonesia dengan wilayah operasi yang terbatas (hanya meliputi teritorial daerahnya) dan dengan memiliki cakupan operasi bisnis yang terbatas (*public service* yang diproteksi oleh Pemerintah Daerah).

Status hukum BUMD sebagai milik Daerah seringkali memang menimbulkan keterbatasan misi dan visi bagi BUMD, terutama bagi direksinya. Walaupun demikian, bagi BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas sudah seharusnya menampilkan layanan yang

⁴⁶ Safri Nugraha (1), "Privatisasi BUMD Aspek Yuridis-Praktis Dalam Pelaksanaan Privatisasi di Daerah," *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003): 31.

berkualitas tinggi sebagaimana layaknya produk dan service yang dihasilkan oleh pihak swasta dan berkinerja sebagaimana *performance* yang diciptakan oleh perusahaan swasta yang ternama di mancanegara.

Operasi bisnis BUMD seharusnya melebar ke berbagai jasa layanan, baik berupa produk maupun *service*, yang tersebar luas di masyarakat. Sudah seharusnya operasi bisnis BUMD dijalankan dengan profesionalisme bisnis semata dan tidak menggunakan lagi gaya birokrasi yang selama ini dilakukannya untuk menghasilkan kinerja BUMD yang maksimal dan menciptakan profit yang signifikan. Campur tangan Pemerintah Daerah dalam operasi bisnis BUMD sudah seharusnya diminimalkan bahkan dihilangkan sama sekali.

Selain itu peranan para penguasa publik dalam struktur BUMD, seperti duduknya para pejabat daerah dalam Dewan Pengawas ataupun Dewan Komisaris BUMD, yang menciptakan suasana birokratis di BUMD sudah seharusnya dihapuskan, karena tidak banyak memberi manfaat bagi kegiatan bisnis Perusahaan daerah sehari-hari.

c) Yayasan

Yayasan adalah suatu entitas hukum yang keberadaannya dalam lalu lintas hukum di Indonesia sudah diakui oleh masyarakat berdasarkan realita hukum positif yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Ditinjau dari cara pendirian atau pembentukannya, jenis yayasan dapat dibagi 2 (dua), yaitu yayasan yang didirikan oleh penguasa atau pemerintah termasuk BUMN dan BUMD dan yayasan yang didirikan oleh orang perorangan atau swasta.

Yayasan yang didirikan oleh Pemerintah ada yang didirikan hanya dengan Surat Keputusan dari Pejabat yang berwenang untuk itu

dan ada yang didirikan dengan akta notaris. Kekayaan awal yayasan seperti ini dapat diambilkan dari kekayaan negara yang “dipisahkan” atau “dilepaskan penguasaannya” dari pemerintah dan dari kekayaan pribadi sendiri. Ketika suatu yayasan didirikan, yayasan tersebut akan berada dalam bingkai hukum privat, yayasan akan menjadi entitas hukum privat dengan segala konsekuensi yuridisnya.

Kedudukan kekayaan negara yang “dipisahkan” atau “dilepaskan penguasaannya” secara yuridis akan dapat disamakan dengan “hibah”, sehingga segala konsekuensi penggunaan, pengelolaan dan pengawasan atas kekayaan tersebut akan lepas sama sekali dari pihak yang memberi atau menghibahkan.⁴⁷

Yayasan yang didirikan Pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk membantu pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum yang penyelenggaraannya memang lebih tepat jika dikelola oleh sebuah yayasan, seperti: Yayasan Dana Bakti Sosial, Yayasan Urusan Bahan Makanan, dan lain sebagainya. Sifatnya relatif temporer, seperti penyelenggaraan pameran, pekan raya, dan lain sebagainya menggunakan bentuk ini.

⁴⁷ Nindyo Pramono, “Kewenangan BPK-RI Atas Pemeriksaan Yayasan Di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat Maupun Daerah Termasuk BUMN dan BUMD,” (Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari di BPK-RI, Jakarta, 17 Februari 2000), hal. 5.

BAB 4

PENUTUP

4.1 KESIMPULAN

Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian perseroan terbatas Badan Usaha Milik Daerah merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Kewenangan Kepala Daerah untuk mewakili daerah dalam pendirian BUMD merupakan kewenangan atributif dari Undang-Undang.

Batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian perseroan terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan merujuk kepada Hukum Administrasi Negara merupakan kebebasan Kepala Daerah sepanjang tidak berkaitan dengan keuangan negara.

4.2 SARAN

Melihat kesimpulan dari permasalahan dalam tesis ini maka dengan ini penulis menyarankan :

- a. Kepala Daerah dalam memberikan kuasa harus memperhatikan pemberian kuasa diberikan kepada orang yang memiliki tugas dan wewenang terkait.
- b. Notaris dalam membuat Akta Pendirian PT dimana Pemerintah Daerah sebagai Pihak dan Kepala Daerah memberikan kuasa maka harus diperkuat dengan Peraturan Kepala Daerah tentang Tugas Pokok penerima kuasa dan Surat Tugas, selain itu harus juga memperhatikan Peraturan Daerah yang menetapkan pendiriannya sebagai landasan pembuatan akta.

BAB 3
ANALISIS KEWENANGAN PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK
DAERAH

A. Pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian Peseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang luas terbagi atas beberapa daerah provinsi dan setiap daerah provinsi terdapat pembagian pula kedalam beberapa daerah kabupaten/kota. Pembagian daerah tersebut disertai dengan kewenangan-kewenangan dibidang pemerintahan. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, pembagian daerah-daerah tersebut didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal-hal tersebut didasarkan pada suatu proses sejarah yang panjang, sehingga landasan desentralisasi tersebut menjadi suatu kebijakan dalam pemerintahan.

Pelaksanaan dari desentralisasi ini merupakan suatu pemberian wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan, sehingga daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan kepada aspirasi masyarakat. Selain penyerahan wewenang, Pemerintah Pusat juga melimpahkan wewenang kepada pejabat di daerah untuk melaksanakan pemerintahan di daerah berdasarkan ketentuan-ketentuan dan pengaturan Pemerintah, yang menjadi wewenang dari Pemerintah Pusat.

Pembagian kewenangan dalam desentralisasi merupakan penyebaran kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Akan tetapi, tidak semua kewenangan dapat didistribusikan karena dalam suatu sistem

kenegaraan terutama pada Negara Kesatuan tidak memungkinkan kewenangan dapat sepenuhnya sentralisasi atau desentralisasi. Kewenangan pemerintahan (eksekutif) saja yang distribusikan tidak termasuk kewenangan legislatif (pembuatan undang-undang) dan kewenangan yudikatif (peradilan).

Peran pemerintah sebagai pengatur dan penyelenggara pemerintahan akan semakin berkurang dan akan bergantung kepada sistem koordinasi dan pembagian kekuasaan pada tingkat pusat maupun daerah. Pembagian kewenangan tersebut pada penyelenggaraan desentralisasi merupakan unsur dari sentralisasi. Penyelenggaraan desentralisasi pada suatu pilihan *pertama*, wewenang yang dapat disentralisasi dan *kedua*, wewenang yang dapat disentralisasi.

Salah satu kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yaitu untuk melakukan urusan pemerintahan konkuren terutama yang wajib baik menyangkut mengenai pelayanan dasar atau pun tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan pemerintah pilihan.¹ Pada dasarnya urusan tersebut dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan meningkatkan sumber pendapatan daerah sehingga dapat mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Pendapatan asli daerah didapatkan melalui pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain.² Pendapatan daerah melalui pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dengan melakukan perputaran keuangan salah satunya dengan cara investasi. Investasi yang dilakukan salah satunya dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah merupakan suatu cara pemerintah untuk meningkatkan pendapatan daerah akan tetapi pendiriannya pun harus memperhatikan tujuan dari Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri yaitu memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada

¹ Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 tahun

² *ibid*, Ps. 258

umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.³

Badan Usaha Milik Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah baik untuk Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan umum Daerah maupun yang berbentuk Perseroan. Untuk Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perseroan setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah ketentuan pendirian dan lainnya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Perseroan Terbatas pada hakikatnya 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 Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.⁴ Melihat pada unsur Perseroan Terbatas yang hakikatnya merupakan suatu perjanjian maka pendirian Perseroan Terbatas didirikan oleh dua orang atau lebih, berbeda dengan untuk Badan Usaha Milik Daerah seperti Perusahaan umum Daerah yang dapat didirikan dengan hanya oleh Pemerintah Daerah sendiri dengan kepemilikan 100%.

Pada Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan Terbatas terdapat suatu pembatasan lainnya bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah. Pemerintah Daerah selaku pemegang saham merujuk kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah bahwa hak, wewenang dan kekuasaan saham/saham prioritas dilakukan oleh Kepala Daerah yang bersangkutan. Melihat hal tersebut maka dapat dikatakan

³ Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Ps. 331

⁴ Indonesia, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 ps 1 (1)

Kepala Daerah memiliki kewenangan atributif dari undang-undang untuk mewakili Pemerintah Daerah dalam mendirikan suatu Badan Usaha Milik Daerah.

Seperti halnya suatu Perseroan Terbatas apabila akan mendirikan suatu Perusahaan Terbatas lain dan bertindak selaku pemegang saham, Perseroan Terbatas pemilik diwakilkan oleh Direktur Utama atau dengan ketentuan sesuai dengan Anggaran Dasarnya. Untuk suatu Perseroan Terbatas yang akan melakukan pendirian Perseroan Terbatas baru banyak hal yang diperhatikan seperti kewenangan dari Direksi, Persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham, dan lain-lain sesuai Anggaran Dasar.

Begitu pun dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan, Pemerintah Daerah selaku pemegang saham juga merupakan suatu badan atau organisasi terstruktur yang memiliki aturan-aturan mengenai kewenangan serta pelimpahan wewenang. Oleh karena itu, dalam mendirikan suatu perseroan terbatas banyak pula hal atau peraturan yang perlu diperhatikan.

Pendirian suatu Badan Usaha Milik Daerah diatur secara umum pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam 10 pasal dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343, ditutup pada Pasal 343 ayat (2) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut akan dituangkan dalam peraturan pemerintah. Berdasarkan Kepala Sub Bidang Pembangunan Ekonomi Pemerintah Kota Bandung, rencana peraturan tersebut seharusnya sudah ada pada tahun ini hal tersebut juga ternyata pada ketentuan peralihan bahwa peraturan pelaksana ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan yaitu pada 30 September 2014. Oleh karena hingga saat ini peraturan pelaksana belum diatur maka Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah masih berlaku sebagai acuan yang lebih mendetail dari Badan Usaha Milik Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah yang sedang digalakan oleh pemerintah daerah untuk membantu pertumbuhan ekonomi untuk kesejahteraan

masyarakat di daerah dengan masih adanya kekosongan hukum dengan belum adanya peraturan pelaksana maka pelaksanaan tiap daerah berbeda-beda. Oleh karena perbedaan-perbedaan tersebut maka notaris harus dapat memperhatikan lebih seksama mengenai batasan-batasan yang tersebar dalam berbagai peraturan. Sebagai notaris salah satu yang harus diperhatikan adalah pihak-pihak dalam pembuatan akta.

Pihak dalam suatu akta notaris dapat menurut Peraturan Jabatan Notaris dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni:

1. Hadir sendiri (*in persoon*), dan
2. Melalui atau dengan perantara kuasa (*door gemachtigde*).

Pada Notariswet yang berlaku di Belanda selain melalui cara tersebut seseorang juga dapat menjadi pihak dalam akta notaris dengan cara lain yaitu *in hoedanigheid* atau dalam jabatan atau kedudukan, cara ini tidak terdapat dalam Pasal 20 Peraturan Jabatan Notaris akan tetapi mengingat bahwa hal ini banyak terjadi didalam praktek notaris maka ada baiknya bahwa para notaris mengartikan melalui perantara secara luas tidak hanya sebagai kuasa tetapi juga dalam kedudukan baik kedudukan dalam jabatan, wali, curator, atau pelaksana wasiat.⁵ Sehingga pihak dalam akta notaris menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. Hadir sendiri (*in persoon*),
2. Melalui atau dengan perantara kuasa (*door gemachtigde*), dan
3. Dalam jabatan atau kedudukan.

Menjadi pihak dalam suatu akta tidak diharuskan bahwa yang bersangkutan harus hadir sendiri dihadapan notaris, akan tetapi untuk itu seorang dapat mewakilkan dirinya dengan perantara orang lain melalui kuasa. Dalam hal demikian, maka yang mewakili itu adalah pihak dalam kedudukan selaku kuasa, sedangkan yang diwakili adalah pihak melalui atau dengan perantaraan kuasa.⁶

⁵ G. S.H. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, (Jakarta: Erlangga, 1983), hlm.146

⁶ *ibid*, hlm.147

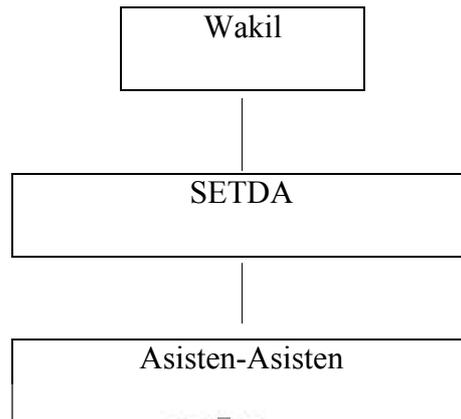
Pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sebagai wakil dari daerah untuk menandatangani akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah dengan pihak dalam jabatan atau kedudukan adalah apabila seseorang menyatakan bahwa ia bertindak dalam akta yang bersangkutan bukan untuk dirinya sendiri melainkan untuk orang lain, yakni bukan membela kepentingan dirinya sendiri akan tetapi orang lain. Seperti seorang bapak yang menjalankan kekuasaan orang tua, curator, Direksi dari suatu perseroan terbatas, pengurus perkumpulan atau yayasan dan lainnya. Dengan demikian sebagaimana yang disebutkan dalam Peraturan Jabatan Notaris sebagai kuasa jangan diartikan sempit saja tetapi juga luas sebagaimana disebutkan diatas.⁷

Apabila seseorang yang bertindak dalam kedudukannya contohnya Direksi diwakili oleh seorang kuasa, maka yang diberi kuasa itu adalah pihak dalam kedudukan mewakili Direksi, sedangkan yang diwakili adalah Perseroan Terbatas. Disamping itu dapat pula ditempuh dengan jalan substitusi apabila seorang kuasa bertindak atas nama pemberi kuasa maka didalam akta yang bersangkutan akan disebutkan nama yang diwakilinya itu dan dengan demikian pemberi kuasa yang diwakili dalam akta itu. Pada Perseroan Terbatas Direksi bertindak selaku kuasa (kedudukan/jabatannya) dari Perseroan Terbatas itu sendiri apabila tidak dapat hadir maka dapat memberikan kuasa kepada perantaranya.

Hal tersebut pun berlaku pada Pemerintah Daerah bahwa sebagai pihak terutama pihak dalam Pendirian Akta Perseroan Tebatas Badan Usaha Milik Daerah, terutama dengan kesibukan Kepala Daerah. Akan tetapi beberapa hal yang diperhatikan bahwa dalam Pemerintahan pelimpahan kewenangan tersebut memiliki suatu aturan terstruktur dimana untuk mewakili suatu urusan Kepala Daerah terdapat struktur organisasi pemerintah yang harus diperhatikan.

Gubernur

⁷ *ibid*, hlm.149



Tabel 3.1⁸

Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah khususnya Provinsi Bali sebagaimana terlihat pada tabel tersebut dan terlampir pada lampiran menunjukkan bagaimana suatu struktur dalam pemerintahan di daerah dan untuk melihat lebih lanjut tugas pokok dan fungsi dari masing masing satuan dalam struktur pada Provinsi Bali masing-masing asisten.

Pada Provinsi Bali secara terstruktur yang memiliki tugas untuk mewakili Kepala Daerah (Gubernur) adalah Wakil Kepala Daerah, lalu Sekretaris Daerah, lalu menunjuk kepada asisten-asisten lainnya. Terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah pada Provinsi Bali berada di bawah Asisten Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat yaitu pada Biro Perekonomian dan Pembangunan.

Pelimpahan kewenangan oleh kepala daerah untuk menandatangani akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah di Pemerintahan Daerah Kota Bandung untuk pendirian Badan Usaha Milik Daerah karena bukan merupakan suatu tugas yang dilaksanakan terus menerus maka Kepala Daerah akan langsung hadir untuk penandatanganan terkait pendirian Badan Usaha Milik Daerah dan waktu penandatanganan menyesuaikan dengan Kepala Daerah kecuali dalam hal Kepala Daerah berhalangan secara tetap atau untuk

⁸ Dikutip dan diunduh dari <http://www.baliprov.go.id/Struktur-Organisasi> pada tanggal 25 November 2016.

hadir dalam Rapat seperti Rapat Umum Pemegang Saham.⁹ Apabila kewenangan Kepala Daerah dilimpahkan maka akan dilimpahkan secara terstruktur kepada Wakil Kepala Daerah (Wakil Walikota), Sekretaris Daerah, Kepala Bagian Ekonomi, atau Kepala Sub-Bagian Pembangunan Ekonomi, karena Bagian Ekonomi memiliki salah satu tugas untuk melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha Milik Daerah yang ada di Kota Bandung.

Oleh karena itu, dalam hal pendirian Badan Usaha Milik Daerah apabila Kepala Daerah diwakilkan melalui surat kuasa maka harus pula memperhatikan kuasa tersebut dilimpahkan kepada seseorang secara terstruktur dalam jabatan pula dalam pemerintahan memiliki kewenangan atau tugas yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Daerah. Dengan demikian, pelimpahan wewenang dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip jenjang dalam tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah..

B. Batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian Peseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan

Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 menyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

⁹ Wawancara dengan Kepala Sub-Bagian Pengembangan Ekonomi Kota Bandung

4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan (dihapus)
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut Kepala Daerah memiliki kewenangan lain yang diberikan atributif melalui ketentuan perundang-undangan, didalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sendiri salah satunya adalah kewenangan untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana diatur didalam Pasal 331 yang menyatakan bahwa Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang terdiri dari Perusahaan umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.

Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah mengikuti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dimana untuk pendirian dilakukan dengan Akta Notaris. Oleh karena itu, dalam hal ini notaris harus

mampu memperhatikan Pemerintah Daerah selaku pihak dalam Akta Badan Usaha Milik Daerah.

Pemerintah Daerah sebagai Pihak dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah maka Pemerintah Daerah diwakili oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya. Lebih lanjut didalam Peraturan Perundang-undangan tidak diatur secara jelas mengenai sejauh mana pengalihan kewenangan ini dapat dilakukan.

Pengalihan kewenangan melalui surat kuasa berdasaeakan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata perjanjian pemberian kuasa disebut juga dengan *lastgeving* diatur didalam Pasal 1792 sampai dengan 1818, sedangkan didalam New Burgerlijk Wetboek Belanda diatur pada Artikel 1829. Perjanjian pemberian kuasa adalah suatu perjanjian yang berisikan pemberian kekuasaan kepada orang lain yang menerimanya untuk melaksanakan sesuatu atas nama orang yang memberi kuasa.¹⁰

Di dalam Pasal 1793 KUH Perdata ditentukan bentuk perjanjian pemberian kuasa. Pemberian kuasa dapat dilakukan dengan akta autentik, dalam bentuk tulisan di bawah tangan, dan dengan lisan. Pemberian kuasa dengan akta autentik adalah suatu pemberian kuasa, yang dibuat antara pemberi kuasa dan penerima kuasa, artinya perjanjian kuasa itu dibuat di muka dan di hadapan notaris. Pemberian kuasa dalam bentuk tulisan di bawah tangan merupakan perjanjian pemberian kuasa yang dibuat secara tertulis antara pemberi kuasa dan penerima kuasa. Perjanjian pemberian kuasa secara lisan merupakan perjanjian pemberian kuasa, artinya pihak pemberi kuasa memberikan kuasa secara lisan kepada penerima kuasa tentang hal yang dikuasakannya.

Hubungan hukum yang terjadi antara pemberi kuasa dan penerima akan menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum, yaitu timbulnya hak dan

¹⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Perda (*Burgerlijk Wetboek*), Ps.1792

kewajiban para pihak. Kewajiban penerima kuasa yaitu:¹¹

1. Melaksanakan kuasanya dan bertanggung jawab atas segala biaya, kerugian, dan bunga yang timbul dari tidak dilaksanakannya kuasa itu.
2. Menyelesaikan urusan yang telah mulai dikerjakannya pada waktu pemberi kuasa meninggal dan dapat menimbulkan kerugian jika tidak segera diselesaikan.
3. Bertanggung jawab atas segala perbuatan yang dilakukan dengan sengaja dan kelalaian-kelalaian yang dilakukan dalam menjalankan kuasanya.
4. Memberi laporan kepada pemberi kuasa tentang apa yang telah dilakukan, serta memberi perhitungan segala sesuatu yang diterimanya.
5. Bertanggung jawab atas orang lain yang ditunjuknya sebagai penggantinya dalam melaksanakan kuasanya:
 - a. bila tidak diberikan kuasa untuk menunjuk orang lain sebagai penggantinya;
 - b. bila kuasa itu diberikan tanpa menyebutkan orang tertentu, sedangkan orang yang dipilihnya ternyata orang yang tidak cakap atau tidak mampu.

Hak penerima kuasa adalah menerima jasa dari pemberi kuasa. Hak pemberi kuasa adalah menerima hasil atau jasa dari penerima kuasa. Kewajiban pemberi kuasa yaitu:

1. memenuhi perjanjian yang telah dibuat antara penerima kuasa dengan pemberi kuasa;
2. mengembalikan persekot dan biaya yang telah dikeluarkan penerima kuasa;
3. membayar upah kepada penerima kuasa;
4. memberikan ganti rugi kepada penerima kuasa atas kerugian yang dideritanya sewaktu menjalankan kuasanya;
5. membayar bunga atas persekot yang telah dikeluarkan penerima kuasa

¹¹ Kitab Undang-Undang Hukum Perda (*Burgerlijk Wetboek*), Ps.1800-1803

terhitung mulai dikeluarkannya persekot tersebut.¹²

Sebagaimana dapat diartikan secara luas sebagaimana dijelaskan bahwa menjadi pihak dalam suatu akta tidak diharuskan bahwa yang bersangkutan harus hadir sendiri dihadapan notaris, akan tetapi untuk itu seorang dapat mewakilkan dirinya dengan perantara orang lain melalui kuasa. Dalam hal demikian, maka yang mewakili itu adalah pihak dalam kedudukan selaku kuasa, sedangkan yang diwakili adalah pihak melalui atau dengan perantaraan kuasa. Sebagaimana diuraikan dalam Peraturan Jabatan Notaris hanya memiliki 2 (dua) unsur yaitu hadir sendiri atau dengan kuasa. Sehingga kuasa dalam unsur tersebut harus diartikan secara luas termasuk dalam kedudukan atau jabatan.¹³

Melihat salah satu kewajiban dari penerima kuasa atau dalam jabatannya atau kedudukannya maka ia bertanggung jawab atas orang lain yang ditunjuk sebagai penggantinya dalam melaksanakan kuasanya apabila bila kuasa itu diberikan tanpa menyebutkan orang tertentu, sedangkan orang yang dipilihnya ternyata orang yang tidak cakap atau tidak mampu. Dengan demikian dalam hal Pemerintah Daerah dalam akta pendirian diwakilkan dalam kedudukannya oleh Kepala Daerah maka Kepala Daerah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa orang yang dipilihnya orang yang cakap atau mampu. Batasan kepala daerah dalam melimpahkan kewenangan untuk penandatanganan akta pendirian Perseroan Terbatas Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan dalam hal kuasa yang dibuat oleh Kepala Daerah dengan menunjuk kepada seseorang tertentu ada maka notaris harus melakukan pengamanan bahwa orang tersebut selain diberikan kuasa oleh kepala daerah memiliki kewenangan untuk dapat melaksanakan hal tersebut.

Dalam peraturan perundang-undangan tidak secara jelas mengatur bahwa kuasa harus diberikan kepada yang berwenang dalam hal Badan Usaha Milik Daerah itu tersendiri bagaimana atau kepada siapa dan sejauh apa

¹² Kitab Undang-Undang Hukum Perda (*Burgerlijk Wetboek*), Ps.1807-1810.

¹³ *ibid*, hlm.147

kewenangan tersebut dapat dilimpahkan. Akan tetapi untuk saat ini hal tersebut dapat melihat kepada struktural dari Pemerintah Daerah, Peraturan Kepala Daerah mengenai tugas pokok dan fungsi struktur tersebut atau setidaknya tugas dan fungsi dari jabatan struktur tersebut pada Surat Keputusan Pengangkatan atau Surat Tugas terkait pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah menggunakan mekanisme pemerintahan pada umumnya yaitu:

- a. kewenangan Kepala Daerah didasarkan kepada peraturan yang lebih khusus yaitu hukum administrasi negara.
- b. secara *Contrarius Actus* pelaksanaan mengikuti konsep hukum administrasi negara.

Akan tetapi, terkait dengan pelimpahan wewenang tersebut harus memperhatikan batasan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah. Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk langsung mendelegasikan kewenangan dalam pemerintahan selama tidak berhubungan dengan keuangan negara. Segala sesuatu yang berkaitan dengan keuangan negara harus disetujui oleh DPRD dan tuangkan dalam peraturan daerah.

Oleh karena itu Peraturan Daerah dalam pendirian BUMD perlu diperhatikan salah satunya berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dan dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu syarat dari pemerintah daerah sebagai pihak dalam BUMD sehingga keberadaan peraturan daerah dalam pendirian BUMD akan berpengaruh kepada otentisitas akta.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002).
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010).
- CFG. Sunaryati Hartono, *Hukum Pembangunan Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1988. ¹ Ero Rosyidi, *Pelimpahan Wewenang* (Bandung: alumni, 1984).
- Colin MacAndrew dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (I)*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993).
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000).
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan* (Malang: Setara Press, 2012), Hal.121. Dikutip dari H.D Van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984).
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1995).
- Nick Devas *et al.*, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1989).
- Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012).
- Sri Mamuji *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).

Sutarto, *Kamus Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1972).

Syaukani H.R., *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, (Jakarta: LKHK Otda, 2003).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), Hal. 100-101 dikutip dari P. Nicolai, *et.al.*, *Bestuursrecht*, (Amsterdam, 1994).

Ronny Hanitijo Soemiro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990).

Jurnal/Makalah

Edison Sihombing, "Mencermati Pendirian BUMD," *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003).

FX Joko Priyono, *Peran Negara dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, *Jurnal Law Review*, Volume X No.1 – Juni 2010, (Jakarta: UPH), hlm. 13.

Henry Faizal Noor, "Prospek dan Tantangan BUMD Sebagai Penggerak Ekonomi Daerah," *Jurnal Forum Inovasi* (Agustus 2003).

Leonard J. Theberge, *Law and Economic Development*, *Journal of International Law and Policy*, Vol 9 (1980), hlm. 232. Dikutip pula oleh FX Joko Priyono, *Peran Negara Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, *Jurnal Law Review*, Vol X, No.1-Juli 2010.

Nindyo Pramono, "Kewenangan BPK-RI Atas Pemeriksaan Yayasan Di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat Maupun Daerah Termasuk BUMN dan BUMD," (Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari di BPK-RI, Jakarta, 17 Februari 2000).

Safri Nugraha (1), "Privatisasi BUMD Aspek Yuridis-Praktis Dalam Pelaksanaan

Privatisasi di Daerah,” *Jurnal Forum Inovasi* (Juni 2003):.

Tebyaan Amaari, “Permasalahan Umum dan Profil BUMD”, *Jurnal Forum Inovasi*, Vol.7, edisi Juni-Agustus 2013.

Wolfgang, Friedman. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, (London: Stevens, 1959), dikutip dari FX Joko Priyono, *Peran Negara dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, *Jurnal Law Review*, Volume X No.1 – Juni 2010, (Jakarta: UPH).

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Pembukaan UUD 1945*.

Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.

Indonesia, *Undang-Undang Perseroan Terbatas*, UU No.40 tahun 2007.

Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 tahun 2014 , LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5581.

Indonesia, *Undang-Undang Perusahaan Daerah*, UU No.5 tahun 1962 , LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387.

Kitab Undang-Undang Hukum Perda (*Burgerlijk Wetboek*)