

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah Status menjadi Perumda atau Perseroda

Gadis Raynita Ainiyyah

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas lambung mangkurat

Jl. Brigjen Hasan basri, Banjramasin

Email : gadisraynita@gmail.com

Submitted : 20-04-2022 Reviewed:25-04-2022 Accepted:29-04-2022

Abstract : *the purpose of this study is to analyze the regulation of Regional Owned Enterprises (BUMD) after the enactment of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and how the Legal Standing of Regional Owned Enterprises (BUMD) has not changed into Perumda or Perseroda. The type of research used is normative legal research, the type of research here is the vagueness of norms contained in Article 402 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The results of his research After the enactment of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government in Article 402 which existed before this Law came into effect, it is obligatory to adjust the provisions of the Law no later than 3 years since this Law was enacted. So overall, there are no longer regional companies in the form of BUMD, but in the form of regional public companies or regional companies. In addition, for the Legal Standing of Regional-Owned Enterprises (BUMD) which has not changed its form to Perumda or Perseroda, BUMD cannot carry out legal actions that should be carried out by a legal entity. So that the provisions of Article 402 paragraph 2 of Law Number 23 of 2014 as the basis for the Operational Law of adjusting the form of the BUMD Law are transitional provisions as referred to in Article 405 of the Regional Government Law Jo. Article 140 PP BUMD, namely all provisions of legislation which are implementing regulations of Law Number 5 of 1962 relating to BUMD are declared still valid as long as they have not been replaced and do not conflict with the provisions in the Regional Government Law and PP BUMD.*

Keywords: *BUMD; Legal Standing; Legal entity.*

Abstrak : *tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis mengenai pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana Legal Standing Badan*

Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah bentuk menjadi Perumda atau Perseroda. Jenis Penelitian yang digunakan menggunakan jenis Penelitian Hukum Normatif, Tipe Penelitian disini adalah kekaburan norma yang terdapat dalam Pasal 402 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hasil Penelitiannya Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 402 yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan ketentuan dalam Undang-Undang paling lama 3 tahun sejak Undang-Undang ini di Undangkan. Jadi secara keseluruhan tidak ada lagi perusahaan daerah yang berbentuk BUMD melainkan berbentuk jadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah. Selain itu juga untuk Legal Standing Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah bentuk menjadi Perumda atau Perseroda adalah BUMD tidak dapat melakukan perbuatan hukum yang selayaknya dilakukan oleh sebuah badan Hukum. Sehingga ketentuan Pasal 402 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar Hukum Operasional penyesuaian bentuk Hukum BUMD tersebut adalah ketentuan peralihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 UU Pemda Jo. Pasal 140 PP BUMD, yaitu semua ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 5 Tahun 1962 yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU Pemda dan PP BUMD.

Kata Kunci: *BUMD; Legal Standing; Badan Hukum.*

I. PENDAHULUAN

Hukum dan pembangunan ekonomi memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Hukum berperan dalam melindungi, mengatur dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga dinamika kegiatan ekonomi itu dapat diarahkan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.¹ Dalam perekonomian nasional, pelaku ekonomi penting di Indonesia dilakukan oleh beberapa badan usaha yang dapat dikelompokkan sebagai BUMN, BUMS dan BUMD. Ketiga badan usaha ini memiliki kekhasan, keunggulan dan kelemahan masing-masing. Namun ketiganya memiliki peran strategis dalam membangun perekonomian nasional. BUMD misalnya, berperan dalam memberikan sumbangsih pada perekonomian serta perintis kegiatan usaha.² BUMD merupakan aset penting bagi pemerintahan daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan daerah

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah adanya pelimpahan atau penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Me-

¹ Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002).

² "Peran BUMD Dalam Perekonomian Indonesia," Kelas Pintar, 2020, <https://www.kelaspintar.id/blog/edutech/peran-bumd-dalam-perekonomian-indonesia-6769/>.

nindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan dicabutnya dan tidak berlaku lagi beberapa peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Sesuai UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda Pasal 331 angka 1 dan angka 2 UU PEMDA.

Berdasarkan UU PEMDA Pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham.³ Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dimiliki oleh beberapa daerah.⁴ Dalam pengelolaan Perumda maupun Perseroda diperlukan sebuah konsep pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik dan jenis BUMD itu sendiri. Hal ini merupakan tugas dari Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam BUMD. Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya.⁵

Karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD disatu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualitis ini perlu ditinjau dengan bentuk BUMD sesuai dengan lapangan usahanya.⁶

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 dan Penjelasan, pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perumda diprioritaskan dalam angka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

³ Deddy Supriyadi Bratakusumah and Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002).

⁴ Bratakusumah and Solihin.

⁵ Bratakusumah and Solihin.

⁶ M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985).

Sementara tujuan khusus Perseroda bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang PT sehingga dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Salah satu implikasi mendasar dalam penyelenggaraan badan usaha milik daerah terhadap kedudukan hukum Perusahaan Daerah adalah harus segera disesuaikan bentuk hukumnya menjadi PERUMDA ATAU PERSERODA. Transisi tersebut diiringi dengan adanya penyesuaian prioritas pendirian. Misalnya dalam pendirian PERUMDA yaitu untuk 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.

Perubahan dan penyesuaian bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi PERUMDA ATAU PERSERODA, ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Untuk memberikan landasan dan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah dipandang perlu untuk dilakukan analisis dan kajian terlebih dahulu terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut yang selanjutnya akan dituangkan dalam penelitian ini Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah yaitu: Bagaimana pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pasca berlakunya Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ? kedua Bagaimana legal standing Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah bentuk menjadi Perumda atau Perseroda ?

II. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1.1 Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

A. Sejarah Berdirinya BUMD di Indonesia

BUMD merupakan aset penting bagi pemerintahan daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan daerah. BUMD atau dulu dikenal dengan istilah perusahaan daerah di Indonesia mulai ada pada zaman Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*) dengan munculnya *Provinciale-bedrijven*, *Gemeetebedrijven* yang diatur menurut ketentuan ICW (*Indische Compabiliteit*) dan IBW (*Indische Bedrijvenwet*). Berkaitan dengan faktor sejarah berdirinya Perusahaan Daerah sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah keberadaan UU No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Daerah.⁷

⁷ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD* (Solo: Intrans Publishing, 2017).

Undang-undang No.19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam Undang-undang No.86 Tahun 1958. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah adanya pelimpahan atau penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Pasca pencabutan UU No 5 Tahun 1962, pemerintah mengundangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pada permendagri ini mulai dikenal penyebutan BUMD yang terbagi atas BUMD yang berbentuk badan hukum Perusda dan BUMD yang berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Sejak diundangkannya permendagri ini sejumlah pemda mulai membentuk BUMD sesuai dengan bentuk badan hukum yang ditetapkan dalam permendagri tersebut.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, yang pada pasal2 menyebutkan bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusda atau pr, sedangkan pada pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa BUMD yang bentuk badan hukum berupa perusda tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur perusda, sedangkan pada ayat (2) BUMD yang bentuk badan hukum berupa perseroan Terbatas tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaanya.

Dalam keadaan BUMD berbentuk badan hukum PT, kebiasaan pemda bersama dengan DPRD setempat menetapkan dahulu perda tentang pembentukan BUMD. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No 5 Tahun 1962. Salah satu hasil kajian tentang keuntungan dari BUMD yang berbentuk PT, yaitu adanya sifat komersil dari BUMD tersebut, yaitu adanya deviden yang akan diterima dalam bentuk PAD yang akan dimasukkan dalam APBD setempat. Adanya deviden yang diharapkan dalam BUMD tersebut, dengan ditempatkannya perwakilan pemda dalam jajaran komisaris. Hal ini dimungkinkan oleh ketentuan dalam UU PT. Di sisi lain setiap tahun pihak DPRD melakukan pengawasan terhadap keberadaan BUMD tersebut dalam bentuk kegiatan Rapat Dengar Pendapat dengan jajaran direksi BUMD tersebut.

Mengenai bentuk badan hukum dari PT menjadi perusda terjadi pada tahun 1985 melalui Perda No 10 Tahun 1985 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum BPD Sumbar. Dalam dik-tum perda tersebut disebutkan alasan perubahan bentuk badan hukum didasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962. Penguatan terhadap bentuk badan hukum perusda atas BPD diperkuat dengan diundangkannya Peraturan Mendagri No 8 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Pendirian BPD, yang kemudian Perda No 10 Tahun 1985 diubah dengan Perda No 15 Tahun 1992.

Adapun alasan mendasar dari pemegang saham untuk tetap menggunakan bentuk badan hukum perusda, antara lain:

1. Para pemegang saham belum menginginkan adanya pemegang saham baru di luar pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota.
2. Ruang lingkup kegiatan BPD masih sebatas disekitar Provinsi Kalimantan Selatan.
3. Pihak DPRD belum mengizinkan adanya pemegang saham diluar pemda setempat.

Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah memberi hak

kepada setiap daerah untuk membuat perusda sebagai salah satu penggerak kegiatan otonomi didaerah. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 177 disebutkan bahwa pemda dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan, kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan

Karakteristik dan klasifikasi BUMD sebagai kesatuan usaha menurut ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi BUMD menjadi dua, yaitu bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan perseroan Daerah (Perseroda).

Perkembangan BUMD dalam lintas sejarah tidak mengalami banyak perubahan, baik secara struktur, jenis maupun karakteristik. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014 maka Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan perubahan status (bentuk hukum BUMD) dan tata cara pengelolaan yang akan berimplikasi bagi pengelolaan BUMD serta kepemilikan modal BUMD sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 23 Tahun 2014.

Aktifitas BUMD juga didasarkan kepada konsep-konsep dari suatu perseroan yang berlaku pada umumnya, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Akibatnya seandainya suatu perusda ingin melakukan aktivitasnya sering mengalami kendala karena sifat perusda tidak seperti kegiatan suatu perseroan.

Pasca otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan hak kepada daerah untuk membentuk BUMD salah satu penggerak kegiatan otonomi daerah di daerahnya. Hal senada juga diungkapkan Mohamad Hoessein⁸ bahwa salah satu tujuan pendirian BUMD adalah untuk memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara. Hal yang menjadi masalah tidak semua kegiatan usaha dapat dibentuk melalui pembentukan BUMD, karena banyak faktor yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu BUMD di daerah otonom.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan, antara lain :

- 1) Memberikan manfaat bagi perekonomian daerah;
- 2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dari hal diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD disatu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualitis ini perlu ditinjau dengan

⁸ Mochamad Hoessein, "Badan Usaha Milik Daerah" (P3DI, 2009).

bentuk BUMD sesuai dengan lapangan usahanya.⁹

Pembagian jenis BUMD yang berorientasi pada bisnis dan pelayanan pada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial, sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum.¹⁰

Ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi BUMD menjadi dua jenis yakni Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah telah mempertegas peran, fungsi, dan eksistensi BUMD serta untuk mempermudah pengelolaan BUMD.

Pengelolaan BUMD tidak terlepas dari berbagai masalah salah satunya adalah belum adanya pemahaman serta visi-misi yang sama terhadap penyertaan modal BUMD. Artinya, jika BUMD dengan tujuan awal berupa pelayanan masyarakat, maka berapapun biaya atau modal yang timbul tidak perlu dipermasalahkan jika telah menjadi ketetapan dalam perencanaan. Namun, jika dikaitkan dengan pengertian penyertaan modal pemerintah daerah sebagai investasi, maka tidak salah jika diharapkan timbal balik berupa pengembalian keuntungan (dividen) pada pemerintah daerah. Hal ini yang menyebabkan permasalahan dalam pengelolaan BUMD.

BUMD juga memiliki masalah pada *Governance Structure (board structure)* atau struktur tata kelola perusahaan serta peran dan tanggung jawab Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris BUMD. Struktur organisasi merupakan rencana formal untuk menciptakan pembagian kerja yang efisien dan koordinasi yang efektif dari kegiatan-kegiatan anggota organisasi.

Struktur organisasi BUMD dalam menjalankan tugasnya harus jelas membagi kewenangan dan koordinasi antar Organ yang mempengaruhi dengan struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran dalam organ perusahaan. Dalam hal kepengurusan dan manajemen BUMD, kemandirian dan independensi dari pengurus BUMD diperlukan dalam rangka mencapai tujuannya sesuai dengan sifat dan tujuan awal didirikannya BUMD. Keterlibatan dan campur tangan pemerintah daerah yang terlalu dominan menyebabkan terhambatnya kemandirian BUMD. Menurut Frey, dalam Sudarsono, campur tangan dan monopoli yang dilakukan oleh birokrat atau pemerintah menyebabkan ketidakefisienan karena cenderung akan menghasilkan luaran melebihi tingkat luaran yang dibutuhkan dalam masyarakat.¹¹

Pengelolaan BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroan, sesuai dengan ketentuan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, paling tidak harus memuat empat belas unsur, antara lain: tata cara penyertaan modal, organ dan kepegawaian, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerjasama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya, penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepailitan, dan penggabungan, peleburan,

⁹ Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia*.

¹⁰Yudho Taruno Muryanto, *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD* (Solo: Setara Press, 2017).

¹¹ Sudarsono H., "Debirokratisasi; Relevansi Dan Masalahnya," *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi* 2, no. 1 (1994): 45.

dan pengambilalihan.

Payung hukum serta kesesuaian antar peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD juga menjadi masalah tersendiri. Hubungan fungsional dan konsisten yang selaras (sejalan dan harmonis) antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan BUMD mempengaruhi efektifitas penerapan peraturan perundang-undangan (norma). Hans Kelsen dengan teori validitasnya mengatakan bahwa suatu norma (hukum) dianggap valid jika norma tersebut masuk dalam suatu tatanan yang sepenuhnya efektif. Efektifitas adalah kondisi dari validitas. Suatu norma dikatakan valid bukan karena norma tersebut efektif; melainkan jika tatanan yang melingkupi norma itu sepenuhnya efektif.¹²

Bagi kalangan pemda untuk membentuk suatu BUMD sering sebagai buah simalakama, karena pihak DPRD dan kepala daerah terlalu mudah untuk menetapkan suatu BUMD tanpa memikirkan segi perencanaan dan segi pendanaan yang harus disiapkan oleh Biro Perekonomian dan Bappeda. Tidak adanya pengaturan yang tegas untuk membentuk suatu BUMD atas sektor usaha tertentu belum diatur dalam Undang-Undang. Jadi kehendak pemda untuk membentuk BUMD tanpa melihat sektor usaha yang akan dibentuk dimungkinkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Akibatnya APBD tersedot untuk melakukan penyertaan modal dasar pada suatu BUMD. Oleh sebab itu sudah saatnya perlu pengaturan dan pembatasan dalam pembentukan suatu BUMD di pemda. Bagi pemda upaya untuk memaksimalkan penerimaan APBD selain daridana dari pemerintah pusat, sepertidana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), maka penerimaan APBD bertumpu pada PAD yang berasal dari keuntungan BUMD yang ada di daerah tersebut. Hanya saja bila dilihat dari APBD yang ada selama ini, maka hanya BUMD sektor perbankan dan sektor PAM yang lebih banyak memberikan kontribusi kepada PAD, sedangkan BUMD sektor lainnya belum bisa memberikan kontribusi kepada PAD.

B. Implikasi Bentuk Hukum BUMD Perseroda

Tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (profit oriented). Keuntungan Perseroda menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b PP Nomor 54 Tahun 2017, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda. Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur apakah tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula profit oriented berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat. Pertanyaan ini muncul karena UU Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda.

Mengingat tujuan utama Perseroda adalah profit oriented, maka direksi Perseroda dituntut

¹² Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara* (Bandung: Nusa Media, 2011).

untuk dapat melakukan terobosan atau pun aksi bisnis (business action) yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak tertutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh direksi justru menimbulkan kerugian pada Perseroda. Terkait dengan kerugian tersebut, direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroda sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya. Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fiduciary duties* dari direksi, yaitu tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (Perseroda) yang dipimpinnya sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), itikad baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*).¹³ Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*Bona Fides*), *proper purpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*Unfettered Discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict of Duty and Interest*). Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, tugas *fiduciary duty* dapat dilihat dalam:

1. Pasal 92 ayat (1): Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan.
2. Pasal 92 ayat (2): Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam UU No. 40 Tahun 2007 dan/atau anggaran dasar.
3. Pasal 97 ayat (1): Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan.
4. Pasal 97 ayat (2): Pengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran dasar perseroan, maka perseroan yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari tindakan direksi tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) direksi.¹⁴ Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Sebaliknya apabila direksi tidak memiliki itikad baik, salah, dan lalai dalam melaksanakan tugas kepengurusan Perseroda, serta melakukan tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* maka berdasarkan Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, setiap

¹³ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).

¹⁴ Hasbullah F. Sjawie, "Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan *Ultra Vires*," *Jurnal Hukum PRIORIS* 6, no. 1 (2017): 12–32, <https://doi.org/https://doi.org/10.25105/prio.v6i1.1886>.

anggota direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroda. Dalam hal direksi terdiri atas 2 (dua) anggota direksi atau lebih, maka berdasarkan Pasal 97 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tanggung jawab tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi.

Tindakan yang berhubungan dengan tindakan ultra vires tersebut ada dua yaitu: pertama, adalah tindakan yang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta anggaran dasar perseroan adalah tindakan yang berada di luar maksud dan tujuan perseroan. Kedua, adalah tindakan dari direksi perseroan di luar kewenangan yang diberikan kepadanya berdasarkan ketentuan yang berlaku, termasuk anggaran dasar.¹⁵

Besarnya kewenangan kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas tersebut dipertegas dalam Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa kepala daerah selaku pemegang saham pada Perseroda memiliki kewenangan mengambil keputusan yang menyangkut:

- 1) perubahan anggaran dasar;
- 2) pengalihan aset tetap;
- 3) kerjasama;
- 4) investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- 5) penyertaan modal pemerintah daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
- 6) pengangkatan dan pemberhentian direksi dan komisaris;
- 7) penghasilan direksi dan komisaris;
- 8) penetapan besaran penggunaan laba;
- 9) pengesahan laporan tahunan;
- 10) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran Perseroda; dan
- 11) jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih Perseroda dalam (satu) transaksi atau lebih.

Dari kewenangan tersebut terlihat bahwa kepala daerah yang mewakili daerah sebagai pemegang saham mayoritas pada Perseroda, memiliki kewenangan untuk mengangkat organ Perseroda yaitu direksi dan komisaris. Berdasarkan teori organ, direksi bertugas melakukan pengelolaan Perseroda dan memiliki peran penting untuk mewakili Perseroda baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan anggaran dasar. Sedangkan komisaris bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan Perseroda..

Keputusan yang diambil oleh kepala daerah baik yang terkait dengan pengangkatan direksi dan anggota komisaris maupun hal lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) PP No. 54 Tahun 2017 di atas tidak boleh merugikan pemegang saham minoritas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, pemegang saham minoritas adalah peme-

¹⁵ Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

gang saham yang memiliki jumlah saham tidak lebih dari 10% (sepuluh persen).¹⁶ Berdasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kewajiban, Perseroda harus memperhatikan kepentingan seluruh stakeholders berdasarkan asas kepatutan dan kewajiban, khususnya kepentingan pemegang saham minoritas. Mengingat kedudukannya yang lemah maka hukum memberikan perlindungan kepada pemegang saham minoritas. Menurut Rachmadi Usman, perlunya perlindungan hukum terhadap pemegang saham minoritas disebabkan sebelum berlakunya undang-undang PT terdapat suatu kondisi dimana:¹⁷

1. Berlakunya “prinsip mayoritas” menyebabkan pemegang saham minoritas berada pada posisi yang tidak berdaya dalam menegakkan kepentingan dan haknya. Kedudukan hukum pemegang saham minoritas lemah dan tidak mampu menghadapi direksi/komisaris yang merugikan dirinya dan perseroan. Ini disebabkan kedudukan pemegang saham mayoritas identik dengan direksi/komisaris selaku organ perseroan, baik identik secara fisik maupun kepentingan.
2. Prinsip “*personan standing in judicio*” atau “*capacity standing in court or in judgment*” yaitu hak untuk mewakili perseroan hanya boleh dilakukan oleh organ perseroan yaitu direksi. Pemegang saham minoritas tidak boleh melakukan tindakan derivatif.

Bagi BUMD yang berbentuk PT dan modalnya terbagi atas saham (BUMD Perseroda), maka penyertaan modal Daerah pada Perseroda menjadi saham-saham di Perseroda. Ketentuan ini selaras dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UU Perseroan Terbatas”) yang mengatur bahwa penyeteroran modal yang dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya kepada PT menjadi penyeteroran atas modal saham. Penyertaan modal Daerah pada BUMD yang berasal dari APBD ini selanjutnya disebut sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.

Mengenai BUMD Perseroda, maka secara konkrit, saham-saham yang telah ditempatkan dan disetor Pemerintah Daerah pada BUMD merupakan bentuk kekayaan daerah yang dipisahkan dalam BUMD Perseroda. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kekayaan daerah yang dipisahkan disebutkan termasuk ke dalam lingkup keuangan daerah. Dengan adanya kekayaan daerah yang dipisahkan yang termasuk lingkup keuangan daerah dalam BUMD maka menyebabkan ambiguitas tentang hukum kekayaan BUMD itu sendiri. Status uang badan hukum sangat erat kaitannya dengan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Eratnya keterkaitan ini mengandung implikasi konsekuensi yuridis, mengingat tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya diatur sendiri dan berbeda. Bagi badan hukum publik seperti Negara atau Daerah berbeda tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya dengan sebuah perseroan terbatas (Persero).¹⁸

Mahkamah Agung pada Rapat Kerja Nasional Tahun 2010 membedakan keduanya dengan menyebutkan kekayaan negara yang sudah disertakan sebagai modal BUMN atau BUMD yang

¹⁶Maya Sari, Abdul Rachmad Budiono, and Hanif Nur Widhiyanti, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Yang Tidak Dilibatkan Dalam Proses Akuisisi,” *Yuridika* 32, no. 3 (2017): 441–63, <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v32i3.4827>.

¹⁷Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas* (Bandung: PT. Alumni, 2004).

¹⁸Yuli Indrawati, *Op. Cit.* hlm. 15-16.

dapat disita karena kekayaan itu bukan lagi milik Negara melainkan sudah menjadi harta milik BUMN atau BUMD. Namun demikian, apabila uang atau barang milik negara yang bukan penyertaan modal tetapi dikelola oleh BUMN atau BUMD, maka uang atau barang milik negara tersebut tidak dapat dilakukan sita jaminan atau sita eksekusi sesuai dengan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU Perbendaharaan Negara”).¹⁹ Berbeda dengan pernyataan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa BUMN/D merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BUMN/D melakukan pengelolaan keuangan negara, meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma bisnis (*business judgment rules*), yang berbeda dengan paradigma pemerintahan (*government judgment rules*).

Banyaknya kewenangan kepala daerah pada Perseroda menyebabkan visi, misi, dan itikad baik kepala daerah dapat mempengaruhi perkembangan Perseroda. Perseroda akan berkembang dengan baik jika Kepala Daerah memiliki visi, misi, dan itikad baik untuk mengembangkannya. Sebaliknya Perseroda sulit untuk berkembang dengan baik jika kurang ada dukungan dari Kepala Daerah. Pada kondisi yang demikian, Perseroda semakin sulit untuk berkembang jika pemegang saham minoritas yang diharapkan dapat menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Perseroda kurang bisa menjalankan fungsinya tersebut dengan baik. Untuk itu, dalam rangka untuk meningkatkan pengawasan akan lebih baik jika saham Perseroda juga dimiliki oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dengan kepemilikan saham oleh masyarakat luas maka diharapkan ada banyak pihak yang mengawasi Perseroda sehingga Perseroda dapat dikelola dan berkembang dengan baik. Perseroda yang berkembang dengan baik akan meningkatkan value perusahaan dan menaikkan nilai saham Perseroda yang pada akhirnya akan dapat menguntungkan daerah itu sendiri.

C. Implikasi Bentuk Hukum BUMD Perumda

Di bidang ekonomi, pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD untuk mengelola potensi daerah, meningkatkan perekonomian daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 54 Tahun 2017 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut: a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah; b. Badan usaha dimiliki oleh: 1) 1 (satu) pemerintah daerah; 2) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah; 3) 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau 4) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah. c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

¹⁹Isis Ikhwansyah, An An Chandrawulan, and Prita Amalia, “Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pada Era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA),” *Jurnal Media Hukum* 25, no. 2 (2018): 156, <https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jmh.2018.0110.150-161>.

Pada definisi BUMD yang mana telah dijelaskan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, berdasarkan pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dipunyai oleh satu daerah.

Berlandaskan bentuk Perseroda adalah PT, maka Perseroda juga harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007). Perseroan terbatas adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum, yang disebut “perseroan”.²⁰ Pengertian Perseroan Terbatas (PT) juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menyebutkan PT 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 beserta aturan pelaksanaannya. Istilah perseroan pada PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari sero-sero / saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki.²¹

Tanggung jawab terbatas pemegang saham pada nilai nominal saham yang dimiliki tersebut merupakan penjabaran dari prinsip pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham. Pertanggungjawaban terbatas atau limited liability atau limitatief aansprakelijkheid atau tanggung jawab terbatas adalah suatu kondisi dimana pemegang saham atau shareholder atau aandelhouder dari suatu perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada sejumlah saham yang mereka miliki di perseroan.²²

Berpijak pada pengertian Perseroda sebagaimana telah dipaparkan, terlihat bahwa daerah dapat mempunyai seluruh atau 100% (seratus persen) saham Perseroda. Kepemilikan saham 100% (seratus persen) oleh daerah tidak melanggar Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang mewajibkan pendirian PT harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ini disebabkan ada pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menyebutkan ketentuan yang mewajibkan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih tidak berlaku bagi Persero yang semua sahamnya dimiliki oleh negara. Dengan kepemilikan saham 100% (seratus persen), maka secara otomatis yang menjadi pemilik dari Perseroda hanyalah daerah yang bersangkutan.

²⁰C.S.T. Kansil and Christine S.T.Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009).

²¹ Kansil and S.T.Kansil.

²² H. Zainal Asikin and Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Cetakan I (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016).

Dari pengertian Perseroda juga dimungkinkan bagi daerah untuk memiliki saham setidaknya 51% (lima puluh satu persen). Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham Perseroda, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham Perseroda dimiliki oleh satu daerah. Mengingat satu daerah harus memiliki saham paling sedikit 51%, maka dalam hal Perseroda dimiliki oleh lebih dari satu pemerintah daerah, salah satu pemerintah daerah harus memiliki saham Perseroda lebih dari 51%. Baik Perumda maupun Perseroda adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) PP No. 54 Tahun 2017, status badan hukum Perumda diperoleh pada saat perda yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku. Sedangkan untuk Perseroda, berdasarkan Pasal 4 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai PT, yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Perseroda memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.

Sebagai badan usaha yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda diupayakan semurah mungkin agar dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain, meski bukan prioritas, Perumda tetap harus mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang telah ditetapkan. Kondisi ini dinilai cukup memberatkan Perumda karena harus “berdiri di atas dua kaki” yaitu di satu sisi harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (pelayanan publik), dan di sisi lain juga harus mengejar target PAD yang ditetapkan. telah di atur.

Berdasarkan Pasal 332 UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari: a) penyertaan modal daerah; b) pinjaman; c) hibah; dan d) sumber modal lainnya, di antaranya dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi asset

Pada perkembangannya, berdasarkan Pasal 114 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda dapat berubah bentuk menjadi Perseroda. Bahkan Pasal 334 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 mengamanatkan untuk melakukan perubahan bentuk Perumda menjadi Perseroda dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah. Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu PP No. 54 Tahun 2017 tidak mengatur perubahan tujuannya. Pasal 114 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 hanya memberikan petunjuk bahwa perubahan bentuk hukum BUMD tersebut dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa menyebutkan tujuan seperti apa yang akan dicapai setelah terjadi perubahan bentuk hukum tersebut. Akibatnya tidak ada kejelasan apakah tujuan Perseroda hasil perubahan bentuk hukum dari Perumda juga ikut berubah, yaitu tidak lagi berorientasi pada pelayanan umum melainkan lebih menitikberatkan pada keuntungan (business oriented). Ketidakjelasan tersebut muncul karena PT (Perseroda) bertujuan untuk mencari keuntungan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Soekardono bahwa PT adalah suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis.²³

²³ Richard Burton Simatupang, *Aspek Hukum Dalam Bisnis. Edisi Revisi* (Jakarta: Rineka Cipta, 2007).

Selain harus “berdiri di dua kaki”, implikasi lain dari bentuk hukum Perumda adalah besarnya kewenangan kepala daerah selaku KPM. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal

Mengacu kepada kewenangan tersebut terlihat bahwa salah satu kewenangan dari KPM adalah mengangkat dan memberhentikan direksi dan dewan pengawas. Bahkan KPM berwenang mengangkat direksi untuk periode yang kedua dan ketiga. Hal ini disebutkan dalam Pasal 59 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 yaitu jika direksi dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya maka dapat diangkat kembali tanpa melalui proses seleksi lagi. Selanjutnya berdasarkan Pasal 61 huruf b PP No. 54 Tahun 2017, direksi dapat diangkat kembali untuk masa jabatan yang ketiga jika memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi khusus yang sangat baik. Terkait dengan hal ini, PP No. 54 Tahun 2017 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “keahlian khusus” atau “prestasi yang sangat baik” sehingga kurang ada kejelasan parameter atau panduan yang digunakan untuk mengangkat direksi untuk periode ketiga

Mengingat pentingnya direksi dan dewan pengawas sebagai organ Perumda yang mewakili Perumda maka direksi dan dewan pengawas harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, independen, tanpa ada intervensi dari siapa pun dan dalam bentuk apa pun. Adapun tugas direksi berdasarkan Pasal 55 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 adalah melakukan pengurusan Perumda. Sedangkan tugas dewan pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 adalah: a) melakukan pengawasan terhadap Perumda; dan b) mengawasi dan memberi nasehat kepada direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda.

Independensi direksi dan dewan pengawas dalam melaksanakan tugasnya tersebut, tanpa ada intervensi dari siapapun termasuk dari KPM dan dalam bentuk apa pun merupakan pelaksanaan dari tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*). *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) mendefinisikan *Good Corporate Governance* sebagai perangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan.²⁴ Pengertian tata kelola perusahaan yang baik juga dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 9 PP No. 54 Tahun 2017 yang mendefinisikan tata kelola perusahaan yang baik sebagai sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan

1.2 Legal Standing Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah bentuk menjadi Perumda atau Persiroda

A. Peran Kepala Daerah Dalam Pengelolaan BUMD Menurut Undang-Undang 23 Ta-

²⁴Komite Nasional Kebijakan Governance, “Pengertian Good Corporate Governance,” MUC Business Advisory Services, accessed May 18, 2022, <http://muc-advisory.com/tag/komite-nasional-kebijakan-governance-knkg/mucadvisory.com>.

hun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

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

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; dan
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, serta;
3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

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

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

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

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

Adapun klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Pemda terdiri atas 3 (tiga) urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum

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

Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Dalam pengelolaan Perum, Kepala Daerah memiliki peran yang sentral dalam pengurusan dan pengelolaan Perum. Pasal 1 angka 14 PP BUMD, nomenklatur yang dipakai dalam penyebutan Kepala Daerah adalah Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah, yang selanjutnya disebut KPM. Berdasarkan ketentuan tersebut dijelaskan bahwa KPM adalah organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas

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

Berbeda dengan Perumda, Perseroda diatur dalam Pasal 339 ayat (1) UU Pemda- adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 331 UU Pemda bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda, pun juga demikian dengan Perseroda. Berdasarkan Pasal 339 ayat (2) UU Pemda pembentukan badan hukum Perseroda dilakukan dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan mengenai perseroan terbatas, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Selanjutnya disebut UU PT).

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

Tujuan pendirian Perseroda apabila disamakan dengan tujuan Perusahaan Persero sebagaimana-

na terdapat Pasal 12 UU BUMN adalah menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, dan juga untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat. Hal tersebut dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Perusahaan Perseroan yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak yang terkait¹⁸. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) PP BUMD, rancangan pendirian Perseroda disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Menteri, sehingga dipastikan bahwa landasan pendirian Perseroda adalah menggunakan Peraturan Daerah. Perihal pendirian Perseroda harus dipisahkan antara penyusunan Perda sebagai landasan berdirinya BUMD, dan penyusunan akta pendirian badan usaha (Perseroda).

Mengingat ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) PP BUMD, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kepemilikan saham suatu daerah terhadap Perseroda menurut ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda adalah seluruhnya yang berarti 100% (seratus persen) dari jumlah saham Perseroda atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dari total saham keseluruhan. Dari prosentase kepemilikan saham tersebut maka Daerah akan menjadi pemegang saham mayoritas. Kepemilikan saham mayoritas Daerah, akan berpengaruh dalam kedudukannya dalam Rapat Umum Pemegang Saham, khususnya dalam hal permodalan Perseroda dan pengambilan keputusan. Keberadaan Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut RUPS) sebagai organ Perseroda, ditegaskan dalam Pasal 340 UU Pemda yang menyatakan bahwa RUPS adalah organ Perseroda. Dengan demikian, menurut hukum, RUPS adalah Organ Perseroan Daerah yang tidak dapat dipisahkan dari Perseroan. Melalui RUPS tersebutlah para pemegang saham melakukan kontrol terhadap kepengurusan yang dilakukan Direksi maupun terhadap harta kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen Perseroan. Secara Umum, menurut Pasal 1 angka 4 UU PT, RUPS sebagai organ Perseroan, mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris, namun dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang.

Makna kedudukan RUPS dalam Perseroda dapat diidentifikasi mencakup 2 (dua) tindakan hukum, yaitu tindakan hukum publik sekaligus tindakan hukum perdata. Tindakan hukum perdata dapat dilihat dari kedudukan Pemerintah sebagai pemegang saham yang menghasilkan kesepakatan dengan pemegang saham lain dalam forum RUPS sehingga menghasilkan Notulen RUPS yang nantinya akan dituangkan dalam Akta Notaris, salah satu contohnya adalah Perubahan Anggaran Dasar terkait Susunan Direksi. Sementara tindakan publik yang dilakukan oleh Pemerintah adalah ketika Pemerintah atas hasil RUPS tersebut menerbitkan Keputusan (bechiking) yang berkaitan dengan hasil RUPS.

B. Pengangkatan Direksi Perusahaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

BUMD yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, wajib menyesuaikan peraturan yang berlaku di daerah itu dalam jangka waktu paling lama tiga tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut. Dalam melaksanakan

amanat Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada tanggal 27 Desember 2017, pemerintah membuat peraturan perundang-undangan tentang BUMD yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Undang-undang tersebut membicarakan tentang aturan dan pengelolaan BUMD di daerah. Peraturan pemerintah tersebut mengisi kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai pengelolaan BUMD. Hal yang mendorong perlunya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, dan profesionalisme yang rendah

Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi diatur dalam Peraturan Menteri, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah. Yang berbunyi “Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 39 dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi dan diatur dalam Peraturan Menteri”.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah figur hukum yang dijadikan sebagai acuan yuridis proses pengangkatan anggota direksi dalam proses seleksi calon anggota direksi, hal itu diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2018. Namun tidak menutup kemungkinan jika Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dilemahkan oleh Peraturan Daerah, kasus seperti ini dapat terjadi, sebagai contoh kasus adalah Proses Seleksi Calon Anggota Direksi yang masih mengacu pada Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Donggala.

Syarat-syarat direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Donggala yaitu sebagai berikut:

1. Calon Direksi memenuhi persyaratan:
 - a) Mempunyai pendidikan Sarjana Strata 1 (S-1).
 - b) Mempunyai pengalaman kerja 10 tahun bagi yang berasal dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) atau mempunyai pengalaman kerja minimal 15 tahun mengelola perusahaan bagi yang bukan berasal dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik;
 - c) Lulus pelatihan manajemen air minum di dalam atau di luar negeri yang telah terakreditasi dibuktikan dengan sertifikasi atau ijazah;
 - d) Membuat dan menyajikan proposal mengenai visi dan misi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
 - e) Bersedia bekerja penuh waktu;
 - f) Tidak terikat hubungan keluarga dengan Bupati/Wakil Bupati atau Dewan Pengawas

sampai derajat ketiga menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar; dan

g) Lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Bupati.

2. Pengangkatan Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati

Syarat tersebut dari segi hak asasi dapat dikatakan melanggar Hak Asasi Manusia. merugikan Hak Warga Negara yang pernah dihukum pidana dalam mencari kehidupan yang layak. Sebab mereka dibatasi oleh Undang-Undang untuk tidak diperbolehkan mengikuti pencalonan sebagai anggota direksi pada Badan Usaha Milik Daerah (BMD).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan: “bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.”

Lebih ditegaskan lagi dalam Pasal 4 Undang-Undang Hak Asasi Manusia tentang hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun., ketentuan tersebut di atas sejalan dengan ketentuan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyebutkan:

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.;
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.;
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.;
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.;
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Setelah mengkaji Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28I tersebut di atas dan Ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia maka Pasal 57 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah khususnya pada huruf j mencerminkan pelanggaran Hak Asasi Manusia yaitu Warga Negara yang pernah dihukum pidana dalam mencari kehidupan yang layak.

Makna: Setiap orang diharuskan untuk selalu mematuhi peraturan yang telah diberlakukan undang-undang. Dimana bagi siapa yang tidak mematuhi peraturan atau melanggar peraturan undang-undang harus dikenakan sanksi yang lebih berat dari sebelumnya. Agar tidak terjadi pelanggaran perundangundangan.

Penjelasan: Pembatasan yang diterapkan undang-undang dan untuk menjamin pengakuan

serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia bukan semata-mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang makin menganggap penting HAM sebagai isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara. Rumusan HAM yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilengkapi dengan memasukkan pandangan mengenai HAM yang berkembang sampai saat ini. Masuknya rumusan HAM ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kemajuan besar dalam proses perubahan Indonesia sekaligus menjadi salah satu ikhtiar bangsa Indonesia menjadikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Undang-Undang Dasar yang makin modern dan makin demokratis.

Demikian pula dalam teori Negara Hukum bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan atas hukum dan keadilan bagi warganya, maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.²⁵ Syarat tersebut sah karena sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagai figur hukum.

Teori hukum menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (*strict liability*). Dari teori ini kemudian melahirkan tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan Badan Pengadilan.²⁶ Sehingga Pasal 57 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah khususnya pada huruf j merupakan bentuk aturan yang sudah memiliki asas legalitas yang harus dipatuhi.

Dengan demikian penulis menemukan fakta bahwa Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah huruf j tidak dapat dikatakan melanggar hukum atau pelanggaran Hak Asasi Manusia karena adanya pembatasan Hak Asasi Manusia yang sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Ketidaksinkronan Antara UU Pemda dan PP BUMD

Apabila dilihat dari sejarah pengaturan terkait BUMD sebelum dikeluarkannya UU Pemda, sudah ada terlebih dahulu ketentuan Permendagri 3/1998. Di dalam Pasal 2 Permendagri 3/1998, bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas

²⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011).

²⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)* (Bandung: Refika Aditama, 2009).

(PT). Lebih lanjut, di dalam Pasal 5 Permendagri 3/1998 pun sudah jelas pula prosedur perubahan bentuk hukum BUMD, yaitu:

1. Mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepada Menteri;
2. Menetapkan Peraturan Daerah Tingkat I atau Tingkat II tentang Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas;
3. Pembuatan Akte Notaris pendirian sebagai Perseroan Terbatas.

Akan tetapi, seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan, maka Permendagri 3/1998 telah dicabut karena bertentangan dengan UU Pemda melalui Permendagri 11/2016. Dalam Hukum Administrasi Negara, kewenangan Kementerian Dalam Negeri adalah sesuai dengan asas terdapat asas *contrarius actus*, yakni bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Asas ini berlaku meskipun dalam keputusan tata usaha negara tersebut tidak dicantumkan klausula pengaman yang lazim: “apabila dikemudian hari ternyata ada kekeliruan atau kehilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali”. Asas *contrarius actus* ini berlaku tidak hanya untuk keputusan administrasi negara, namun juga asas peraturan perundang-undangan, dimana yang berwenang mencabut suatu peraturan perundang-undangan adalah pembentuknya itu sendiri dan tidak dapat dilakukan oleh peraturan atau lembaga yang lebih rendah.

Konsekuensi hukum dengan diberlakukannya Permendagri 11/2016 adalah setelah dikeluarkannya UU Pemda, belum ada peraturan pelaksanaan yang mengatur terkait perubahan bentuk badan hukum BUMD tersebut.

Antara Pasal 402 ayat (2) UU Pemda dengan Pasal 114 ayat (1), (3), dan Pasal 139 ayat (1) PP BUMD menimbulkan ketidaksinkronan & ketidakharmonisan yaitu:

1. Di dalam Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, terdapat frasa “wajib”, yang artinya adalah harus dilaksanakan sedangkan dalam Pasal 114 ayat (1) PP BUMD, terdapat frasa “dapat”, yang artinya adalah pilihan atau tidak wajib dilaksanakan.
2. Di dalam Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, diakui bahwa BUMD yang ada telah ada BUMD sebelum UU Pemda (yaitu Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Permendagri 3/1998) tidak dapat dirubah bentuk badan hukumnya sesuai dengan ketentuan Pasal 114 ayat (3) PP BUMD, yaitu perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah begitu pula sebaliknya perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah.
3. Selain itu, di dalam Pasal 139 ayat (1) PP BUMD, pengertian BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 402 ayat (2) UU Pemda mengalami penyempitan makna bahwa perusahaan daerah adalah bukan BUMD. Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU Pemda, perusahaan daerah memenuhi kualifikasi sebagai BUMD karena badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Bahwa Pasal 114 ayat (1) dan (3) PP BUMD bertentangan dengan Pasal 402 ayat (2) UU Pemda karena tidak sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferior* dalam teori “*Stufen Bow*” Akan tetapi, walaupun Pasal 114 ayat (1) dan (3) PP BUMD bertentangan dengan Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, kewenangan untuk melakukan pengujian dalam apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang

(*judicial review*) dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bukan kewenangan BPK. Selain itu, UU Pemda tidak mengatur sanksi apabila BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda belum merubah bentuk badan hukum menjadi perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun setelah UU Pemda diberlakukan.

Namun demikian, dalam UU Pemda maupun PP BUMD secara tersirat sudah memuat indikasi pedoman bagi BUMD yang sudah ada sebelum diberlakukannya UU Pemda untuk menyesuaikan/merubah bentuk badan hukum BUMD tersebut adalah antara lain:

Tabel 1

Perubahan Menjadi Perumda	Perubahan Menjadi Perseroda
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. (Pasal 8 PP BUMD) 2. Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. (Pasal 4 ayat (4) PP BUMD) 3. Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. (Penjelasan Pasal 331 ayat (5) UU Pemda) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. (Pasal 334 ayat (2) UU Pemda). 2. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. (Pasal 339 ayat (2) UU Pemda jo. Pasal 4 ayat (5) dan Pasal 136 PP BUMD)

Lebih lanjut, pengaturan tentang Perusahaan Umum Daerah sebagaimana dimaksud dalam UU Pemda dan PP BUMD diambil dari konsep Perusahaan Umum dalam UU BUMN, khususnya dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1) bahwa pendirian Perusahaan Umum harus memenuhi kriteria antara lain sebagai berikut:

1. bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
2. didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (*cost effectiveness/cost recovery*);
3. berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha (mandiri).

Dengan demikian, merujuk pada ketentuan Penjelasan Pasal 35 ayat (1) UU BUMN jo. Penjelasan Pasal 331 ayat (5) UU Pemda jts. Pasal 4 ayat (4) PP BUMD, maka bentuk hukum BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang bergerak di bidang air minum, pasar, maupun transportasi memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah. Pengecualiannya adalah apabila akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2) UU Pemda. Sebaliknya,

bagi BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 339 (1) UU Pemda jo. Pasal 5 ayat (2) PP BUMD memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas, dengan syarat bahwa kedudukan maupun pengurusannya tunduk pada UU PT.

Pada umumnya, apabila suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku, maka segala hubungan hukum yang ada atau tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah peraturan perundang-undangan yang baru itu dinyatakan mulai berlaku, tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru. Namun demikian, pada kenyataannya dan umumnya “Hukum selalu tertinggal satu langkah dari peradaban manusia”.²⁷ Dengan melihat keadaan sosial di bidang informasi, teknologi dan peradaban manusia lainnya yang selalu berkembang akan selalu ada peristiwa baru yang sebelumnya tidak pernah terjadi.

Selanjutnya, di dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, terdapat sistematisa atau kerangka peraturan perundang-undangan. Pada bagian batang tubuh, pada umumnya materi muatan selalu ada subbagian “Ketentuan Peralihan”. Berdasarkan Lampiran II Butir 127 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12/2011), Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

1. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
2. menjamin kepastian hukum;
3. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Lebih lanjut, dalam Lampiran II Butir 135 UU 12/2011, rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru, maka dalam perumusan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang baru tersebut harus diperhatikan hubungan hukum atau tindakan hukum yang sudah diatur dalam perundang-undangan yang lama agar terdapat sinkronisasi, harmonisasi, kesinambungan, dan penyelesaiannya dalam peraturan perundang-undangan yang baru tersebut. Selanjutnya, apabila ketentuan peralihan memuat klausul waktu pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang baru, maka harus sesuai dengan asas legalitas dan non-retroaktif bahwa pada umumnya peraturan perundang-undangan berlaku ke depan, kecuali misalnya untuk kejahatan atas Hak Asasi Manusia (HAM). Prof. Dr. Eddy O.S. Hiariej (Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas

²⁷Kukuh Tirta S, “Hukum Selalu Tertinggal Satu Langkah Dari Peradaban Manusia,” *kompasiana.com*, 2015, <https://www.kompasiana.com/kukuhtirtas/5500b142813311501afa7abf/hukum-selalu-tertinggal-satu-langkah-dari-peradabanmanusia>.

Gadjah Mada) memberikan makna dalam non-retroaktif, sebagai asas yang memiliki dua fungsi: (i) fungsi melindungi yang berarti undang-undang pidana melindungi rakyat terhadap kekuasaan negara yang sewenang-wenang; (ii) fungsi instrumentasi, yaitu dalam batas-batas yang ditentukan undang-undang, pelaksanaan kekuasaan oleh negara tegas-tegas diperbolehkan.

UU Pemda dan PP BUMD adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Baik UU Pemda dan PP BUMD adalah produk hukum berupa peraturan perundang-undangan secara tertulis yang dibentuk oleh Pemerintah, yang bersifat umum dan mengikat pada tingkat nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, tentu saja membutuhkan peraturan pelaksanaannya.

Dibentuknya PP BUMD adalah berdasarkan amanat Pasal 331 ayat (6), 335 ayat (2), 336 ayat (5), 337 ayat (2), 338 ayat (4), 340 ayat (2), 342 ayat (3) dan 343 ayat (2) UU Pemda. Selanjutnya, di dalam PP BUMD ketentuan terkait perubahan bentuk hukum tidak diatur perihal perubahan bentuk hukum BUMD sebelum UU Pemda (Perusda dan PT). Selain itu, dengan dicabutnya Permendagri 3/1998 dengan Permendagri 11/2016 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962) dengan Pasal 409 huruf a UU Pemda, maka semakin membuat ketidakpastian hukum terhadap pengaturan perubahan bentuk hukum BUMD sebelum UU Pemda dan PP BUMD tersebut.

Adapun, dasar hukum yang menjadi acuan bagi pemerintah dalam mengeluarkan peraturan pelaksana terkait perubahan bentuk badan hukum BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda antara lain:

1. Pasal 343 ayat (2) UU Pemda menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BUMD (salah satu unsurnya adalah perubahan bentuk hukum) diatur dalam peraturan pemerintah.
2. PP BUMD sebagai peraturan pelaksana dari UU Pemda, di dalam Pasal 114-nya, tidak mengatur perubahan bentuk hukum BUMD sebelum UU Pemda diberlakukan dan di dalam Pasal 114 ayat (5) PP BUMD pun mengamanatkan agar ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan bentuk hukum BUMD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Kemudian, di dalam Pasal 140 PP BUMD pun memuat ketentuan peralihan sebagai berikut: Semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini. Sampai dengan saat ini, Kementerian Dalam Negeri belum mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) terkait perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana diamanatkan Pasal 114 ayat (5) PP BUMD tersebut. Akan tetapi, walaupun dengan kondisi belum dikeluarkannya Permendagri tersebut di atas, mengingat berdasarkan Pasal 402 ayat (2) UU Pemda, BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda wajib menyesuaikan dalam jangka waktu paling lama (3) tahun terhitung sejak UU Pemda diundangkan, maka pemerintah daerah dan pengelola/

pengurus BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda harus melaksanakan penyesuaian bentuk hukum BUMD sesuai UU Pemda dan PP BUMD, dengan mendasarkan pada ketentuan peralihan di dalam UU Pemda dan PP BUMD.

Dengan demikian, dalam rangka pelaksanaan penyesuaian bentuk hukum BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD, sehubungan dengan UU Pemda dan PP BUMD tidak cukup diatur dan Permendagri terkait perubahan bentuk hukum BUMD tersebut belum dikeluarkan, maka dasar hukum operasional penyesuaian bentuk hukum BUMD tersebut adalah ketentuan peralihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 UU Pemda jo. Pasal 140 PP BUMD, yaitu semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 5/1962 dan peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU Pemda dan PP BUMD.

IV.PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pasca berlakunya Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 402 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Dapat disimpulkan bahwa setelah tahun 2017 tidak ada lagi di daerah perusahaan daerah yang berbentuk BUMD, semuanya harus berbentuk menjadi perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah.
2. Legal standing Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah bentuk menjadi Perumda atau Perseroada adalah BUMD tidak dapat melakukan perbuatan hukum yang selayaknya dilakukan oleh sebuah badan hukum. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. maka dasar hukum operasional penyesuaian bentuk hukum BUMD tersebut adalah ketentuan peralihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 UU Pemda jo. Pasal 140 PP BUMD, yaitu semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 5/1962 dan peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU Pemda dan PP BUMD.

B. Saran

1. Untuk memberikan kepastian hukum maka sudah seharusnya ketentuan dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus memuat mengenai sanksi tegas apabila BUMD setelah 3 tahun berjalan dari berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
2. Harmonisasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan BUMD mutlak dilakukan. Karena selama ini terkesan bahwa peraturan mengenai BUMD tidak spesifik diatur, sebagaimana kita ketahui bahwa pengaturan mengenai BUMD ini diatur dalam Undang-

Undang tentang Pemerintahan Daerah, seakan-akan menganaktirikan BUMD, sedangkan BUMD sendiri pengaturan didalamnya tidak sederhana dan terkait juga mengenai perseroan terbatas.

REFERENSI

- Asikin, H. Zainal, and Wira Pria Suhartana. *Pengantar Hukum Perusahaan*. Cetakan I. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Bratakusumah, Deddy Supriyadi, and Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Fuady, Munir. *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- . *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- H., Sudarsono. “Debirokratisasi; Relevansi Dan Masalahnya.” *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi* 2, no. 1 (1994): 45.
- Hakim, Abdul Aziz. *Negara Hukum Dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Hoessein, Moehamad. “Badan Usaha Milik Daerah.” P3DI, 2009.
- Ikhwansyah, Isis, An An Chandrawulan, and Prita Amalia. “Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pada Era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA).” *Jurnal Media Hukum* 25, no. 2 (2018): 156. <https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jmh.2018.0110.150-161>.
- Kansil, C.S.T., and Christine S.T.Kansil. *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. “Pengertian Good Corporate Governance.” MUC Business Advisory Services. Accessed May 18, 2022. <http://muc-advisory.com/tag/komite-nasional-kebijakan-governance-knkg/mucadvisory.com>.
- Muryanto, Yudho Taruno. *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD*. Solo: Setara Press, 2017.
- . *Tata Kelola BUMD*. Solo: Intrans Publishing, 2017.
- Muttaqien, Raisul. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Kelas Pintar. “Peran BUMD Dalam Perekonomian Indonesia,” 2020. <https://www.kelaspintar.id/blog/edutech/peran-bumd-dalam-perekonomian-indonesia-6769/>.
- S, Kukuh Tirta. “Hukum Selalu Tertinggal Satu Langkah Dari Peradaban Manusia.” kompasiana.com, 2015. <https://www.kompasiana.com/kukuhtirtas/5500b142813311501afa7abf/hukum-selalu-tertinggal-satu-langkah-dari-peradabanmanusia>.
- Said, M. Natzir. *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.
- Sari, Maya, Abdul Rachmad Budiono, and Hanif Nur Widhiyanti. “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Yang Tidak Dilibatkan Dalam Proses Akuisisi.” *Yuridika* 32, no. 3 (2017): 441–63. <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v32i3.4827>.
- Simatupang, Richard Burton. *Aspek Hukum Dalam Bisnis. Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Sjawie, Hasbullah F. “Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires.” *Jurnal Hukum PRIORIS* 6, no. 1 (2017): 12–32. <https://doi.org/https://doi.org/10.25105/prio.v6i1.1886>.
- Suhardi, Gunarto. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Yogyakarta: Universitas

Atma Jaya, 2002.

Usman, Rachmadi. *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*. Bandung: PT. Alumni, 2004.

Widjaja, Gunawan. *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.