



Naskah Akademik
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA BEKASI
PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Kota Bekasi
2021

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Dasar Hukum.....	3
1.3. Identifikasi Masalah	4
1.4. Tujuan dan Sasaran	4
1.5. Metode Pelaksanaan.....	4
II. TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK	6
2.1. Kajian Teoritik	6
2.1.1. Sejarah BUMD	6
2.1.2. Kajian Teoritik BUMD	9
2.1.3. Kajian Teoritik Pengelolaan BUMD	11
2.2. Praktik Empirik	14
2.2.1. Perbandingan Pengelolaan BUMN Antar Negara	14
2.2.1.1. Perbandingan Pengelolaan BUMN Indonesia-Malaysia.....	14
2.2.1.2. Perbandingan Pengelolaan BUMN Indonesia Singapura.....	16
2.2.2. Praktik Pengaturan Pengelolaan BUMD di Beberapa Daerah .	18
2.2.1.1. Praktik di Badung	18
2.2.1.2. Praktik di Bengkulu.....	21
2.2.1.3. Praktik di Cirebon	24
III. ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	30
3.1. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Keuangan Negara Terkait BUMD.....	30
3.2. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Perseroan Terbatas Terkait BUMD.....	31
3.3. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Investasi Terkait BUMD.....	34

3.4. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Pemerintah Daerah Terkait BUMD.....	37
3.5. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Pajak dan Retribusi Terkait BUMD.....	39
IV. LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS	41
4.1. Landasan Filosofis	41
4.2. Landasan Yuridis.....	43
4.3. Landasan Sosiologis	47
V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN POKOK-POKOK MATERI MUATAN	50
5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	50
5.2. Materi Muatan Perda.....	50
5.2.1. Ketentuan Umum	50
5.2.2. Tujuan, Fungsi, dan Peranan BUMD.....	52
5.2.3. Tata Cara Pendirian BUMD.....	52
5.2.4. Permodalan	53
5.2.5 Kepemilikan.....	54
5.2.6. Tata Kelola Perusahaan yang Baik	54
5.2.7. Tata Organisasi dan Kepegawaian	55
5.2.8. Perencanaan dan Pelaporan.....	58
5.2.9. Pembinaan dan Pengawasan	59
5.2.10. Tata evaluasi BUMD	63
5.2.11. Kerjasama	63
5.2.12. Penggunaan Laba	64
5.2.13. Upaya Penyehatan BUMD (Restrukturisasi, Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan)	65
5.2.14. Privatisasi BUMD	66
5.2.15. Pembubaran BUMD	67
VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	68
6.1. Kesimpulan	68
6.2. Rekomendasi	68
VII. DAFTAR PUSTAKA	69

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI
PENGLOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD) merupakan badan usaha yang dibentuk oleh negara dengan maksud sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara untuk (1) memberikan memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; (2) mengejar keuntungan; (3) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; (5) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Dengan luasnya tujuan pembentukan BUMN dan BUMD dimaksud, maka pengaturan teknis sangat diperlukan.

Eksistensi BUMD semakin menguat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan beberapa alasan seperti (1) pertimbangan ideologis; kewajiban untuk melindungi tenaga kerja sebagai dampak ekonomi kapitalis, oleh karena itu alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/daerah; (2) mengisi kekosongan bisnis karena dunia usaha belum mampu berperan aktif; (3) melindungi kepentingan umum atau publik dalam hal menjalankan usaha yang menyangkut kepentingan umum dengan berperan sebagai *price leader*; (4) mencari dana melalui keuntungan yang diperoleh untuk membiayai kegiatan pemerintah (daerah)¹.

¹Resen, Made Gde Subha Karma, dan Yudho Taruno Muryanto. Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia. Yustisia Edisi 90 September - Desember 2014. Hal. 127-8.

Selanjutnya, BUMD telah diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang pada Pasal 7 UU dimaksud menjelaskan bahwa tujuan dari BUMD adalah (1) memberikan manfaat bagi perkembangan 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. Dengan demikian, tujuan utama dari BUMD adalah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) untuk mendorong perkembangan perekonomian daerah.

Namun demikian, kenyataannya tidak selalu sesuai dengan kebijakan. Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kota Bekasi Tahun 2020, ada sebanyak 6 (enam) BUMD di wilayah Kota Bekasi, yaitu:

1. PT Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) Patriot, yang bertujuan memberikan sumbangsih pada perekonomian daerah serta bantuan pada usaha kecil dan lemah di lingkungan Pemerintah Kota Bekasi;
2. PD Air Minum Tirta Patriot, yang bertujuan meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dalam hal memenuhi kebutuhan pelayanan air bersih atau air minum;
3. PD Air Minum Tirta Baghasasi, yang bertujuan pemenuhan hajat hidup masyarakat Kota Bekasi dalam kebutuhan pemenuhan air bersih dan air minum;
4. PD Migas, yang bergerak dalam bidang eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi;
5. PD Mitra Patriot, yang bergerak dalam bidang yang berpotensi sesuai dengan kondisi dan kekhasan daerah; dan
6. PT Sinergi Patriot, yang mengelola pertambangan, pengolahan dan perdagangan minyak, gas bumi dan energi baru dan terbarukan.

Dari keenam BUMD di atas, ternyata ada yang tidak berperan maksimal, sehingga tujuan pembentukan BUMD sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan tidak terpenuhi:

Tabel 1: Perbandingan Investasi dan Laba 6 (enam) BUMD di Kota Bekasi

No	BUMD	Investasi (juta)	Laba/Deviden (juta)
1	BPRS Patriot	34.550	9.269
2	PD Air Minum Tirta Patriot	269.228	9.016
3	PD Air Minum Tirta Baghasasi	68.546	49.244
4	PD Migas	3.150	0
5	PD Mitra Patriot	31.808	0
6	PT Sinergi Patriot	9.106	198.467

Jumlah	416.388	265.996
--------	---------	---------

Sumber: LKIP Kota Bekasi 2020.

Dari 6 (enam) BUMD di Kota Bekasi, rata-rata Rp 44.332.666.670,00; bahkan ada 2 (dua) diantaranya tidak memberikan laba/deviden sama sekali, yaitu PD Migas dan PD Mitra Patriot. Jika dilihat dari angka, kontribusi BUMD Kota Bekasi terhadap PAD kota Bekasi masihlah sangat kecil, mengingat PAD pada tahun yang sama Rp 3.017.100.020.330,00. Kontribusi BUMD pada PAD tahun tersebut hanya 1,5%.

Perlu mendapat perhatian khusus untuk PD Migas yang bergerak dalam bidang eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi sampai tidak bisa memberikan deviden, menunjukkan adanya masalah dalam manajemen perusahaan daerah tersebut, mengingat kebutuhan akan minyak dan gas bumi setiap hari semakin meningkat. Demikian juga dengan PD Mitra Patriot yang lingkup kegiatannya sangat luas sifatnya, namun tidak bisa berjalan maksimal.

Persoalan lain adalah adanya kewajiban parallel tentang pertanggungjawaban BUMD yang bersifat dan bertindak untuk kepentingan publik dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkan untuk pelaksanaan pengelolaan korporasi berdasarkan Good Corporate Governance, yang berarti bisa dipertanggungjawabkan kepada publik berdasarkan prinsip pengelolaan korporasi yang baik.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, adanya kewajiban BUMD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui PAD serta pelaksanaan pertanggungjawaban berdasarkan peraturan perundang-undangan yang secara parallel harus dipenuhi, maka perlu disusun naskah akademik rancangan peraturan daerah pengelolaan BUMD di Kota Bekasi.

1.2. Dasar Hukum

Beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah Pengelolaan BUMD Kota Bekasi, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
5. Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah;

6. Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Minyak Dan Gas Bumi Kota Bekasi;
7. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Sinergi Patriot;
8. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Perubahan Status Badan Hukum Perseroan Terbatas Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Pemerintah Kota Bekasi Menjadi Perseroan Daerah Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Patriot Kota Bekasi;
9. Peraturan Daerah Nomo 14 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Mitra Patriot;
10. Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2021 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Patriot;

1.3. Identifikasi Masalah

1. Mengapa ada BUMD di kota Bekasi belum optimal berdampak pada PAD;
2. Bagaimana pelaksanaan pertanggungjawaban BUMD untuk penyelenggaraan BUMD yang produktif;
3. Bagaimana mekanisme bisnis BUMD yang produktif;
4. Bagaimana arah kebijakan pengaturan BUMD di Kota Bekasi.

1.4. Tujuan dan Sasaran

1. Mengatur pendirian dan penyelenggaraan BUMD sesuai peraturan perundang-undangan (memiliki izin usaha, bentuk badan usaha, penyertaan modal);
2. Meningkatkan dan mengoptimalkan penyelenggaraan BUMD sebagai upaya untuk meningkatkan pendatan asli daerah (PAD);
3. Mengatur tata kelola penyelenggaraan BUMD agar memberi dampak yang lebih signifikan dan memberi nilai tambah pemasukan daerah; kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan daerah;

1.5. Metode Pelaksanaan

Metode penelitian dilakukan dengan mixed method atau hybrid method, yaitu menggabungkan penelitian kualitatif dan kuantitatif yang bersumber pada data lapangan. Penelitian kualitatif pada studi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Sesuai kaidan penelitian campuran dengan kualitatif terlebih dahulu, maka sekuensial yang digunakan adalah eksploratory dengan sampel purposive. Tujuan utama fase ini adalah untuk menarik indikator penyebab tidak

optimalnya kinerja BUMD di Kota Bekasi. Teknik pengumpulan data adalah dengan wawancara dan observasi. Setelah indikator berhasil diformulasikan, maka dilakukan cross check menggunakan kuesioner kepada responden yang dipilih secara random. Selanjutnya hasil kuesioner diukur dengan metode kuantitatif.

Responden yang akan menjadi sumber perolehan data dan informasi adalah keenam BUMD, ditambah pejabat di Dinas terkait dan expert untuk mendapatkan penguatan analisis.

Analisis data pada tahap kualitatif dilakukan dengan Model Spradley yang menggabungkan analisis domain dan analisis komponensial untuk mendapatkan gambaran umum tentang obyek yg diteliti melalui observasi dan wawancara yang kemudian direduksi dan diklasifikasi untuk menemukan ciri spesifik pada setiap struktur. Untuk data kuantitatif analisis dilakukan secara statistik berbasis perhitungan persentase.

Adapun tahapan pelaksanaan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Studi literatur/desk study;
2. Pengamatan obyek di lapangan (6 BUMD di Kota Bekasi);
3. Penetapan indikator permasalahan;
4. Pengujian indikator menggunakan kuesioner;
5. Analisis data dan interdepth data dan informasi
6. FGD I dan/atau diskusi terbatas;
7. Perbaikan hasil penelitian;
8. FGD II (public hearing)
9. Finalisasi laporan.

BAB II TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK

2.1. Kajian Teoritik

2.1.1. Sejarah BUMD

Keberadaan BUMD dapat ditarik ke belakang dan berkaitan dengan sejarah pembentukan badan usaha milik negara (BUMN). BUMN muncul pada saat awal kemerdekaan yang mengakomodir perusahaan-perusahaan baik yang dibentuk berdasarkan hukum perdata maupun pidana berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia diatur dengan *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419. Selanjutnya pada tahun 1960 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Berdasarkan hasil evaluasi pengelolaan perusahaan negara yang ada saat itu, yang kebanyakan dinilai inefisien², maka Pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Perpu Nomor 1 Tahun 1969 mengklasifikan bentuk usaha negara itu ke dalam (1) Perusahaan jawatan (Perjan); (2) Perusahaan umum (Perum); dan Perusahaan perseroan (Persero). Adapun perbedaan ketiga bentuk usaha negara dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 1: Perbedaan Bentuk Usaha Negara

Bentuk Usaha Negara	Dasar Hukum	Jenis Pelayanan	Modal
Perjan	Indonesische Bedrijvenwet (<i>Staatsblad</i> Tahun 1927 Nomor 419)	Public utilities	Milik negara seluruhnya
Perum	Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara	Public utilities dan profit	Milik negara sebagian
Persero	KUHD (<i>Wetboek Van Koophandel, Staatsblad</i> Tahun 1847 Nomor 23)	Public utilities dan profit	Negara dan swasta

Sumber: Nachrawi, 2020:22.

Perpu Nomor 1 Tahun 1969 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang menurut sebagian ahli cukup progresif. Dengan perubahan peraturan perundang-undangan tersebut, jumlah BUMN

²Resen, Ibid, hal. 129

berkurang signifikan; yang semula berjumlah 822 menjadi 184 perusahaan. Semangat Undang-Undang ini memang sangat jelas, yaitu upaya efisiensi³. Pembagian bentuk usaha negara kemudian berkembang menjadi tiga bidang dengan rincian: (1) perusahaan negara yang membidangi kepentingan publik seperti perusahaan telekomunikasi, listrik, gas, kereta api, dan penerbangan; (2) perusahaan negara yang membidangi industri vital strategis, meliputi perusahaan minyak, batu bara, besi baja, perkapalan, dan otomotif; dan (3) perusahaan negara yang membidangi bisnis⁴.

Istilah badan usaha milik negara (BUMN) pertama sekali diperkenalkan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN; menggantikan istilah sebelumnya yang dikenal dengan nama Perusahaan Negara (PN). Istilah ini menguat ketika pada tahun 2003 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Sejalan dengan penggunaan istilah perusahaan negara, di tingkat daerah disebut dengan perusahaan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Peraturan Daerah.

Pendirian BUMN dilaksanakan dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Tujuan BUMN adalah mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar penguasaannya ada di tangan Pemerintah, tidak oleh pihak-pihak tertentu; karena sektor ini menguasai hajat hidup orang banyak dan dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Termasuk dalam kategori ini adalah perusahaan listrik, minyak dan gas bumi. Hal ini merupakan wujud pelaksanaan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan bahwa "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*". Selanjutnya pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 setelah amandemen keempat, berbunyi: "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*".

Menurut Maruarar Siahaan dan Harjono, cabang produksi dalam artian Pasal 33 ayat (2) adalah cabang produksi yang termasuk dalam kategori *public utility*⁵. Penguasaan negara dalam kaitan ini adalah kedudukan negara sebagai entitas berdaulat; oleh karena itu kewenangan negara

³Nachrawi, Gunawan. 2020. Politik Hukum Pengelolaan BUMN di Indonesia dalam Perspektif Kesejahteraan Masyarakat, hal. 22.

⁴Bahrullah Akbar, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat, (Jakarta : Prenanda Media, 2014), hlm. 11.

⁵Harjono, Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, 157.

meliputi pengaturan hal-hal yang berada di wilayah kedaulatannya, termasuk menarik atau mengambil pemilikan pihak lain untuk dikuasai negara⁶.

Apabila dirinci lebih lanjut, maka Pasal 33 ayat (2) bisa diturunkan ke dalam tiga kategori:

1. cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak,
2. cabang produksi penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, dan
3. cabang produksi tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak

Ketiga kondisi ini menjadi penguasaan negara dan harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁷.

BUMN diharapkan menjadi sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; monopoli yang diberikan BUMN mengandung kewajiban bahwa pengelolaannya harus dijalankan sesuai prinsip *good corporate governance*, yang profesional dan kompetitif. Selain itu, BUMN juga mengemban amanat sosial untuk menciptakan lapangan kerja serta membangkitkan perekonomian lokal, sinergis dengan usaha kecil dan menengah serta koperasi yang berada di sekitar wilayah BUMN dan/atau BUMD⁸.

Pengaturan mengenai BUMD secara khusus pertama kali terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Pada Pasal 2 Undang-Undang dimaksud dinyatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

Selanjutnya, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; maka istilah perusahaan daerah diubah menjadi badan usaha milik daerah (BUMD); yang merupakan implementasi BUMN di tingkat daerah. Disebutkan pada Pasal 84 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan

⁶Maruarar Siahaan, Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi yang Hidup, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, 540-541.

⁷Lubis, Efridani. 2010. Perlindungan dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik Berdasarkan Penerapan Konsep Sovereign Right dan Hak Kekayaan Intelektual. Bandung: Alumni, hal. 127.

⁸Saragih, Juli Panglima. 2014. Politik Dan Ekonomi Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan, Vol. 22, No. 1 Tahun 2014

pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah. Ketentuan ini kemudian diperluas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 173 bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik pemerintah dan/atau swasta yang mana penyertaan modal tersebut dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Bahkan pada Undang-Undang yang sama, diakui pula badan usaha milik desa yang merupakan unit terkecil dari susunan pemerintahan negara, sebagaimana diatur pada Pasal 213 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mempertegas kembali keberadaan BUMD sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 40, yang menyatakan “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah”. Ketentuan Pasal 173 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dipertegas kembali dalam Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan secara khusus ada Bab XII yang mengatur tersendiri BUMD mulai dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, BUMD diklasifikasikan ke dalam dua katagori: (1) Perusahaan umum daerah (Perumda); dan (2) Perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

Pada perkembangan selanjutnya, untuk mengatur secara lengkap mengenai BUMD ini, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Prinsip pengaturan menguatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana daerah dapat mendirikan BUMD dengan peraturan daerah (Perda) dan Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam BUMD.

Peraturan lain yang menguatkan kedudukan BUMD adalah Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah yang menjadi acuan BUMD dalam melaksanakan tata kelola BUMD yang baik.

2.1.2. Kajian Teoritik BUMD

Badan usaha secara etimologis berarti badan atau lembaga atau institusi yang melakukan usaha. Kata badan mengandung makna ada organisasi dan sistem yang mendukung pelaksanaan usaha. Istilah populer yang digunakan untuk ini adalah perusahaan. Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan, disebutkan Perusahaan adalah setiap

bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba. Dengan demikian, badan usaha adalah kesatuan yuridis (hukum), teknis, dan ekonomis yang bertujuan mencari laba atau keuntungan.

Badan Usaha Milik Daerah, berarti perusahaan yang kepemilikannya milik daerah. Berbeda dengan badan usaha swasta yang sifatnya perdata saja, maka BUMD adalah entitas perdata sekaligus publik, karena modal yang disisihkan daerah untuk BUMD masuk dalam kategori publik. Oleh karena itu, BUMD selain tunduk kepada hukum perdata, juga tunduk kepada hukum publik terutama dalam hal pendirian, sumber modal, penyertaan modal daerah, dan pengelolaan BUMD. BUMD sebagai badan hukum perdata, harus memenuhi ketentuan perdata penyelenggaraan dan pengelolaannya, antara lain ketentuan administratif dalam KUHPerdata, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, dan lain sebagainya.

Dengan demikian, BUMD tidak menjalankan fungsi keperdataannya saja sebagai sebuah badan usaha, namun juga pada saat yang bersamaan menjalankan fungsi publiknya, sehingga pengelolaannya untuk sebesar-besar kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, *good corporate governance* atau tata kelola yang baik pada BUMD menjadi mutlak sifatnya. Pasal 92 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyatakan bahwa pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan yang Baik. Tata Kelola Perusahaan yang Baik terdiri atas prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran.

Tata Kelola Perusahaan yang Baik ini ditetapkan oleh Direksi. Dalam penjelasan Pasal 92 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, manual Tata Kelola Perusahaan yang Baik diantaranya dapat memuat *board* manual, manajemen risiko manual, sistem pengendalian intern, sistem pengawasan intern, mekanisme pelaporan atas dugaan penyimpangan pada BUMD yang bersangkutan, tata kelola teknologi informasi, dan pedoman perilaku etika (*code of conduct*). Inilah yang menjadi landasan penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik di lingkungan BUMD. Prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Penerapan tata kelola yang baik meliputi seluruh lingkup kegiatan BUMD, seperti pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi,

penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Diskusi mengenai BUMD yang melaksanakan fungsi dagang sekaligus badan publik, telah mengemukakan sejak awal pembentukan. Lubis dan Mulyono (2020) berpendapat bahwa ada konflik ketika negara melaksanakan tindakan perdata negara (*Acta Jure Gestionis*) dan ketika pada saat yang bersamaan juga melaksanakan tindakan publik negara (*Acta Iuri Imperii*). Ketika negara memutuskan untuk melaksanakan tindakan perdata seperti kontrak pengadaan, kontrak kepegawaian, ataupun kontrak kerjasama bisnis lainnya, maka ia telah masuk pada ranah *jure gestionis*; sehingga jika negara melanggar hak dan kewajibannya maka pengadilan menilai tindakan tersebut dan memberi putusan atas tindakan dimaksud sesuai dengan peraturan di bidang perdata. Namun unsur tindakan publik negara juga perlu dipertimbangkan seperti adanya kepentingan untuk melindungi yang lemah, sebagaimana diterapkan oleh Jerman, ataupun ada bahaya atau ancaman bagi kepentingan negara yang diterapkan oleh Amerika. Dalam hal ini, Indonesia menambahkan unsur untuk kepentingan umum⁹.

2.1.3. Kajian Teoritik Pengelolaan BUMD

Pengelolaan bermakna mengurus yang diambil dari kata *to manage* dalam B. Inggris. Menurut Nugroho (2003:119) Pengelolaan merupakan istilah yang biasanya dipakai dalam ilmu manajemen; yang berasal dari kata kelola (*to manage*) yang berarti proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi pengelolaan merupakan ilmu manajemen yang berhubungan dengan proses mengurus dan menangani sesuatu untuk mewujudkan tujuan tertentu yang ingin dicapai.

Terry (2009:9) berpendapat bahwa pengelolaan itu sama dengan manajemen sehingga pengelolaan dipahami sebagai suatu proses membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengelolaan atau yang sering disebut manajemen pada umumnya sering dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas dalam organisasi berupa perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan, dan pengawasan.

Selanjutnya Atmosudirjo (2005:160) mendefinisikan pengelolaan sebagai pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumberdaya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk

⁹Lubis, Efridani dan Mulyono. 2020. Telaah Yuridis Kedudukan Negara dalam Hubungan Dagang Internasional (*Acta Iuri Imperii vs. Acta Iuri Gestionis*). Jurnal Veritas Vol 6 No 1 (2020). Hal 27-31.

menyelesaikan suatu tujuan tertentu. Dari pengertian diatas Admosudirjo menitikberatkan pengelolaan pada proses mengendalikan dan memanfaatkan semua faktor sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat.

Yani (2009 : 89) menjelaskan bahwa pengelolaan dalam administrasi adalah merupakan suatu proses yang dimulai dari proses perencanaan, pengawasan, penggerakan sampai dengan proses pencapaian tujuan”. Mengenai hal ini, Ahmad Yani pada dasarnya menitik beratkan pada fungsi-fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengawasan, penggerakan agar mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, Nanang Fattah (2004 : 1) pun juga berpendapat yang sama mengenai pengelolaan, bahwa dalam proses pengelolaan sama dengan proses manajemen yang melibatkan fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang pimpinan, yaitu perencanaan (planning), pengorganisasian (organising), pemimpin (leading), dan pengawasan (controlling). Oleh karena itu, manajemen diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, memimpin, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Dari pengertian pengelolaan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan bukan hanya melaksanakan suatu kegiatan, yang meliputi fungsi-fungsi manajemen, seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien namun suatu pengelolaan sumber daya dalam suatu proses yang berhubungan dengan implementasi indikator fungsi-fungsi pengelolaan atau manajemen yang berperan penting dan efektif dalam menunjang tercapainya tujuan individu, lembaga, maupun organisasi.

Pengelolaan dalam artian manajemen merujuk pada istilah *governance* atau tata kelola yang berasal dari kata *government*. *Government* atau pemerintah merupakan istilah yang digunakan pada organisasi atau lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Konsep *government* ini dapat dikatakan sebagai konsep lama dalam penyelenggaraan pemerintahan karena hanya menekankan pada pemerintah (lembaga/institusi pemerintah) sebagai pengatur dan pelaksana tunggal penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu muncullah konsep *governance* yang menggantikan konsep *government* dalam aspek maupun kajian pemerintahan. Selanjutnya *governance* berasal dari kata “*govern*” dengan arti mengambil peran yang lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat. Dengan

demikian secara luas, *governance* termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun nonpemerintah¹⁰.

BUMD sebagai sebuah entitas bisnis, tentu mengikuti prinsip manajemen perusahaan atau korporasi yang baik. Prinsip *good corporate governance* menjadi acuan untuk pengelolaan perusahaan secara umum, dan BUMD secara transparan, akuntabel, reliabel, independent, dan fair yang memungkinkan pengelolaan BUMD efektif dan efisien sehingga bisa memberikan sebesar-besar manfaat sebagaimana tujuan BUMD dimaksud.

Korporasi termasuk BUMD yang tidak dikelola dengan baik sangat rentan terhadap krisis. Terjadinya krisis moneter yang dimulai pada bulan Juli 1997, mengakibatkan banyak perusahaan yang mengalami kesulitan untuk melakukan pembayaran utang-utangnya kepada para kreditur. Krisis moneter tersebut diawali dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang dollar Amerika Serikat, yang mengakibatkan utang-utang para pengusaha Indonesia dalam bentuk valuta asing, baik kepada kreditur dalam maupun luar negeri menjadi membengkak luar biasa sehingga debitur tidak mampu membayar utang-utangnya. Kondisi ini terus berlangsung yang pada akhirnya secara keseluruhan berakibat pada krisis ekonomi.¹¹

Pembentukan BUMN dan BUMD tidak terlepas dari politik hukum. Mahfud MD berpendapat politik hukum¹² adalah “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimalopksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.¹³

¹⁰Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Yogyakarta: UGM Press. Hal 1.

¹¹Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Edisi II, (Jakarta : Satgas BLBI Bank Indonesia November, 2003), hlm. 3. Dapat ditambahkan bahwa kajian yang dilakukan oleh *Asian Development Bank* (ADB) menunjukkan beberapa faktor-faktor yang memberi kontribusi pada krisis di Indonesia. Pertama, konsentrasi kepemilikan perusahaan yang tinggi. Kedua, tidak efektifnya fungsi pengawasan Dewan Komisaris. Ketiga, infisiensi dan rendahnya transparansi mengenai prosedur pengendalian merjer dan akuisisi perusahaan. Keempat, terlalu tingginya ketergantungan pada pendanaan eksternal. Kelima, ketidakmemadainya pengawasan oleh para kreditur. Lihat Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya dalam konteks Indonesia*, (Jakarta: Ray Indonesia 2005), hlm. 56

¹² Lihat Teuku Mohammad Radhie, “Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional,” dalam *Majalah Prisma* No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3. Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 26.

Dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 Alenia 4 dan Pasal 33 ayat 2 dan 3 merupakan dasar Konstitusi bagi Negara Indonesia menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*)¹⁴ paham Negara Kesejahteraan dalam Perjalanan sejarahnya lahir dari mazhab Merkantilisme, ideologi Sosialisme, dan evolusi Kapitalisme dimana kesejahteraan rakyat merupakan ujuan utama dari pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

2.2. Praktik Empirik

2.2.1. Perbandingan Pengelolaan BUMN Antar Negara

2.2.1.1. Perbandingan Pengelolaan BUMN Indonesia-Malaysia

Perbandingan pengelolaan BUMN sebagai dasar BUMD perlu dikemukakan perbandinganya, terutama dengan Malaysia yang memiliki kesamaan budaya dan kebangsaan. Hal yang akan dicermati adalah kebijakan pemerintah yang telah dikeluarkan untuk pengelolaan BUMN. Pada tahun 2003 pemerintah dan DPR telah menerbitkan UU N0. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dimana dalam UU tersebut diatur tentang peran dan posisi BUMN. Dalam UU ini ditegaskan bahwa peran BUMN mengandung 5 unsur utama yaitu : fungsi membantu pertumbuhan ekonomi nasional, fungsi mengejar keuntungan, fungsi pelayanan umum, fungsi perintisan usaha, serta fungsi untuk pengembangan ekonomi lemah. Banyaknya peran yang harus dijalankan BUMN menjadi salah satu faktor yang dianggap menjadi kelemahan BUMN . Belum lagi dikaitkan ngan banyaknya UU/Peraturan yang harus diikuti BUMN pada saat melakukan corporate action. Pihak bisnis swasta hanya tunduk pada UU PT dan UU Pasar Modal, sementara BUMN harus ditambah dengan UU Keuangan Negara, Badan Pengawasan, serta UU BUMN. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara terutama pasal 2 huruf g yang memasukkan aset negara yang dipisahkan sebagai modal di BUMN sama seperti aset negara lainnya yang tidak dipisahkan, sehingga untuk melakukan *rightsizing* BUMN diperlukan proses sebagaimana proses penataan aset negara yang dikelola pemerintah. Sementara PP No. 41 Tahun 2003 tentang pelimpahan kewenangan Menteri Keuangan selaku Pemegang Saham BUMN kepada Menteri Negara BUMN sebagai

¹⁴ H. kaelan M.S, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*,(Yogyakarta : Paradigma, 2007) hlm. 99. Negara hukum dalam konteks *welfare state* yakni negara dalam hal ini pemerintah memiliki *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire* yaitu kemerdekaan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial ekonomi dan keleluasaan untuk tidak terlalu terikat pada produk legsilasi parlemen. Dalam gagasan *welfare state* terpenting antara Negara memiliki kewenangan yang relatif besar, ketimbang format negara yang bersifat negara hukum formal. Selain itu dalam *welfare sate* yang terpenting adalah negara semakin otonom untuk mengatur dan mengarahkan fungsi dan peran negara bagi kesejahteraan masyarakat.

Kuasa Pemegang Saham masih menyisakan beberapa kewenangan yang tidak dilimpahkan ke Menteri BUMN, diantaranya : merger, akuisisi, likuidasi dan privatisasi.

Berdasarkan dinamika politik yang terjadi dalam waktu 10 tahun terakhir, dimana telah terjadi 7 kali penggantian Menteri BUMN telah memunculkan keraguan terhadap konsistensi pelaksanaan kebijakan Kementrian BUMN. Proses pergantian pemerintah yang begitu cepat pada periode 1999-2004 mempengaruhi pencapaian upaya reformasi BUMN menuju korporasi yang berdaya saing tinggi. Dorongan politik ekonomi untuk melakukan privatisasi BUMN selalu berubah menyesuaikan dengan tujuan dan visi regim pemerintah bersangkutan.

Pengelolaan BUMN di Malaysia dilakukan di bawah koordinasi Khazanah Group Malaysia, yaitu *super holding company* (SHC) yang mengelola kelompok BUMN yang bersifat komersial dimiliki sepenuhnya oleh Pemerintah Malaysia. Di bawah koordinasi SHC, terdapat 10 *subholding* di bawah Khazanah group meliputi kelompok pertanian, *basic material*, keuangan, *healthcare*, infrastruktur & konstruksi, media & komunikasi, *Technology & Biotech*, Transportasi & Logistik, serta Utilitas. Namun demikian, beberapa anak perusahaan di bawah group Khazanah tidak termasuk dalam SNC, sekalipun menyangkut kepentingan umum seperti Permodalan Nasional Berhad (PNB), Lembaga Tabung Haji, Lembaga Tabung Tentara (LTAT) dan *Employee Providend Fund* (EPF), dan Petronas Group. Dengan aktivitas demikian, nilai kekayaan seluruh *portfolio* Khazanah mencapai US\$ 41.6 billion pada akhir 2013 atau tumbuh rata-rata setiap tahun sebesar 10.7%. Nilai laba sebelum pajak pada laporan keuangan 2013 mencapai US\$ 955 juta dan membayarkan total dividen sebesar US \$ 200.34 juta kepada pemegang saham.¹⁵

Salah satu kunci keberhasilan BUMN di Malaysia adalah dipisahkannya fungsi BUMN yang berat dengan urusan PSO yang dikelola oleh Kementrian Teknis, tidak bergabung di Khazanah yang khusus menangani sektor komersial. BUMN Malaysia, khususnya Khazanah telah dilakukan perubahan manajemen yang membedakan secara tegas fungsi BUMN sebagai entitas komersial, pelayanan publik atau *public service obligation* (PSO). Kelenturan beradaptasi dengan model bisnis berlandaskan kriteria (1) penempatan profesional pada pimpinan puncak, (2) improvement pada otonomi manajemen, (3)

¹⁵ *Ibid.*

meningkatkan transparansi melalui listed di bursa dan (4) membangun paradigma pengelolaan portofolio, merupakan kunci suksesnya pengelolaan BUMN¹⁶.

2.2.1.2. Perbandingan Pengelolaan BUMN Indonesia Singapura

Temasek Group Singapura yang diposisikan sebagai Investment Holding Company didirikan pada 1974 dan saat ini memiliki sekitar 100 anak perusahaan yang dikelompokkan dalam 5 sub holding yaitu kelompok Financial Services, Telecommunication & Media Technology, Transportation & Industries, Life Sciences, Consumer & Real Estate, serta Energy & Resources. Portofolio bisnis tersebar di 5 benua, di mana di Singapura sendiri hanya memiliki 31 perusahaan, sisanya tersebar di Asia (41 perusahaan, sebagian besar di korporasi China) Amerika dan Eropa (24 perusahaan). Nilai keseluruhan portofolio per akhir 2013 mencapai US\$ 178 milyar dengan nilai profit US\$ 8 milyar. Temasek sangat aktif dalam kegiatan investasi dan divestasi. Dalam 1 dekade terakhir telah berinvestasi hampir US\$ 143 milyar dan melakukan proses divestasi sebesar US\$ 88 milyar. Di sektor keuangan saat ini Temasek menjadi pemegang saham untuk Group AIA, Industrial & Commercial Bank of China (top 3 bank di China) serta di Lloyd Banking Group.

Menurut Husin¹⁷, kunci kesuksesan pengelolaan BUMN di Singapore dapat dilihat dari beberapa proses sebagai berikut: 1) adanya komitmen yang kuat dari pemerintah; 2) diversifikasi portofolio di seluruh dunia; 3) otonomi penuh pada model manajemen holding investasi, dan 4) memiliki manajer yang professional.

Namun demikian, pada tahun 2018 performa 20 BUMN Indonesia listed atau terbuka (Tbk) mampu bersaing bahkan melampaui BUMN Malaysia. Aset BUMN pada 2018 tercatat mencapai Rp 8.092 triliun, tumbuh 12,23% dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp7.210 triliun. Kinerja operasional BUMN secara agregat juga cukup memuaskan dilihat dari pertumbuhan ekuitas 2018 yang mencapai 4,16% di mana pada 2017 sebesar Rp2.479 triliun dan 2016 sebesar Rp2.380 triliun¹⁸.

¹⁶Lihat Bisnis.com. 2019. *20 BUMN Disebut Mampu Saingi Khazanah Malaysia & Temasek Singapura*. <https://market.bisnis.com/read/20190313/192/899141/20-bumn-disebut-mampu-saingi-khazanah-malaysia-temasek-singapura>.

¹⁷ Husin. Dato Abd Rahman.2006. *Malaysia's Economic Development with emphasis on Public-Private Collaboration* . World Bank PSD Conference.

¹⁸Bisnis.com. 2019. op.cit.

Kajian Lembaga Manajemen (LM) FEB UI menyebutkan 4 kuadran posisi BUMN Indonesia yang dapat diidentifikasi saat ini, yaitu (1) BUMN dengan tugas pelayanan public bersifat *spin-off* relatif kecil, (2) BUMN dengan tugas khusus bersifat *profitable* kecil dan nilai sosial besar, (3) BUMN dengan *profitable* besar dan nilai sosial besar, dan (4) BUMN komersial dengan sifat *profitable* besar dan nilai sosial kecil¹⁹.

Tantangan pengelolaan BUMN di Indonesia adalah kegamangan untuk *positioning* BUMN persero. Seringkali BUMN persero harus mengobarkan kepentingan komersial untuk kepentingan tugas negara (PSO). Selain itu, lemahnya daya saing BUMN yang bersumber pada tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan terkait, merupakan factor lainnya. Kelemahan ketiga adalah rendahnya kualitas tatakelola perusahaan (*good corporate governance*), termasuk integritas sebagian pemimpin BUMN dan pengawasan dari Dewan Komisaris yang lemah, yang terbukti dalam beberapa kasus korupsi yang terungkap.

Dalam konteks asset, l pada akhir tahun 2013, total penjualan dari 140 BUMN mencapai Rp 1.775 trilyun ternyata hampir 90% disumbangkan oleh 25 BUMN (top 25) Artinya terjadi *Pareto condition*.²⁰ Total aset pada 2013 diperkirakan mencapai sekitar Rp 4.000 trilyun namun kemampuan menciptakan laba relatif rendah, yaitu sekitar Rp 151 trilyun. Kontribusi pajak tahun 2013 sekitar Rp 120 trilyun dan pembayaran dividen sebesar Rp 40 trilyun (dimana Kontribusi Pertamina dan PLN hampir 34%, BUMN Tbk 44% dan BUMN lainnya 22%) Angka-angka ini menunjukkan bahwa kemampuan keseluruhan BUMN dalam pengelolaan aset (produktivitas) relatif rendah, sehingga kemampuan untuk menciptakan laba juga rendah. Di samping itu peran top 25 BUMN sangat dominan, sehingga pengelolaan 140 BUMN sekaligus dianggap menjadi tidak relevan bagi Kementerian BUMN. Hal ini karena rentang kendali menjadi terlalu luas bagi Kementerian BUMN untuk melakukan monitoring dan evaluasi seluruh BUMN²¹.

¹⁹Lembaga Manajemen FEB UI, 2019. <https://kumparan.com/swaonline/bumn-indonesia-unggul-dibanding-bumn-malaysia-1552467643979431912/>.

²⁰ *Pareto Condition* (Kondisi Pareto) adalah suatu alokasi barang sedemikian rupa, sehingga bila dibandingkan dengan alokasi lainnya, alokasi tersebut takan merugikan pihak manapun dan salah satu pihak pasti diuntungkan. Atas kondisi pareto juga bisa didefinisikan sebagai suatu situasi dimana sebagian atau semua pihak individu takan mungkin lagi diuntungkan oleh pertukaran sukarela.

²¹Gunawan Nachrawi, 2019. Politik Hukum Pengelolaan BUMN di Indonesia dalam Perspektif Kesejahteraan Masyarakat, h. 34.

2.2.2. Praktik Pengaturan Pengelolaan BUMD di Beberapa Daerah

2.2.1.1. Praktik di Badung

Kabupaten Badung, Bali, pada tahun 2015 telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang *Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa* pada tanggal 26 Mei 2015. Tujuan Perda adalah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa serta pendapatan masyarakat dan desa, maka pemerintah desa dapat mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki sesuai kebutuhan dan potensi desa, yang dikuatkan dalam Pasal 2 yang menjelaskan bahwa Pendirian BUM Desa dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan perekonomian dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerja sama antar Desa, yang ditujukan untuk peningkatan pendapatan masyarakat baik kegiatan perekonomian yang berkembang menurut adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, maupun kegiatan perekonomian yang diserahkan untuk dikelola oleh masyarakat melalui program pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Pasal 1 angka 10 Perda Nomor 1 Tahun 2015 mendefinisikan Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Dengan demikian, unsur utama dalam BUMDesa adalah penyertaan modal desa, mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya, sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Adapun yang dimaksud penyertaan modal desa adalah pengalihan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham desa pada Badan Usaha Milik Desa, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Hukum lainnya yang dimiliki oleh Desa atau Daerah. Sedangkan usaha desa adalah jenis usaha yang berupa pelayanan ekonomi desa seperti usaha jasa, penyaluran sembilan bahan pokok, perdagangan hasil pertanian, serta industri dan kerajinan rakyat.

Kekuatan dalam Perda ini adalah diakomodasinya perekonomian berbasiskan adat istiadat dan budaya masyarakat setempat. Konsep perekonomian berbasiskan adat istiadat dan budaya telah berkembang di kalangan ahli, yang pada perkembangan terakhir, para ahli mengakui adanya pengaruh budaya terhadap kinerja ekonomi walaupun belum bisa dijelaskan secara ilmiah (Casson, 1993). Lebih lanjut, Mark Casson dalam artikelnya berjudul *Cultural Determinants of Economics Performance* mengatakan bahwa metodologi ilmu ekonomi sebaiknya juga

mencoba untuk menjelaskan budaya. Hal itu penting karena adanya pengalaman kesuksesan metode tersebut dalam area ilmu ekonomi itu sendiri, seperti dalam penentuan harga (*price determination*). Di samping itu juga dalam area-area lainnya, seperti pemilihan publik (*public choices*), demografi, kriminologi, dan sebagainya²².

Pemikiran tersebut didukung hasil penelitian dari Pratikto (2012) yang menyimpulkan bahwa variabel budaya memiliki peranan yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara. Apabila dikaitkan dengan Indonesia maka diperlukan pemimpin yang sangat kuat untuk dapat memimpin Indonesia, karena tingkat heterogenitas masyarakat Indonesia. Hal ini berdampak pada tingginya biaya transaksi yang ditanggung oleh masyarakat karena adanya perbedaan budaya tersebut. Indonesia sebetulnya sebagai bangsa sudah memiliki nilai-nilai luhur yang dapat digunakan untuk mendorong perbaikan norma sosial dan ekonomi, seperti yang tercantum di dalam Pancasila²³. Sayangnya, Perda Nomor 1 Tahun 2015 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan perekonomian berbasis adat istiadat dan budaya di peraturan ini.

Secara detail, pendirian BUMDesa diharapkan dapat mendorong perekonomian desa sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perda Nomor 1 Tahun 2015, yaitu:

- a. meningkatkan perekonomian Desa;
- b. mengoptimalkan aset kesejahteraan Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa;
- c. meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa;
- d. mengembangkan rencana kerja dan/atau dengan pihak ketiga;
- e. menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga;
- f. membuka lapangan kerja;
- g. meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa; dan
- h. meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Pendirian BUMDesa dilakukan oleh Desa melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Peraturan Desa dimaksud, sekurang-kurangnya memuat:

- a. bentuk organisasi;
- b. kepengurusan;

²²Casson, Mark. 1993. 'Entrepreneurship and Business Culture.' In J. Brown and M.B. Rose, eds., *Entrepreneurship, Networks and Modern Business*, pp.30. – 54. Manchester: Manchester University Press.

²³Pratikto, Adj, 2012, Pengaruh Budaya Terhadap Kinerja Perekonomian. *Buletin Studi Ekonomi*, Volume 17, No. 2, Agustus 2012, h.114.

- c. hak dan kewajiban;
- d. permodalan;
- e. bagi hasil usaha;
- f. keuntungan dan kepailitan;
- g. kerjasama dengan pihak ketiga;
- h. mekanisme pertanggungjawaban; dan
- i. pembinaan dan pengawasan masyarakat.

Adapun jenis usaha yang bisa dilakukan oleh BUMDesa, menurut Pasal 10 Perda Nomor 1 Tahun 2015, antara lain:

- a. bisnis sosial (*social business*) sederhana yang memberikan pelayanan umum kepada masyarakat;
- b. bisnis penyewaan (*renting*) untuk melayani kebutuhan masyarakat;
- c. usaha perantara (*brokering*) yang memberikan jasa pelayanan kepada warga;
- d. bisnis yang memproduksi atau berdagang (*trading*) barang-barang tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dipasarkan pada skala pasar yang lebih luas;
- e. bisnis keuangan (*financial business*) yang memenuhi kebutuhan usaha-usaha skala mikro yang dijalankan oleh pelaku usaha ekonomi Desa ; dan
- f. usaha bersama (*holding*) sebagai induk dari unit-unit usaha yang dikembangkan masyarakat Desa baik dalam skala lokal Desa maupun kawasan pedesaan.

Pendirian BUMDesa juga didorong untuk memanfaatkan sumber daya lokal dan teknologi tepat guna meliputi

- a. air minum Desa;
- b. usaha listrik Desa;
- c. lumbung pangan; dan
- d. sumber daya lokal dan teknologi tepat guna lainnya.

Isu penting yang dapat dicatat untuk bisa dikembangkan dalam rancangan peraturan daerah Kota Bekasi tentang Pengelolaan BUMD, antara lain:

- a. meningkatkan perekonomian desa,
- b. meningkatkan kesejahteraan desa,
- c. meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan PAD,
- d. mengakomodir perekonomian berbasis adat istiadat dan budaya (walau belum ada pengaturan lebih lanjut), dan

- e. memanfaatkan sumber daya lokal dan teknologi tepat guna.

2.2.1.2. Praktik di Bengkulu

Bengkulu juga telah mengesahkan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Badan Usaha Milik Daerah pada tanggal 6 Mei 2020. Adapun tujuan pendirian BUMD menurut Perda ini antara lain:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian BUMD menurut Pasal 4 Perda Nomor 1 Tahun 2020 didahului dengan (a) studi kebutuhan Daerah; dan (b) studi kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah berdasarkan hasil studi kebutuhan dan hasil studi kelayakan merupakan bagian dari kebijakan RPJMD. Selanjutnya studi kelayakan memuat (i) legal; (ii) ekonomi; (iii) potensi pasar; (iv) teknis dan teknologis; (v) ketersediaan SDM; dan (vi) keuangan. Menurut Pasal 5, sebelum mendirikan BUMD, Gubernur menyampaikan rencana pendirian BUMD kepada Menteri untuk mendapat pertimbangan.

Ada dua bentuk perusahaan daerah yang diakui dalam Perda ini, yaitu (1) Perumda, dan (2) Perseroda. Perumda didirikan dengan prioritas untuk menyelenggarakan usaha daerah dan penyediaan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Perseroda didirikan dengan prioritas untuk menyelenggarakan usaha daerah dan penyediaan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta mengejar laba guna meningkatkan nilai badan usaha berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Pendirian Perumda ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang menurut Pasal 8 Perda Nomor 1 Tahun 2020 sekurang-kurangnya memuat: (1) nama dan tempat kedudukan; (2) maksud dan tujuan; (3) kegiatan usaha; (4) jangka waktu berdiri; (5) besarnya modal dasar dan modal disetor; (6) tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan (7) penggunaan laba. Pengangkatan Direksi dan Dewan Pengawas pertama ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Pengangkatan Direksi dan Dewan Pengawas selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.

Pendirian Perseroda ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang menurut Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 sekurang-kurangnya memuat: (1) nama dan tempat kedudukan; (2) maksud dan tujuan serta kegiatan usaha; (3) jangka waktu berdiri; (4) besarnya modal; dan (5) penggunaan laba. Pendirian Perseroda yang dimiliki lebih dari satu daerah, maka penyusunan Perda pendirian perseroda dilakukan oleh daerah dengan saham mayoritas lebih dari 51% (lima puluh satu persen). Sedangkan anggaran dasar Perseroda dinyatakan dalam akta notaris. Pengangkatan Direksi pertama dan komisaris pertama ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, dan Pengangkatan Direksi dan Komisaris selanjutnya ditetapkan dengan RUPS.

Pada bagian permodalan, diatur bahwa modal Perumda seluruhnya dimiliki oleh satu daerah. Modal Perseroda terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Kemudian, pemenuhan modal dasar dilakukan secara bertahap dan dalam waktu tidak terbatas sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan perusahaan daerah.

Selanjutnya daerah bisa melakukan penyertaan modal pada BUMD untuk: (1) pendirian BUMD; (2) penambahan modal BUMD; dan (3) pembelian saham pada Perseroda yang di dalamnya belum terdapat saham milik daerah, atau milik daerah lain. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan/atau barang milik daerah. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Penyertaan modal daerah dimaksud ditetapkan dengan Perda.

Dalam mengelola BUMD, wajib melaksanakan prinsip *good corporate governance* (GCG) secara konsisten dan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 19-20 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 yang disingkat TARIF:

1. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
2. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggung jawaban organ sehingga perusahaan terlaksana secara efektif,

3. Pertanggung jawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi pengelolaan yang sehat;
4. Kemandirian (*independency*), yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan
5. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan.

Pada bagian organ dan kepegawaian, prinsip pengaturan Gubernur sebagai Daerah sebagai pemegang saham pengendali pada BUMD selaku KPM/RUPS. Gubernur mewakili Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham pada BUMD dan dilarang menjadi pengurus BUMD. Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ yang terdiri atas Gubernur selaku wakil daerah yang bertindak sebagai KPM, Dewan Pengawas dan Direksi. Organ pada Perseroda terdiri atas RUPS, Komisaris dan Direksi.

Pengaturan karyawan BUMD diatur pada Pasal 60, yaitu karyawan BUMD merupakan pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

Pelaporan diatur pada Pasal 68 yang mengatur laporan Direksi Perumda terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan terdiri dari laporan kegiatan operasional dan keuangan disampaikan kepada Dewan Pengawas Perumda. Laporan tahunan terdiri dari laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas Perumda. Adapun laporan triwulan Perseroda terdiri dari laporan kegiatan operasional dan keuangan disampaikan kepada Komisaris. Laporan tahunan terdiri dari laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Komisaris Perseroda.

Evaluasi BUMD dilakukan dengan cara membandingkan target dengan realisasi. Evaluasi BUMD dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Evaluasi dilakukan oleh: (1) BUMD; (2) Gubernur; dan (3) Menteri, yang tata caranya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Poin penting lainnya dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 adalah pengaturan penggunaan laba. Penggunaan laba Perumda ditetapkan oleh Gubernur. Penggunaan laba perseroa ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan perseroan terbatas. BUMD dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk pembinaan usaha mikro, usaha kecil, koperasi dan pembinaan masyarakat setempat. Alokasi laba bersih Perumda penggunaannya ditetapkan sebagai berikut:

- a. 40% untuk Kas Daerah;
- b. 25% untuk Cadangan Umum;
- c. 15% untuk pemberian Jasa Produksi;
- d. 15% untuk Pengembangan Usaha;
- e. 5%, untuk Bantuan sosial, Pendidikan dan dana pensiun.

Dari poin-poin pengaturan pada Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 antara lain tujuan pengaturan adalah untuk pengembangan perekonomian, pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah. Pengelolaan dilakukan menggunakan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dengan pendekatan TARIF. Kepala daerah bertindak sebagai wakil daerah pada Perumda, dan memegang saham terbesar pada Perseroa. Ada dua bentuk BUMD: perumda dan perseroa yang pengaturannya ada yang berbeda sesuai karakter masing-masing. Aspek lainnya yang menjadi perhatian adalah pengaturan penggunaan laba.

2.2.1.3. Praktik di Cirebon

Di tahun 2021 ini, tepatnya tanggal 22 September 2021, Kota Cirebon telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Kota Cirebon. Dengan demikian peraturan ini termasuk masih baru.

Tujuan pengaturan pengelolaan BUMD menurut Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 selain untuk memenuhi amanat yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka Badan Usaha Milik Daerah dituntut harus memiliki peran, kinerja dan daya saing serta mampu menyesuaikan dengan dinamika perkembangan iklim dunia usaha yang dikelola berdasarkan prinsip tata kelola yang baik, sehingga perlu dioptimalkan untuk membantu Pemerintah Daerah Kota Cirebon dalam mencapai keberhasilan menyelenggarakan pembangunan di Kota Cirebon dalam rangka meningkatkan perekonomian, pelayanan, dan kesejahteraan masyarakat Kota Cirebon.

Beberapa poin pengaturan penting dalam Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 antara lain mengenai dasar kebijakan BUMD dimana Wali Kota merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah Kota dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan berupa: (1) penyertaan modal; (2) subsidi; (3) penugasan; (4) penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (5) pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Walikota pada Perusahaan Umum Daerah (Perumda), berkedudukan sebagai KPM dan pada Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), berkedudukan sebagai pemegang saham; dimana Walikota mempunyai kewenangan mengambil keputusan dan dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang besarnya adaptif dengan target kinerja BUMD; klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan laporan keuangan BUMD.

Jenis BUMD terbagi dua: (1) Perusahaan Umum Daerah (Perumda); dan (2) Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Perusahaan Umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki Daerah Kota dan tidak terbagi atas saham. 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 Kota berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Sedangkan Perseroda berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah Kota atau jika dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah, kepemilikan saham harus dimiliki oleh Daerah Kota lebih dari 51% (lima puluh satu persen).

Proses pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang didahului dengan:

- a. pembentukan tim pendirian BUMD;
- b. menyusun analisis kebutuhan Daerah Kota dan analisis kelayakan bidang usaha;
- c. mengajukan usulan rencana pendirian BUMD untuk dinilai oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri;
- d. menyusun Peraturan Daerah tentang pendirian BUMD;
- e. membuat Peraturan Daerah tentang penyertaan modal;
- f. menyiapkan dokumen kelengkapan inti perusahaan paling sedikit Akta Pendirian Perusahaan, Nomor Pokok Wajib Pajak, Surat Izin Usaha Perdagangan, Tanda Daftar Perusahaan, dan surat keterangan domisili;

- g. menyusun RKA BUMD sementara berdasarkan analisis kelayakan bidang usaha sebagai;
- h. pemilihan Dewan Pengawas atau Komisaris dan Direksi BUMD dilakukan melalui proses seleksi;
- i. menyusun naskah perjanjian kinerja untuk pertama kalinya yang akan dilakukan oleh para pihak dalam perjanjian kinerja yang ditandatangani antara KPM atau RUPS dengan Dewan Pengawas atau Komisaris dan Direksi; dan
- j. menyusun anggaran dasar.

Anggaran dasar Perumda diatur dan merupakan bagian Peraturan Daerah pendirian, sedangkan anggaran dasar Perseroda dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber permodalan BUMD dapat dari:

- a. penyertaan modal daerah;
- b. pinjaman;
- c. hibah;
- d. kapitalisasi cadangan;
- e. keuntungan revaluasi aset; dan
- f. agio saham.

Penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang ini. Bentuk penyertaan modal daerah dapat berupa: (1) uang yang bersumber dari APBD; (2) BMD; (3) konversi dari pinjaman daerah. Apabila ada penambahan modal daerah dan pengurangan modal daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD yang dibedakan antara Perumda dan Perseroda, yaitu:

- a. Perumda:
 - 1) KPM; bertugas selaku wakil Pemerintah dalam kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD berbentuk Perumda; berwenang mengambil keputusan.
 - 2) Dewan Pengawas; dan
 - 3) Direksi.
- b. Perseroda:
 - 1) RUPS;

- 2) Komisaris; dan
- 3) Direksi.

Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris dapat menerima penghasilan berupa:

- a. honorarium;
- b. tunjangan;
- c. fasilitas; dan
- d. tantiem atau insentif kinerja.

Direksi yang bertugas melakukan pengurusan terhadap BUMD pada Perumda diangkat oleh KPM dan Perseroda diangkat oleh RUPS, yang proses pemilihannya dilakukan melalui seleksi yang tata caranya diatur dalam Pasal 70-86.

Mengenai pegawai BUMD diatur bahwa pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan. Pegawai BUMD selain berhak mendapatkan gaji, tunjangan, fasilitas; dan/atau jasa produksi atau insentif pekerjaan; juga wajib diikutsertakan pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 ini juga diatur tentang penyusunan Rencana Bisnis dan RKA BUMD yang dilakukan oleh Direksi BUMD. Rencana bisnis menunjukkan gambaran mengenai bisnis BUMD kepada para pemangku kepentingan serta memperhatikan aspirasi para pemangku kepentingan dan disetujui bersama oleh Dewan Pengawas atau Komisaris dan disahkan oleh KPM atau RUPS.

Sebagaimana layaknya dalam pengelolaan, maka dalam pengelolaan BUMD pun ada pelaporan. Laporan Dewan Pengawas atau Komisaris terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan yang disampaikan kepada KPM atau RUPS. Laporan Dewan Pengawas atau Komisaris paling sedikit memuat: (1) pelaksanaan Rencana Bisnis dan RKA BUMD; (2) faktor yang mempengaruhi kinerja BUMD; dan (3) upaya memperbaiki kinerja BUMD. Sedangkan laporan Direksi BUMD terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas atau Komisaris sebagai salah satu dasar pengawasan.

Penggunaan laba diatur dalam Pasal 142 yang diprioritaskan pada:

- a. pemenuhan dana cadangan;

- b. peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perusahaan Umum Daerah yang bersangkutan;
- c. dividen yang menjadi hak Daerah;
- d. tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
- e. bonus untuk pegawai; dan/atau
- f. penggunaan laba lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

KPM memprioritaskan penggunaan laba perusahaan umum Daerah untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perusahaan Umum Daerah yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi.

Hal menarik lainnya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 ini adalah pengaturan anak perusahaan. BUMD dapat membentuk anak perusahaan yang dalam pembentukannya dapat bermitra dengan: (1) badan usaha milik negara atau BUMD lain; dan/atau (2) badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia. Pembentukan anak perusahaan dimaksud harus memenuhi persyaratan berupa:

- a. disetujui oleh KPM atau RUPS;
- b. minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali;
- c. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama;
- e. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal daerah; dan
- f. setiap penambahan modal disetor yang mengakibatkan perubahan kepemilikan saham BUMD di anak perusahaan dilakukan dengan persetujuan oleh KPM atau RUPS.

Hal lain yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 adalah kepailitan. BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi Perumda hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari Wali Kota dan DPRD. Sementara Direksi Perseroda hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari Wali Kota dan DPRD, untuk selanjutnya ditetapkan oleh RUPS.

Beberapa poin penting dalam Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan BUMD di Kota Cirebon antara lain: lingkup kekayaan daerah yang dipisahkan

pada BUMD (KPM) termasuk subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD. Jenis BUMD ada dua: Perumda dan Perseroda. Perumda 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 Kota berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Proses pendirian BUMD didahului dengan pembentukan tim dan studi kelayakan dan penyiapan dokumen. Pendirian anak perusahaan dimungkinkan dengan syarat tertentu. Kepailitan BUMD juga diatur dalam Perda ini yang intinya harus ada persetujuan dari pemerintah daerah.

BAB III

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Keuangan Negara Terkait BUMD

Peraturan di bidang keuangan negara terkait dengan BUMD adalah (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang ini, BUMD didefinisikan sebagai perusahaan daerah yang merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah (Pasal 1 angka 6). Modal yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah pada BUMD dikategorikan sebagai keuangan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1, yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Lebih lanjut pada Pasal 2 huruf g, keuangan negara juga meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. Dengan demikian, penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD masuk kategori keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara seyogyanyalah diawasi. Dalam konteks keuangan negara, maka Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah/BUMD. Untuk itu, menurut Pasal 31 ayat (1), Gubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Isi laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD untuk membantu pengelolaan BUMN. Bahkan apabila diperlukan Pemerintah Daerah

dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.

3.2. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Perseroan Terbatas Terkait BUMD

Rujukan utama terkait pengaturan perseroan terbatas adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan ini secara khusus berlaku untuk BUMD berbentuk perseroan daerah atau perseroda dengan pemilik saham terbesar adalah Pemerintah Daerah dengan minimal 51%.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 2 organ perseroda terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. RUPS merupakan organ Perseroda yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar. Namun karena pemegang saham terbesar adalah Pemerintah Daerah, maka RUPS didominasi oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, Direksi adalah Organ Perseroda yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroda untuk kepentingan Perseroda, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroda serta mewakili Perseroda, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Sedangkan Dewan Komisaris adalah Organ Perseroda yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.

Pengangkatan Direksi dan Dewan Komisaris berdasarkan RUPS. Direksi menjalankan pengurusan Perseroda untuk kepentingan Perseroda dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroda. Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar. Direksi Perseroda terdiri atas 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih. Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota Direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS.

Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi. Pengawasan dan pemberian nasihat tersebut dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Jumlah Dewan Komisaris terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih. Dewan Komisaris yang terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang anggota merupakan majelis dan setiap anggota Dewan

Komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, melainkan berdasarkan keputusan Dewan Komisaris.

Dalam melaksanakan tupoksinya, Direksi diwajibkan menyusun rencana kerja tahunan sebelum dimulainya tahun buku yang akan datang. Rencana kerja dimaksud memuat juga anggaran tahunan Perseroan untuk tahun buku yang akan datang. Selanjutnya rencana kerja tersebut disampaikan kepada Dewan Komisaris atau RUPS sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar untuk mendapat persetujuan Dewan Komisaris atau RUPS, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal anggaran dasar menentukan rencana kerja harus mendapat persetujuan RUPS, rencana kerja tersebut terlebih dahulu harus ditelaah Dewan Komisaris. Dalam hal Direksi tidak menyampaikan rencana kerja, maka rencana kerja tahun yang lampau diberlakukan.

Kewajiban Direksi lainnya adalah menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah ditelaah oleh Dewan Komisaris dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir. Laporan tahunan disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan sekurang-kurangnya memuat:

- a. laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;
- b. laporan mengenai kegiatan Perseroan;
- c. laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris;
- g. gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Perseroan untuk tahun yang baru lampau.

Terhadap neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan wajib diaudit dan harus disampaikan kepada Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila Pemerintah Daerah bermaksud melakukan penambahan modal Perseroda, maka rencana tersebut harus berdasarkan persetujuan RUPS, dan RUPS dapat menyerahkan kewenangan kepada Dewan Komisaris guna menyetujui pelaksanaan keputusan penambahan modal tersebut untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.

Keputusan RUPS untuk penambahan modal dasar adalah sah apabila dilakukan dengan memperhatikan persyaratan kuorum dan jumlah suara setuju untuk perubahan anggaran dasar sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar. Keputusan RUPS untuk penambahan modal ditempatkan dan disetor dalam batas modal dasar adalah sah apabila dilakukan dengan kuorum kehadiran lebih dari 1/2 (satu perdua) bagian dari seluruh jumlah saham dengan hak suara dan disetujui oleh lebih dari 1/2 (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh suara yang dikeluarkan, kecuali ditentukan lebih besar dalam anggaran dasar. Penambahan modal sebagaimana dimaksud pada ayat wajib diberitahukan kepada Menteri untuk dicatat dalam daftar Perseroan.

Apabila dalam tahun buku ada keuntungan, perseroda wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan. Kewajiban penyisihan untuk cadangan berlaku apabila Perseroan mempunyai saldo laba yang positif yang dilakukan sampai cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor. Cadangan yang belum mencapai jumlah dua puluh persen tersebut hanya boleh dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain. Penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan diputuskan oleh RUPS. Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dapat dibagikan kepada pemegang saham sebagai dividen, kecuali ditentukan lain dalam RUPS. Dividen hanya boleh dibagikan apabila Perseroda mempunyai saldo laba yang positif.

Salah satu hal baik dalam pengaturan PT adalah kewajiban tanggung jawab sosial dan lingkungan atau *corporate social responsibility*. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroda untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroda sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya. Perseroda yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.

Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan merupakan kewajiban Perseroda yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroda yang pelaksanaannya dilakukan

dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Perseroda yang tidak melaksanakan kewajiban dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.3. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Investasi Terkait BUMD

Pengaturan terkait bidang investasi yang perlu diperhatikan dan diakomodir dalam Raperda BUMD adalah:

- a. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 Tentang Lembaga Pengelola Investasi;
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

Pengaturan di bidang investasi berkaitan dengan BUMD manakala BUMD dimaksud melakukan pengelolaan BUMD dengan mengembangkan investasi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks penanaman modal, dikenal penanaman modal dalam negeri (PMDN) dan penanaman modal asing (PMA). Termasuk penanaman modal adalah: (1) mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas; (2) membeli saham; dan (3) melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan umum dalam penanaman ditujukan untuk:

- a. mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan
- b. mempercepat peningkatan penanaman modal.

Dalam memenuhi tujuan tersebut, Pemerintah memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional. Selain itu Pemerintah juga menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya untuk mendorong kompetensi UMKM, Pemerintah menetapkan kebijakan untuk membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

BUMD bisa bekerjasama dengan UMKM dan Koperasi untuk kegiatan investasi yang ditetapkan Pemerintah dan melakukan pembinaan dan pengembangan UMKM dan Koperasi melalui program kemitraan, peningkatan daya saing, pemberian dorongan inovasi dan perluasan pasar, serta penyebaran informasi yang seluas-luasnya.

Perusahaan penanaman modal dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja harus mengutamakan tenaga kerja warga negara Indonesia. Penggunaan tenaga ahli warga negara asing diperuntukkan untuk jabatan dan keahlian tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan investasi dalam konteks ini mendapat fasilitas dari Pemerintah yang diberikan kepada penanaman modal yang:

- a. melakukan peluasan usaha; atau
- b. melakukan penanaman modal baru, yang sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria berikut ini:
 - i) menyerap banyak tenaga kerja;
 - ii) termasuk skala prioritas tinggi;
 - iii) termasuk pembangunan infrastruktur;
 - iv) melakukan alih teknologi;
 - v) melakukan industri pionir;
 - vi) berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, daerah perbatasan, atau daerah lain yang dianggap perlu;
 - vii) menjaga kelestarian lingkungan hidup;
 - viii) melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi;
 - ix) bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah atau koperasi; atau
 - x) industri yang menggunakan barang modal atau mesin atau peralatan yang diproduksi di dalam negeri.

Adapun bentuk fasilitas Pemerintah dapat berupa:

- a. pajak penghasilan melalui pengurangan penghasilan netto sampai tingkat tertentu terhadap jumlah penanaman modal yang dilakukan dalam waktu tertentu;
- b. pembebasan atau keringanan bea masuk atas impor barang modal, mesin, atau peralatan untuk keperluan produksi yang belum dapat diproduksi di dalam negeri;
- c. pembebasan atau keringanan bea masuk bahan baku atau bahan penolong untuk keperluan produksi untuk jangka waktu tertentu dan persyaratan tertentu;

- d. pembebasan atau penangguhan Pajak Pertambahan Nilai atas impor barang modal atau mesin atau peralatan untuk keperluan produksi yang belum dapat diproduksi di dalam negeri selama jangka waktu tertentu;
- e. penyusutan atau amortisasi yang dipercepat; dan
- f. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan, khususnya untuk bidang usaha tertentu, pada wilayah atau daerah atau kawasan tertentu.

Untuk kegiatan investasi melalui pasar modal, BUMD sebagai emiten, yang berarti berlaku hanya untuk perseroda, harus terlebih dahulu memperoleh pernyataan pendaftaran efektif dari Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) di bawah koordinasi Otoritas Jasa Keuangan sekarang ini. Perolehan pernyataan pendaftaran efektif tersebut untuk kegiatan:

- a. penawaran umum, kecuali untuk:
 - i) penawaran Efek yang bersifat utang yang jatuh temponya tidak lebih dari satu tahun;
 - ii) penerbitan sertifikat deposito;
 - iii) penerbitan polis asuransi;
 - iv) penawaran Efek yang diterbitkan dan dijamin Pemerintah Indonesia; atau
 - v) penawaran Efek lain yang ditetapkan oleh Bapepam.
- b. perdagangan efek,
- c. perusahaan publik yang berkaitan dengan efek yang diterbitkannya

Adapun yang dimaksud dengan efek adalah surat berharga, yaitu surat pengakuan utang, surat berharga komersial, saham, obligasi, tanda bukti utang, unit penyertaan kontrak investasi kolektif, kontrak berjangka atas efek, dan setiap derivatif dari semuanya. Sedangkan yang dimaksud dengan perusahaan publik adalah perseroda yang sahamnya telah dimiliki sekurang-kurangnya oleh 300 (tiga ratus) pemegang saham dan memiliki modal disetor sekurang-kurangnya Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) atau suatu jumlah pemegang saham dan modal disetor yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sekali BUMD Perseroda sudah masuk pasar modal, maka wajib menerapkan prinsip keterbukaan, yaitu kewajiban untuk menginformasikan kepada masyarakat dalam waktu yang tepat seluruh informasi material mengenai usahanya atau efeknya yang dapat berpengaruh terhadap keputusan pemodal terhadap efek dimaksud dan/atau harga dari efek tersebut.

BUMD sebagai investor di Pasar Modal wajib tunduk pada ketentuan penerapan prinsip kehati-hatian dengan arahan manajer investasi yang terdaftar, profesional dan memiliki catatan kompetensi yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini perlu ditekankan karena dana BUMD adalah dana Pemerintah Daerah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Oleh karena itu, rencana investasi di pasar modal bagi BUMD sebagai bagian pengelolaan harta kekayaan daerah harus mendapatkan otorisasi dari PMK atau RUPS.

3.4. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Pemerintahan Daerah Terkait BUMD

Peraturan di bidang Pemerintahan Daerah terkait BUMD yang terutama adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini telah mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Undang-Undang ini menjadi salah satu acuan utama dalam pengelolaan BUMD.

Menurut Pasal 331 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah dapat mendirikan BUMD yang pendiriannya ditetapkan dengan peraturan daerah. Berbeda dengan perusahaan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, jenis BUMD pada Undang-Undang ini terdiri dari dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah, disingkat Perumda dan perusahaan perseroan daerah, yang disingkat dengan Perseroda.

Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian BUMD didasarkan pada:

- a. kebutuhan daerah; dan
- b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Perumda seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Organ perusahaan umum daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal atau disebut KPM, direksi dan dewan pengawas.

Laba Perumda yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh KPM sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan KPM. Laba Perumda juga dapat digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Sebagian laba perumda dapat untuk melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan Perumda agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Selanjutnya, Perumda dapat dibubarkan; yang pembubarannya ditetapkan dengan Perda. Kemudian, kekayaan Perumda yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.

Perseroda berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Perseroda setelah ditetapkan dengan Perda, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2017 Tentang Perseroan Terbatas, organ Perseroda terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Namun karena pemegang saham terbesar adalah daerah, maka RUPS diwakili terbesar oleh daerah yang merupakan organ pengambil keputusan tertinggi.

Perseroda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain yang didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. Selanjutnya, apabila Perseroda terus menerus tidak memberikan keuntungan, maka dapat dibubarkan yang pembubarannya ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Kekayaan daerah hasil pembubaran Perseroda yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.

Dalam pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi 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.

Pengaturan teknis selanjutnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang telah dijadikan rujukan dalam Rancangan Peraturan Daerah Badan Usaha Milik Daerah Kota Bekasi.

3.5. Analisis dan Evaluasi Peraturan di Bidang Pajak dan Retribusi Daerah Terkait BUMD

Peraturan di bidang pajak dan retribusi daerah terkait BUMD Kota Bekasi antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah yang merupakan peraturan organik dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang telah ditetapkan melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan.
- b. Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 09 Tahun 2012 Tentang Retribusi Daerah;
- c. Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Pajak Daerah.

Beberapa ketentuan dalam pajak dan retribusi bagi BUMD, antara lain:

- a. penyesuaian tarif pajak dan/atau retribusi yang telah ditetapkan dalam Perda mengenai pajak dan/atau retribusi;

- b. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pemungutan pajak dan/atau retribusi mengikuti besaran tarif yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden.

Dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 09 Tahun 2012 Tentang Retribusi Daerah, ditetapkan bahwa BUMD dikecualikan dari kewajiban retribusi rumah potong hewan yang pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak, disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh BUMD. Begitu juga dengan BUMD yang menyediakan pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMD.

Sedangkan dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Pajak Daerah, tidak ada pengecualian bagi BUMD untuk membayar pajak, yang meliputi:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Parkir;
- g. Pajak Air Tanah;
- h. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan;
- i. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS

4.1. Landasan Filosofis

Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Dalam Negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Dengan demikian konsekuensi dari Negara hukum tersebut maka seluruh aktifitas kenegaraan harus selalu didasarkan atas aturan hukum, termasuk pula dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pendirian dan Investasi Modal Saham Pada Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni: (1) Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Dalam konsep Negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi²⁴.

Menurut Wade (1971) BUMD merupakan instrumen pemerintah untuk mengembangkan ekonomi regional dan nasional. Keberadaan BUMD pada kegiatan ekonomi regional bukanlah merupakan hal baru, namun sudah berlangsung cukup lama. Tujuan utamanya adalah menyelenggarakan pembangunan daerah melalui pelayanan umum, melaksanakan kemanfaatan publik dan meningkatkan penghasilan daerah. Hal ini sesuai dengan tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana dimuat dalam Konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan: “bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk

²⁴A. Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-undangan Indonesia, Makalah Pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, 25 April 1992.

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Salah satu hambatan bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan tujuan pemberian otonomi tersebut adalah keuangan. Pemerintah Daerah pada satu sisi dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien melalui pembatasan pungutan pada sisi lain pemerintah daerah butuh sumber pendapatan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Dampak dari keadaan yang demikian, menyebabkan pemerintah daerah sangat tergantung pada dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Untuk mengurangi ketergantungan Pemerintah daerah pada dana perimbangan dari pemerintah pusat, upaya yang dilakukan adalah membentuk badan usaha milik daerah (BUMD).

Esensi penyelenggaraan BUMD sesuai dengan nilai-nilai Pancasila adalah untuk kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah termasuk BUMD yang harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut. Tujuan ini selaras dengan watak bangsa Indonesia dalam Pancasila dan sesuai pula dengan tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam 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.

BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Beberapa persoalan BUMD antara lain menyangkut figur hukum BUMD yang dapat memiliki legitimasi untuk melakukan suatu perbuatan hukum; apa saja factor yang menjadi penghambat BUMD dalam mencapai tujuan pembentukan BUMD.

4.2. Landasan Yuridis

Berdasarkan penjelasan terdahulu, konsep pengaturan BUMD secara hirarkis dimulai dari UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Pada tataran teoritik, maka prinsip pengaturan BUMD adalah:

1. memenuhi kebutuhan publik (public utility)
2. memberi kesempatan kerja
3. menjadi pionir untuk sektor strategis yang belum bisa dilakukan oleh swasta
4. meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Di tataran UUD 1945, prinsip desentralisasi dalam Pemerintahan yang ditetapkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menghendaki agar daerah yang dibentuk itu dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Daerah diberi suatu kewenangan yang sangat besar dalam menjalankan pemerintahannya, melalui otonomi daerah. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang²⁵. Peranan pemerintah yang sedemikian besar tersebut merupakan manifestasi dari konsep ajaran negara hukum modern yang dikenal dengan konsep negara kesejahteraan (welfare state), yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, Pemerintah turut terlibat aktif dalam upaya meningkatkan segala aspek kehidupan masyarakatnya baik persoalan ekonomi, sosial, hingga hukum dan keamanan. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada konsep desentralisasi, memberikan sebagian hak menguasai negara kepada pemerintah daerah untuk turut serta dalam menjalankan fungsi ekonomi, khususnya fungsi entrepreneurship negara.

²⁵B.N Marbun, DPRD Dan Otonomi Daerah (Jakarta: Sinar Harapan, 2005). hal. 8.

Untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut diperlukan sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut daerah membangun badan usahanya sendiri, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (selanjutnya disebut UU PD), mendefinisikan tujuan Perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur. Namun, aturan UU PD tersebut telah dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Atas Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1968 Perusahaan-perusahaan daerah yang telah didirikan sebelumnya, telah dilakukan inventarisasi dan meneliti perusahaan manakah yang perlu segera disesuaikan bentuk dan lapangan usahanya sesuai dengan makna Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 yang kemudian dijemlakan dalam wujud Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Badan Usaha Milik Negara²⁶.

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

Keberadaan BUMD dapat menjadi harapan Pemerintah Daerah dalam menunjang perekonomian daerah. Selain itu, bagian laba BUMD dapat juga digunakan dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah

²⁶M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)* (Bandung: Alumi, 1985). hal. 274

Kabupaten/Kota. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS RI), pada tahun 2017, BUMD di Indonesia seluruhnya berjumlah 782 (tujuh ratus delapan puluh dua) perusahaan yang terdiri atas 115 (seratus lima belas) BUMD Provinsi dan 667 (enam ratus enam puluh tujuh) BUMD Kabupaten/Kota²⁷.

Polemik terhadap pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan BUMD, tampaknya semakin rumit, mengingat keadaan politik yang melatarbelakangi masing-masing daerah. BUMD sebagai sumber pendapatan daerah menjadi salah satu urusan yang seringkali dijadikan objek jual beli “kepentingan politis” bagi kepala daerah yang terpilih dalam kontestasi Pemilu. Tentunya, hal ini dapat menjadi preseden buruk bagi pengelolaan BUMD yang harusnya dikelola secara profesional²⁸.

Berdasarkan Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pendirian BUMD bertujuan untuk: (a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; (b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan (c) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

BUMD didirikan untuk mencapai *public purpose* yang ditetapkan, bersifat multi dimensi yang secara konsekuen ada dalam sistem *public accountability*. Pendirian BUMD adalah dalam rangka menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi serta untuk menghasilkan penerimaan bagi penduduk.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi BUMD menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Undang-Undang Pemda membagi urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) klasifikasi yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, wewenang pemerintah merupakan hak dan kewajiban pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 1 angka 6 jo. Pasal 17 s/d Pasal 19 jo. Pasal 1 angka 8 UU AP. Wewenang pemerintahan daerah merupakan implementasi terhadap urusan pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 1 angka 5 UU

²⁷Subdirektorat Statistik Keuangan Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara Dan Badan Usaha Milik Daerah (*Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises*) 2017 (Jakarta, 2018). hal. 44-47

²⁸Ryan Surya Pradhana. Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. Jurnal Hukum Peratun Vol. 2 No. 2 Agustus 2019. Hal 237-8

Pemda bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat antara lain melalui pendirian BUMD. BUMD didirikan melalui peraturan daerah (Perda) atas dasar kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha.

Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Berkaitan dengan tujuan penting pendirian BUMD, maka pada tanggal 28 Desember 2017, diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan.

Khusus untuk pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas, komisaris, dan direksi BUMD diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

Sekalipun perangkat peraturan perundang-undangan yang sudah cukup memadai mengatur keberadaan BUMD, menurut Laporan Pendapat Badan Pemeriksa Keuangan RI Tahun 2017²⁹, ada 6 (enam) masalah utama dalam pengelolaan BUMD di daerah, yaitu:

1. Tata kelola dan kinerja BUMD belum memadai, sehingga BUMD belum dapat melayani dan memenuhi tanggung jawab kepada publik secara optimal, serta belum dapat melakukan efisiensi biaya dan optimalisasi pendapatan. Misalnya, pelayanan air PDAM belum mencapai standar kesehatan, BPR belum bisa memaksimalkan upaya pemberian kredit kepada usaha mikro dan kecil (UMK), serta BUMD pertambangan belum dilengkapi izin-izin yang dapat menunjang usaha seperti Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH);

²⁹Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Pendapat BPK (Jakarta, 2017). Hlm. 15-16

2. Pemerintah Daerah tidak menjabarkan peran dan arah pengembangan BUMD dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah, sehingga tidak ada pedoman untuk merumuskan langkah pengembangan dan pembinaan BUMD;
3. Ketidakjelasan visi dan misi pemerintah daerah terkait tujuan pembentukan BUMD, sehingga BUMD sulit untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan, misalnya BUMD tidak dapat memenuhi tujuan penyediaan barang/jasa kepada masyarakat daerah, sekaligus mendapatkan untung dari usaha BUMD tersebut. Di sisi lain, jika BUMD merugi terus menerus, Pemerintah Daerah tidak berani mengambil keputusan untuk membubarkan BUMD tersebut;
4. Rekrutmen Dewan Komisaris/Badan Pengawas, direksi dan karyawan BUMD yang tidak melalui proses yang terbuka dan transparan, sehingga banyak yang meragukan kompetensinya;
5. Respon atau izin Pemerintah Daerah atas keputusan bisnis sering kali lamban, sehingga BUMD tidak mampu bersaing dengan sektor swasta yang pada gilirannya akan mengalami kerugian;
6. Kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam aspek pemodalan BUMD;

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

4.3. Landasan Sosiologis

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian terdahulu, tujuan BUMD secara prinsip adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah dan kesejahteraan umum (daerah). Dengan demikian, keberadaan BUMD sangat diperlukan baik secara sosiologis maupun ekonomis. Namun demikian, berdasarkan laporan kinerja Pemerintah Daerah Kota Bekasi pada tahun 2020, dari 6 (enam) BUMD yang ada di Kota Bekasi, kontribusi terhadap PAD belum signifikan; bahkan ada yang belum memberikan keuntungan sama sekali, sebagaimana terlihat pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1: Perbandingan Investasi Pemerintah dan Laba BUMD Kota Bekasi

INVESTASI	BUMD	LABA/DEVIDEN
Rp. 20.236.652.430,00	BJB	Rp. 54.470.014.056,00
Rp. 34.550.000.000,00	BPRS Patriot	Rp. 9.269.409.123,00
Rp. 269.227.905.807,00	PDAM Tirta Patriot	Rp. 9.016.376.721,00
Rp. 68.546.228.843,20	PDAM Tirta Bhagasasi	Rp. 49.244.037.998,00
Rp. 3.150.000.000,00	PD. Migas	Rp. 0,00
Rp. 31.807.977.000,00	PD. Mitra Patriot	Rp. 0,00
Rp. 9.106.000.000,00	PT. Sinergi Patriot	Rp. 198.467.433,00
Rp. 436.624.764.080,20		Rp. 122.198.305.331,00

Sumber: Laporan Kinerja Pemerintah Daerah Kota Bekasi, 2020

Mencermati kondisi yang ada di Kota Bekasi, sejalan dengan Laporan Pendapat BPK Tahun 2017 sebagaimana telah disebut di atas berujung pada kecilnya atau nihilnya laba yang dihasilkan BUMD. Hal ini terjadi karena peran ganda BUMD yang pada umumnya diselenggarakan sebagai bentuk pelayanan publik kepada masyarakat yang usahanya relatif berskala menengah dan kecil³⁰.

Secara manajemen, Kamaluddin (2001) mencoba membedah permasalahan pengelolaan BUMD, yang disimpulkan karena:

1. lemahnya kemampuan manajemen perusahaan;
2. lemahnya kemampuan modal usaha;
3. kondisi mesin dan peralatan yang sudah tua atau ketinggalan dibandingkan usaha lain yang sejenis;
4. lemahnya kemampuan pelayanan dan pemasaran sehingga sulit bersaing;
5. kurang adanya koordinasi antar BUMD khususnya dalam kaitannya dengan industri hulu maupun hilir;
6. kurangnya perhatian dan kemampuan atas pemeliharaan aset yang dimiliki, sehingga rendahnya produktivitas, serta mutu dan ketepatan hasil produksi;
7. besarnya beban administrasi, akibat relatif besarnya jumlah pegawai dengan kualitas yang rendah; dan
8. masih dipertahankannya BUMD yang merugi, dengan alasan menghindarkan PHK dan “kewajiban” pemberian pelayanan umum bagi masyarakat.

³⁰Rustian Kamaluddin, Peran dan Pemberdayaan Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah. Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23 Th 2001, , hal.11 3.

Selain dari pada itu, dari berbagai pengamatan dan keluhan yang seringkali disampaikan oleh pihak internal maupun eksternal dari perusahaan daerah sendiri adalah adanya berbagai kendala lain dalam pembinaan dan pengembangan usaha BUMD tersebut. Diantaranya dirasakan adanya campur tangan pemerintah daerah yang cukup besar atas jalannya organisasi BUMD serta adanya keterbatasan kewenangan tertentu dalam operasionalisasi perusahaan. Selanjutnya seringkali pula dalam penempatan direksi tidak terlepas dari pertimbangan KKN atau kedekatan para calonnya dengan pimpinan daerah. Dalam hubungan ini banyak pula penempatan direksi dan bahkan tenaga kerja yang kurang didasarkan pada pertimbangan profesionalisme, keahlian dan keterampilan, bahkan adakalanya penempatan di perusahaan daerah itu sebagai “tempat buangan” bagi pejabat tertentu yang tergeser kedudukannya³¹.

Masalah lain dalam pengelolaan BUMD di Kota Bekasi adalah kemampuan sumber daya manusia yang melakukan pengelolaan, sehingga ada BUMD yang menyerahkan pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga dengan mendapatkan *commission fee*³².

Dengan demikian, identifikasi masalah dan hambatan dalam pengelolaan BUMD, khususnya BUMD di Kota Bekasi perlu ditelaah untuk dicarikan solusinya berdasarkan kondisi khusus yang ada di Kota Bekasi yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi.

³¹Rustian Kamaluddin, Ibid.

³²Penjelasan Ketua Komisi III DPRD Kota Bekasi pada saat Ekspose pertama Raperda Pengelolaan BUMD Kota Bekasi, 15 November 2021.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN POKOK-POKOK MATERI MUATAN

5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Berdasarkan pembahasan pada bagian terdahulu, maka jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bekasi mengenai pengelolaan BUMD meliputi:

1. Kepemilikan;
2. Permodalan/Saham;
3. Tata kelola organisasi;
4. Pendirian (baru);
5. Nama dan Tempat Kedudukan;
6. Ketenagakerjaan;
7. Pertanggungjawaban (keuangan);
8. Kerjasama;
9. Perubahan bentuk organisasi;
10. Pembinaan dan Pengawasan

Penjelasan detail mengenai jangkauan dan arah pengaturan akan dijabarkan pada Materi Muatan Perda

5.2. Materi Muatan Perda

5.2.1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan batasan atau definisi istilah-istilah yang terdapat dalam Perda, antara lain meliputi:

1. Badan usaha milik daerah yang selanjutnya disingkat dengan BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota;
2. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan BUMD yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham Daerah pada BUMD;
3. Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut 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.

4. Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut 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.
5. Perusahaan umum daerah yang selanjutnya disingkat dengan Perumda adalah badan usaha yang menyelenggarakan usaha daerah dan penyediaan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat.
6. Perusahaan perseroan daerah yang selanjutnya disingkat dengan Perseroda adalah badan usaha yang menyelenggarakan usaha daerah dan penyediaan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta mengejar laba guna meningkatkan nilai badan usaha.
7. Direksi adalah organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengelolaan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
8. Komisaris adalah organ Perusahaan Perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan Perusahaan Perseroan Daerah.
9. Dewan Pengawas adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan umum Daerah.
10. Dewan Pengawas adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan umum Daerah.
11. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkelanjutan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.
12. Indikator Kinerja Utama yang selanjutnya disebut IKU adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis operasional sesuai level BUMD.
13. Rencana Kerja dan Anggaran BUMD atau sebutan lain yang selanjutnya disebut RKA BUMD adalah penjabaran tahunan dari Rencana Bisnis BUMD.

5.2.2. Asas dan Tujuan Pengelolaan BUMD

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait yang berada diatas Perda berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, maka asa pengelolaan BUMD adalah:

1. Asas Perencanaan; bahwa pengelolaan BUMD dijalankan sesuai dengan perencanaan program BUMD yang bersinergi dengan program pembangunan daerah;
2. Asas Tata Kelola yang Baik; berjalannya kegiatan BUMD didasari prinsip pengelolaan atau tata laksana manajemen yang profesional;
3. Asas Pengendalian dan Pengawasan; pengelolaan BUMD harus menerapkan fungsi pengendalian dan pengawasan untuk tetap menjaga pelaksanaan kegiatan BUMD sesuai dengan arah dan tujuan yang telah ditetapkan;
4. Asas Pertanggungjawaban; setiap bentuk pengelolaan BUMD dipertanggungjawabkan oleh pengurus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
5. Asas Kemanfaatan Umum.

Adapun tujuan pengelolaan BUMD Kota Bekasi, selain mempertimbangkan peraturan perundang-undangan terkait, juga memperhatikan kondisi khusus Kota Bekasi, yaitu:

1. mengoptimalkan peranan BUMD dalam memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Kota Bekasi termasuk kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi sesuai dengan dinamika iklim dunia usaha berdasarkan prinsip tata kelola yang baik;
2. meningkatkan penyelenggaraan 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;
3. meningkatkan investasi Daerah dan memberdayakan sektor usaha kecil, menengah dan koperasi; dan
4. menciptakan pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif untuk meningkatkan pendapatan Daerah.

5.2.3. Tata Cara Pendirian BUMD

Pendirian BUMD yang baru dilakukan setelah melakukan *feasibility study* berdasarkan studi kebutuhan daerah dan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk yang tidak terlepas dari RPJMD. Sebelum mendirikan BUMD, terlebih dahulu rencana pendirian BUMD

tersebut mendapatkan persetujuan Wali Kota dengan DPRD yang dilengkapi dengan rancangan Perda Pendirian BUMD dimaksud.

Proses pendirian BUMD disesuaikan dengan tujuan pendirian dan diputuskan bentuk BUMD, yaitu Perumda atau Perseroda. Pendirian Perumda yang tujuannya adalah menyelenggarakan usaha daerah dan penyediaan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat, pendiriannya berdasarkan Perda khusus untuk itu yang antara lain memuat kegiatan usaha Perumda, besarnya modal dasar dan modal disetor, tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan penggunaan laba.

Sedangkan untuk pendirian Perseroda karena orientasinya adalah mencari laba dan berdasarkan saham, maka pendiriannya berbasiskan *share* saham di Perseroda dimaksud yang bisa dimiliki lebih dari satu daerah, sehingga penyusunan Perda Perseroda disusun oleh daerah dengan saham mayoritas yaitu 51% atau lebih. Karena ini sudah masuk kategori perseroan, maka anggaran dasar Perseroda dinyatakan dalam akta notaris. Hal penting lainnya adalah pengangkatan Direksi dan Komisaris, yang pertamakalinya ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota; dan untuk selanjutnya ditetapkan dengan RUPS.

5.2.4. Permodalan

Permodalan BUMD dibedakan menurut jenis BUMD-nya. Modal Perumda seluruhnya dimiliki oleh satu daerah, sedangkan modal Perseroda terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Selanjutnya, pemenuhan modal dasar tersebut dilakukan secara bertahap dan dalam waktu tidak terbatas sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan perusahaan daerah.

Adapun sumber modal BUMD terdiri atas: (1) penyertaan modal daerah; (2) pinjaman; (3) hibah; (4) sumber modal lain seperti kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset; dan agio saham. Agio saham merupakan selisih nilai antara harga jual saham dengan harga nominal saham. Nilai inilah yang menjadi total kekayaan bersih suatu perusahaan dari hasil penjualan saham di atas nominalnya. Secara sederhana, Agio Saham merupakan selisih setoran saham oleh pemegang saham terhadap nilai pari yang dimiliki oleh Pemda Kota Bekasi.

BUMD Kota Bekasi dapat melakukan penyertaan modal daerah kepada BUMD tidak hanya dalam hal pendirian BUMD, namun juga dapat untuk penambahan modal BUMD dan

pembelian saham pada Perseroda yang di dalamnya belum terdapat saham milik daerah, atau milik daerah lain. Penyertaan modal daerah juga tidak melulu berupa uang, tapi juga dapat berupa barang milik daerah yang dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Mengingat pentingnya dan luasnya dampak penyertaan modal daerah ini, maka langkah paling tepat adalah melalui penetapan Perda.

5.2.5. Kepemilikan

Secara prinsip, kepemilikan BUMD Kota Bekasi adalah Pemerintah Kota Bekasi karena adanya kekayaan daerah Kota Bekasi yang dipisahkan untuk itu. Sesuai dengan jenis BUMD, pada Perumda, kepemilikan itu bersifat penuh atau 100% dan karenanya kekayaan daerah Kota Bekasi yang dipisahkan tersebut menjadi organ Perumda yang disebut dengan KPM yaitu Wali Kota. KPM memegang kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

Sedangkan untuk bentuk Perseroda Pemerintah Kota Bekasi memegang saham mayoritas sekurang-kurangnya 51% dan wajib terus dijaga, sekalipun nantinya ada perkembangan usaha yang menjadikan BUMD *go public*.

Wali Kota selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham mayoritas pada Perseroda mempunyai kewenangan mengambil keputusan, yang dapat dilimpahkan kepada pejabat relevan dengan prosedur tertentu dalam hal; (1) perubahan anggaran dasar; (2) pengalihan aset tetap; (3) kerja sama; (4) investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal; (5) penyertaan modal yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham; (6) pengangkatan dan pemberhentian Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas; (7) menetapkan penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi; (7) penetapan besaran penggunaan laba; (8) pengesahan laporan tahunan; (9) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan (10) menetapkan jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

5.2.6. Tata Kelola Perusahaan yang Baik

Mengusung prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang perwujudannya transparan, akuntabel, responsibility (bertanggungjawab), independent (mandiri), dan fairness (adil) atau bisa disingkat dengan TARIF, maka pengelolaan BUMD diarahkan pada:

1. Perencanaan pendirian BUMD didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang kompeten, didukung leadership dan gaya interaksi yang sesuai dengan tingkat pelayanan yang diberikan sesuai bentuk BUMD untuk mencapai pengelolaan yang prima.
2. Membangun dan memelihara budaya/nilai-nilai perusahaan yang mampu menciptakan suasana kerja yang produktif, kondusif secara internal dan dapat membangun hubungan baik dengan seluruh stakeholders external serta pasar yang dituju.
3. Dapat menerjemahkan rencana kerja dan anggaran dan rencana bisnis berbasiskan kinerja prima untuk mencapai tingkat profit sesuai target dan mampu memberikan kontribusi kepada PAD serta tumbuh berkelanjutan.
4. Pengelolaan BUMD didorong untuk dapat memetakan kegiatannya dengan peta proses bisnis sehingga struktur biaya dapat tergambar jelas dan struktur potensi yang jelas untuk dapat dievaluasi efisien dan efektifnya BUMD.
5. BUMD didorong untuk melakukan corporate social responsibility (CSR) sebagai wujud kepedulian terhadap masyarakat Kota Bekasi, walaupun tidak berhubungan langsung atau menggunakan sumber daya alam dalam produksinya.

5.2.7. Organ dan Kepegawaian

Organ dan kepegawaian juga disesuaikan dengan jenis BUMD-nya. Pada tingkat level Direksi, Komisaris dan Pengawas pengangkatannya oleh Wali Kota. Pada Perumda, Pengangkatan Direksi dan Dewan Pengawas merupakan kewenangan KPM yang juga Wali Kota, yang ditentukan dalam Perda Pendirian dan Anggaran Dasar, juga sekaligus bertugas melakukan pengawasan terhadap kinerja Dewan Pengawas. Pengangkatan Direksi Perumda ditetapkan melalui keputusan KPM. Untuk dapat diangkat sebagai Direksi Perumda calon anggota Direksi wajib mengikuti uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk KPM.

Tugas pengawasan dilakukan dengan menerbitkan Peraturan mengenai tata cara pengawasan yang sekurang-kurangnya berisi: (1) metode penilaian (*scoring*) menggunakan Indikator Kinerja Utama *Key Performance Indicators*; (2) penilaian secara kualitatif dan kuantitatif; dan (3) *reward and punishment*.

Adapun tugas Dewan Pengawas bertugas mengawasi dan memberi nasehat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda. Dewan Pengawas wajib membuat dan memelihara risalah rapat yang mereka laksanakan. Dewan Pengawas diangkat berdasarkan

pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Untuk melaksanakan tugas Dewan Pengawas, maka perlu diatur tata cara perekrutan, lingkup tugas, sampai dengan pelaporan.

Khusus pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan pengas, komisaris dan direksi BUMD telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah yang antara lain mengatur:

1. Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM dan anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.
2. Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi yang paling sedikit melalui tahapan: a. seleksi administrasi; b. UKK; dan c. wawancara akhir.
3. Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. sehat jasmani dan rohani;
 - b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
 - c. memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
 - e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
 - f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
 - g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
 - h. tidak pernah dinyatakan pailit;
 - i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
 - j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
 - k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Untuk perseroa sebagai badan usaha berbentuk perseroan, maka RUPS memiliki kekuasaan tertinggi dan segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi atau

komisaris Perseroda. Wali kota mewakili daerah selaku pemegang saham Perseroda di dalam RUPS. Oleh karena itu, maka pengangkatan Komisaris dan Direksi dilakukan oleh RUPS, termasuk jumlah komisaris dan direksi yang diperlukan.

Wali kota mengawasi kinerja komisaris dengan menerbitkan peraturan mengenai tata cara pengawasan untuk keterukuran kinerja dimaksud yang paling sedikit memuat:

- a. metode penilaian (*scoring*) menggunakan Key Performance Indicators (KPI);
- b. penilaian secara kualitatif dan kuantitatif; dan
- c. reward and punishment.

Anggota Komisaris dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya apabila:

- a. tidak mencapai standar kinerja yang ditetapkan dalam rencana kerja dan anggaran BUMD berdasarkan alasan dan pertimbangan yang objektif;
- b. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- c. mengundurkan diri;
- d. adanya perubahan kebijakan pemerintah daerah dalam hal restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran perusahaan;
- e. tidak lagi memenuhi syarat-syarat pengangkatan atau yang ditetapkan dalam AD.

Untuk Direksi Perseroda, sama dengan Komisaris diangkat oleh RUPS. Calon Direksi Perseroda harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. mampu melaksanakan perbuatan hukum;
- b. memiliki integritas, loyalitas, kepemimpinan dan dedikasi;
- c. memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan yang memadai dalam bidang usaha Perseroda yang bersangkutan;
- d. memiliki kompetensi manajemen perusahaan;
- e. sanggup menyediakan waktu penuh untuk melaksanakan tugasnya; dan
- f. tidak pernah terlibat dalam suatu kegiatan perusahaan manapun yang dinyatakan pailit.

Sama dengan Komisaris, Direksi pun dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir dengan alasan:

- a. tidak mencapai standar kinerja yang ditetapkan dalam rencana kerja dan anggaran Perseroda berdasarkan alasan dan pertimbangan yang objektif;

- b. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- c. tidak lagi memenuhi syarat-syarat pengangkatan;
- d. mengundurkan diri;
- e. adanya perubahan kebijakan pemerintah daerah dalam hal restrukturisasi, likuidasi, dan pembubaran perusahaan; atau
- f. tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditetapkan dalam anggaran dasar.

Sedangkan untuk karyawan lainnya, pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

5.2.8. Perencanaan dan Pelaporan

Sebagaimana layaknya badan usaha professional, maka aspek perencanaan dan pelaporan menjadi penting artinya dalam pengelolaan BUMD yang baik. Oleh karena itu, Direksi perumda wajib menyiapkan rencana bisnis perumda yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sesuai dengan masa kerjanya untuk telah ditandatangani bersama dewan pengawas dan disampaikan kepada Wali kota untuk mendapat pengesahan. Rencana bisnis dimaksud paling sedikit memuat:

- a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b. kondisi Perumda saat ini;
- c. asumsi yang pakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan dan program kerja.

Disamping rencana bisnis, Direksi perumda juga wajib membua rencana kerja dan anggaran tahunan perumda yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis. Rancangan rencana kerja dan anggaran perumda ditandatangani bersama dewan pengawas disampaikan kepada KPM untuk mendapat pengesahan. Dalam rencana kerja paling sedikit memuat:

- a. rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan; dan
- b. hal-hal lain yang memerlukan keputusan pemilik modal.

Prinsip yang sama untuk perseroda. Direksi Perseroda pun wajib menyiapkan rencana bisnis Perseroda yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Namun,

pengesahan berada di RUPS sesuai karakter badan usahanya, bukan oleh Wali Kota. Dalam rencana bisnis, sekurang-kurangnya memuat:

- a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b. kondisi Perseroda saat ini;
- c. asumsi-asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d. penetapan visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan dan program kerja jangka panjang.

Disamping itu, Direksi perseroda pun wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis ditandatangani bersama Komisaris untuk disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan pengesahan.

Pelaporan antara perumda dan perseroda relatif sama, yaitu masing-masing direksi wajib memberikan laporan paling sedikit dua kali dalam setahun, yaitu laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan terdiri dari laporan kegiatan operasional dan keuangan disampaikan kepada Dewan Pengawas untuk perumda dan untuk perseroda kepada Komisaris. Sedangkan laporan tahunan berisikan laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas untuk perumda dan untuk perseroda oleh Direksi Bersama-sama Komisaris.

Laporan tahunan disampaikan paling lambat 120 (seratus dua puluh) hari setelah tahun buku Perumda ditutup untuk selanjutnya disahkan oleh Wali Kota paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah diterima. Sedangkan untuk perseroda, laporan tahunan disampaikan paling lambat 120 (seratus dua puluh) hari setelah tahun buku Perseroda ditutup untuk mendapatkan pengesahan RUPS.

Laporan tahunan wajib dipublikasikan paling lambat 15 (lima belas) setelah disahkan oleh Wali Kota kepada masyarakat untuk perumda dan media massa untuk perseroda.

5.2.9. Pembinaan dan Pengawasan

Untuk memastikan pengelolaan BUMD Kota Bekasi yang tumbuh berkelanjutan, maka fungsi pembinaan dan pengawasan sangat penting artinya. Pembinaan merupakan tanggungjawab Wali Kota dan bisa ditugaskan kepada OPD yang dilaksanakan melalui fungsi pembinaan dan fasilitasi terhadap BUMD dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Agar dapat berjalannya fungsi pembinaan dengan efektif, OPD menyusun standar pembinaan, pengawasan dan evaluasi teknis usaha/industri BUMD.

Fungsi pengawasan dilakukan secara internal dan eksternal. Pengawasan internal, sesuai dengan tupoksinya, dilakukan oleh (1) Pemerintah Daerah; dan (2) Kementerian Dalam Negeri yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Perawali. Untuk pengawasan eksternal, khususnya laporan keuangan dilakukan oleh auditor eksternal yang kemudian ditetapkan oleh KPM untuk Perumda dan oleh RUPS untuk Perseroda.

Dalam setiap manajemen suatu organisasi, termasuk yang berorientasi bisnis, halnya Badan Usaha milik Daerah (BUMD), maka dimensi pengawasan (control) menjadi aspek strategis dalam penyelenggaraan dan pengelolaannya, guna tercapainya tujuan korporasi BUMD dimaksud, disamping aspek penting lainnya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengawasan juga bermakna penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan. Penilikan sebagai proses, cara, perbuatan menilai, pengawasan, pemeriksaan. Pengarahan artinya pemberian petunjuk atau pedoman untuk pelaksanaan suatu kegiatan. Secara teoritik, masalah pengawasan selalu dikaitkan dengan fungsi-fungsi manajemen suatu organisasi, baik fungsi organik maupun fungsi pelengkap. Menurut para sarjana/penulis, terdapat beberapa fungsi organik manajemen sebagai fungsi yang mutlak ada, yang harus dilaksanakan, antara lain: Perencanaan (*planning*), Penggerakan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

Menurut Koontz dan O'Donnel (1959) dalam H. Bahrullah Akbar, *controlling is the measurement and correction of performance in order to make sure that enterprise objectives and the plans devised to attain them are accomplished*. Intinya, makna pengawasan adalah: (1) Pengukuran dan perbaikan kinerja; dan (2) Tercapainya tujuan dan rencana organisasi. Dikatakannya pula bahwa terdapat tiga perspektif pengawasan yang terdiri dari: (1) monitoring; (2). evaluasi (monev), yang *embedded* dengan proses bisnis atau aktivitas organisasi; (3). Pemeriksaan, sebagai bentuk evaluasi dalam hitungan tahun. Secara umum fungsi pengawasan mempunyai tujuan yang sama untuk tercapainya transparansi dan akuntabilitas sesuai ketentuan yang berlaku.

Jika dikontekskan pelaksanaan pengawasan pada manajemen BUMD, maka memiliki keterkaitan yang inheren, baik dalam perspektif teoritis, normative, maupun empiris, yang mengatur dan berlaku bagi BUMD, termasuk BUMD Kota Bekasi. Berdasarkan regulasi Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Menurut ketentuan norma Pasal 335 UU Pemda bahwa organ Perumda terdiri atas: KPM (Kepala Daerah selaku Wakil Pemerintah Daerah sebagai Pemilik modal, Direksi, dan Dewan (Dewan Pengawas). Sedangkan norma Pasal 340 menyatakan, organ Perseroda terdiri atas: RUPS, Direksi dan Komisaris. Tentunya dengan fungsi dan kewenangannya masing – masing menurut regulasi atau ketentuan peraturan perundang – undangan yang terkait dengan BUMD. Regulasi dimaksud sebagaimana telah dinarasikan sebelumnya, antara lain Peraturan Pemerintah (PP) No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, yang disahkan Presiden Joko Widodo, tanggal 27 Desember 2017.

Penjelasan Pasal 335 ayat (1) UU Pemda, menarik dicermati dari dimensi manajemen pengawasan BUMD. Penjelasan Pasal a quo menyatakan yang dimaksud dengan Dewan Pengawas(Dewas) adalah organ perusahaan umum daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum daerah.

Pada Penjelasan Pasal 340 ayat (1) UU Pemda, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Komisaris adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan perseroan Daerah. Selain itu, perlu diketahui pula bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda(Peraturan Daerah). Sementara khusus Perseroda, selain UU Pemda, juga harus mengikuti UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Pereroan Terbatas (PT). Maka salah satu organnya yang bertugas melakukan control dan atau pengawasan terhadap Direksi perseroan dalam menjalankan roda organisasi perseroan adalah Komisaris atau Dewan Komisaris.

Melalui PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, diatur pula tugas dan kewajiban Dewas. dan Komisaris dalam BUMD, yang masing – masing bertugas dalam bidang pengawasan terhadap kinerja Jajaran Direksi. Selain Dewas dan komisaris, terdapat organ KPM dalam menjalankan kebijakan BUMD dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PP BUMD.

Selain itu, PP BUMD juga mengatur bahwa Anggota Dewas dan anggota komisaris berasal dari unsur independen dan unsur lainnya, diantara: pejabat pemerintah pusat, dan pejabat pemerintah daerah yang tidak melaksanakan tugas pelayanan public. Dewas

diangkat oleh KPM, sedangkan komisaris diangkat oleh RUPS, sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Guna memahami secara jelas seputar tugas dan kewajiban Dewas maupun Komisaris pada BUMD, maka terdapat ketentuan norma Pasal 43 PP BUMD, menyatakan bahwa tugas Dewas adalah:

- a. Melakukan pengawasan terhadap Perumda, dan
- b. Mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perumda.

Sedangkan tugas komisaris, antara lain:

- a. Melakukan pengawasan terhadap perseroda, dan
- b. Mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perseroda.

Selain itu Komisaris juga berkewajiban, antara lain:

- a. Melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS, dan
- b. Membuat dan memelihara risalah rapat.

Sistem dan mekanisme Pengawasan terhadap perseroda dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas yaitu Undang-Undang No. 40 Tahun 2007. Sedangkan Menteri yang dimaksud dalam PP BUMD adalah Kementerian Dalam Negeri dan bukan Kementerian BUMN. Terkait masa jabatan kedua organ BUMD, yakni Dewas dan Komisaris, ditetapkan selama 4 tahun dan sesudahnya hanya dapat dipilih sekali lagi saja untuk jabatan yang sama.

Dengan demikian sangat diperlukan adanya suatu mekanisme yang memberi penguatan terhadap system pembinaan dan pengawasan yang efektif, termasuk pengawasan melekat pada korporasi BUMD. Eksistensi Dewas dan Komisaris yang bekerja independen, profesional, dan berintegritas, serta berkarakter kepribadian yang kuat, akan meningkatkan kinerja dan produktivitas bagi korporasi BUMD. Pada gilirannya melahirkan korporasi BUMD yang sehat, memberi nilai tambah bagi fundamental perekonomian daerah, peningkatan PAD, dan perbaikan kesejahteraan masyarakat kota Bekasi secara adil dan berkeadaban. Selain itu sangat dibutuhkan adanya kejelasan tugas pembinaan dan kewenangan pengawasan melekat dari Kepala Daerah, baik Gubernur Jawa Barat maupun Walikota Bekasi menjadi keniscayaan yang tak perlu tawar menawar. Selain itu semuanya

harus sesuai dengan mekanisme hukum dan garis kebijakan korporasi BUMD yang konsisten dijalankan. Tentu perlu daya dukung political will Pemerintah Daerah Kota Bekasi dan partisipasi public secara massif dan nyata untuk diwujudkan.

5.2.10. Tata Cara Evaluasi BUMD

Prinsip evaluasi adalah membandingkan target dan realisasi yang dilakukan dengan instrument tertentu. Untuk objektivitasnya evaluasi, maka evaluasi dilakukan dalam periode tertentu dan waktu tertentu, yaitu pada akhir tutup buku, setahun sekali paling sedikit. Evaluasi dapat dilakukan oleh BUMD sendiri berdasarkan prinsip GCG, Wali Kota sebagai KPM dan Pembina, serta Menteri terkait. Pelaksanaan evaluasi diatur teknisnya lebih lanjut melalui Perwali.

5.2.11. Kerjasama

Kerjasama merupakan mekanisme yang saling menguntungkan para pihak dan lazim dilakukan dalam hubungan bisnis. Namun mengingat BUMD sebagai perusahaan daerah dan bagian dari otonomi daerah, kerjasama yang dilakukan BUMD tunduk pada Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga. Rambu-rambu pelaksanaan kerjasama menurut Permendagri tersebut antara lain:

- a. Tujuan kerjasama adalah mewujudkan perusahaan daerah/BUMD sebagai salah satu penggerak roda perekonomian daerah dan pembangunan nasional dan untuk meningkatkan keuntungan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah.
- b. BUMD dapat mengadakan kerjasama dengan pihak ketiga apabila sudah memiliki proposal dan pra studi kelayakan tentang prospek usaha yang menjadi obyek kerjasama;
- c. BUMD mempunyai bukti pemilikan secara sah atas kekayaan Perusahaan Daerah yang akan dijadikan obyek kerjasama.
- d. Pihak Ketiga yang berbentuk Badan Usaha/Perorangan dan akan mengadakan kerjasama dengan Perusahaan Daerah harus memenuhi syarat:
 - i. memiliki status hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia,
 - ii. memiliki NPWP,
 - iii. lembaga/swasta asing harus mendapat ijin/rekomendasi dari pejabat berwenang dan tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. memiliki bonafiditas dan kredibilitas.

Bentuk kerjasama, yaitu (1) kerjasama pengelolaan (joint operation); dan (2) usaha patungan (joint venture). Makna kerjasama pengelolaan adalah melaksanakan pengelolaan lingkup kegiatan BUMD dengan melibatkan pihak ketiga yang memberikan manfaat dan keuntungan yang seimbang dan wajar bagi kedua belah pihak.

Untuk memastikan kerjasama yang dilakukan bisa memaksimalkan manfaat bagi PAD, maka rencana kerjasama tersebut harus disetujui oleh KPM untuk Perumda dan RUPS untuk perseroda. Syarat dari pihak BUMD adalah laporan keuangannya dinyatakan sehat.

Dengan demikian, kerjasama dapat dilakukan oleh BUMD yang sifatnya saling menguntungkan dengan tujuan untuk meningkatkan PAD, melindungi kepentingan masyarakat luas, pemerintah daerah dan pihak-pihak yang bekerjasama. Mengingat penting dan luasnya lingkup kerjasama, maka pengaturan lebih lanjut dirumuskan dalam Perwali.

5.2.12. Penggunaan Laba

Penggunaan laba dibagi sesuai jenis BUMD; untuk perumda penggunaan laba untuk perumda itu diatur dalam anggaran dasar. Besaran penggunaan laba pada perumda ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Laba digunakan prioritasnya terutama dalam rangka pemenuhan dana cadangan untuk memenuhi kesehatan perumda. Sebagaimana pengaturan dari perusahaan yang sehat, dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal perumda. Selain itu, penggunaan laba dapat untuk meningkatkan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan; dividen yang menjadi hak daerah; tantiem untuk anggota direksi dan dewan pengawas; bonus untuk pegawai; dan/atau penggunaan laba lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Penggunaan laba pada perseroda dilaksanakan sesuai perundang-undangan Perseroan Terbatas. Dalam Pasal 70-73 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, disebutkan bahwa penggunaan laba perseroan terutaman disisihkan dalam jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan; paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor yang ditetapkan dalam RUPS. Jika belum mencapai 20%, maka laba hanya boleh dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.

Penggunaan laba berikutnya adalah untuk dividen; namun dividen hanya boleh dibagikan apabila perseroan mempunyai saldo laba yang positif. Sedangkan laba untuk interim hanya

dapat dilakukan apabila jumlah kekayaan bersih Perseroan tidak menjadi lebih kecil daripada jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib, terlebih-lebih dapat mengganggu atau menyebabkan perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya pada kreditor atau mengganggu kegiatan perseroan manakala interim diberikan. Bahkan apabila ternyata kemudian perseroan menderita kerugian setelah interim diberikan, maka interim yang telah dibagikan harus dikembalikan oleh pemegang saham kepada perseroan; dan apabila ini belum mencukupi, Direksi dan Dewan Komisaris bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian perseroan, juga apabila pemegang saham yang menerima interim ternyata tidak dapat mengembalikan dividen interim yang telah diterimanya.

Selain penggunaan laba sebagaimana dijelaskan di atas, pendorongan penggunaan laba BUMD untuk Tanggung Jawab Sosial atau *Corporate Social Responsibility* pun perlu diteguhkan. Kewajiban ini tidak hanya terbatas pada perseroda yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam sebagaimana dimaksud Pasal 74 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perumda juga didorong untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. Penggunaan CSR ini terutama diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi di wilayah Kota Bekasi untuk bisa memberi efek domino pertumbuhan ekonomi di Kota Bekasi.

5.2.13. Upaya Penyehatan BUMD (Restrukturisasi, Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan)

Apabila BUMD terus menerus mengalami kerugian dan mengancam kelangsungan usahanya, maka salah satu upaya penyelamatan yang bisa dilakukan dan pertama kali adalah dengan restrukturisasi. Tujuan restrukturisasi adalah untuk menyehatkan BUMD agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, sehingga pada gilirannya dapat (1) meningkatkan kinerja dan nilai BUMD; (2) memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara dan Daerah; (3) dan/atau menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen.

Restrukturisasi dapat dilakukan melalui (1) restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur; dan (2) penataan hubungan fungsional antara Pemerintah Daerah dan BUMD untuk menetapkan arah dalam rangka

pelaksanaan kewajiban pelayanan publik. Mengingat teknisnya pengaturan restrukturisasi ini, maka pengaturan lebih lanjut di dalam Perwali.

Apabila setelah restrukturisasi BUMD juga mengalami kerugian terus menerus, maka bisa pula dilakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan BUMD untuk meningkatkan kesehatannya.

Penggabungan, peleburan, pengambilalihan BUMD dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi BUMD. Penggabungan dan peleburan BUMD dilakukan terhadap 2 (dua) BUMD atau lebih. Sedangkan pengambilalihan BUMD mencakup pengambilalihan sesama BUMD maupun non BUMD.

Baik penggabungan, peleburan dan pengambilalihan BUMD ditujukan untuk meningkatkan nilai BUMD, memperluas jangkauannya dan segmen pasarnya, serta mendapatkan pangsa pasar yang lebih besar. Ketentuan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan untuk perseroda mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; sedangkan untuk perumda diatur lebih lanjut dengan Perwali.

5.2.14. Privatisasi BUMD

Privatisasi hanya dapat dilakukan untuk perseroda dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah. Untuk itu privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajiban.

Untuk dapat BUMD dipertimbangkan privatisasi, perseroda harus memenuhi kriteria:

- a. industri atau sektor usahanya kompetitif; atau
- b. industri atau sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.

Sebaliknya perseroda menurut Pasal 118 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah tidak dapat melakukan privatisasi jika bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD yang 100% (seratus persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah, atau perseroda yang bergerak di sektor tertentu yang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum; atau perseroda yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dilakukan Privatisasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai privatisasi perseroda diatur dalam Perwali.

5.2.15. Pembubaran BUMD

Pembubaran BUMD sebagaimana pendiriannya harus ditetapkan dengan Perda. Untuk dapat dibubarkannya BUMD harus berdasarkan hasil evaluasi dan setelah dilakukan upaya penyehatan terlebih dahulu; yang dimasukkan dalam pertimbangan Perda pembubaran BUMD dimaksud. Untuk perseroda tata cara pembubaran mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1. Kesimpulan

Dari penjabaran dan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

- a. Secara yuridis, sosiologis, dan filosofis keberadaan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan BUMD di Kota Bekasi sudah mendesak dilaksanakan, selain bertujuan untuk menyehatkan BUMD yang ada saat ini, juga untuk membuka peluang pendirian BUMD baru yang dapat memberikan PAD dengan memaksimalkan sumber daya yang ada di Kota Bekasi.
- b. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; substansi dan materi Raperda wajib mengikuti ketentuan peraturan di atasnya yang sudah ada terlebih dahulu;
- c. Substansi dan materi Raperda wajib mengakomodir dan memberikan solusi praktis terhadap permasalahan pengelolaan BUMD di Kota Bekasi.

6.2 Rekomendasi

- a. Untuk memaksimalkan Raperda perlu kajian memadai mengenai persoalan BUMD di Kota Bekasi saat ini yang melibatkan *stakeholders* terkait;
- b. Pada saat bersamaan perlu juga menyusun peraturan pelaksanaan Raperda ini untuk dapat berjalan harmonis sesuai dengan tujuan pengelolaan BUMD yang dapat memberikan kontribusi ke PAD dan kesejahteraan masyarakat Kota Bekasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Bahrullah. 2014. *BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Prenanda Media.
- Akbar, Bahrullah. 2015. *Fungsi Pengawasan Keuangan Negara Sebagai Katalisator Tercapainya Tujuan Memajukan Kesejahteraan Umum* (Orasi ilmiah Pada Pengukuhan Guru Besar Bidang Ilmu pemerintahan IPDN). Bandung: IPDN.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 2005. *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah*. Malayu: Rineka Cipta.
- Attamimi, A. Hamid S. 1992. *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Makalah Pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, 25 April 1992.
- B.N Marbun, 2005. *DPRD dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan, 2005.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2017. *Laporan Pendapat BPK*. Jakarta: 2017.
- Bagir Manan. 1989. *Pemerintah Daerah Bagian I. Bahan Penataran Administrative and Organization Planning*. UGM. Yogyakarta.
- Casson, Mark. 1993. *Enterpreneurship and Business Culture*. In J. Brown and M.B. Rose, eds., *Enterpreneurship, Networks and Modern Business*, pp. 30.–54. Manchester: Manchester University Press.
- Chatamarrasjid. 2000. *Menyikapi Tabir Perseroan Terbatas (Piercing The Corporate Veil) Kapita Selekta Hukum Perusahaan*. Citra Aditya. Bandung.
- Departemen Pendidikan Nasional, Pusat Bahasa. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Pertama Edisi Keempat. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Yogyakarta: UGM Press.
- Fattah Nanang. 2004. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Bina Aksara.
- H. Kaelan M.S. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Paradigma.
- Harjono. 2008. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Hitt, M. A. Ireland, R. D. and Hoskisson, R. E. 2005. *Manajemen Strategi (Daya Saing dan Globalisasi)*. Terjemahan, Edisi Pertama, Jakarta: Salemba Empat.
- Husin. Dato Abd Rahman. 2006. *Malaysia's Economic Development with emphasis on Public-Private Collaboration*. World Bank PSD Conference.

- Iswi Hariyani R. Serfianto, dkk. 2009. *Merger, Konsolidasi, Akuisisi & Pemisahan Perusahaan: Cara Cerdas Mengembangkan & Memajukan Perusahaan*. Jakarta: Visimedia.
- Kamaluddin, Rustian. 2001. *Peran dan Pemberdayaan Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*. Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23 Th 2001.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1985. *Manajemen Dalam Pemerintahan*. Jakarta: Yayasan Penebitan Administrasi.
- Lubis, Efridani. 2010. *Perlindungan dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik Berdasarkan Penerapan Konsep Sovereign Right dan Hak Kekayaan Intelektual*. Bandung: Alumni.
- Lubis, Efridani dan Mulyono. 2020. *Telaah Yuridis Kedudukan Negara dalam Hubungan Dagang Internasional (Acta Iuri Imperii vs. Acta Iuri Gestionis)*. Jurnal Veritas Vol 6 No 1 (2020). Hal 27-31.
- Mahfud MD, Moh. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nachrawi, Gunawan. 2020. *Politik Hukum Pengelolaan BUMN di Indonesia dalam Perspektif Kesejahteraan Masyarakat*. Disertasi, Universitas Islam As-Syafi'iyah.
- Nugroho. 2003. *Good Governance*. Bandung: Mandar Maju.
- Pradhana, Ryan Surya. 2019. *Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah*. Jurnal Hukum Peratun Vol. 2 No. 2 Agustus 2019. Hal 237-8.
- Pratikto, Adji. 2012. *Pengaruh Budaya Terhadap Kinerja Perekonomian*. Buletin Studi Ekonomi, Volume 17, No. 2, Agustus 2012.
- Resen, Made Gde Subha Karma, dan Yudho Taruno Muryanto. 2014. *Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia*. Yustisia Edisi 90 September - Desember 2014. Hal. 127-8.
- Said, M. Natzir. 1985. *Perusahaan-Perusahaan Pemerintahan Di Indonesia (Ditinjau Dari Segi Hukum Perusahaan)*. Bandung: Alumni.
- Saragih, Juli Panglima. 2014. *Politik Dan Ekonomi Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan, Vol. 22, No. 1 Tahun 2014.
- Siahaan, Maruarar. 2008. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi yang Hidup*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 540-541.
- Subdirektorat Statistik Keuangan Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. 2018. *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara Dan Badan Usaha Milik Daerah (Financial Statistics of State-Owned Enterprises and Regional-Owned Enterprises) 2017*. Jakarta: 2018.
- Sumiati & Aris Tri Haryanto, 2017. *Pengelolaan Retribusi Parkir dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika di Kabupaten Ngawi*. Ji@P Vol. 4 No. 1 Januari – Juli 2017.

Surahman, Asri Lasatu & Asriyani, 2020, *Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Sarana Mewujudkan Otonomi Daerah*, Bilancia Vo. 14 No. 2, Juli-Desember 2020.

Terry, George R. 2009. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Teuku Mohammad Radhie. 1973. *Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Majalah Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973.

W.R. Wade. 1971, *Administrative Law*, Third Edition. Oxford: Clarendon Press.

Yani, Ahmad. 2009. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Website:

Bisnis.com. 2019. *20 BUMN Disebut Mampu Saingi Khazanah Malaysia & Temasek Singapura*. <https://market.bisnis.com/read/20190313/192/899141/20-bumn-disebut-mampu-saingi-khazanah-malaysia-temasek-singapura>.

Lembaga Manajemen FEB UI, 2019. <https://kumparan.com/swaonline/bumn-indonesia-unggul-dibanding-bumn-malaysia-1552467643979431912/>.