

PERMASALAHAN HUKUM ATAS BENTUK BADAN HUKUM PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH

Ronny Sautma Hotma Bako[©]

Abstract

Generally the local government runs local government owned-enterprises to sustain both the innate local budget revenue and the social mission of the local government. There are two corporate bodies, namely the local enterprise (Perusda) and the limited company (PT). Given the two different corporate bodies can imply different legal consequences. The local government is aware of the legal consequences when establishing such two local government enterprises (BUMD). The local government is also aware of its inconsistency to establish those two local government enterprises. One factor enabling the inconsistency is the absence of a law ruling specifically the local government enterprises. Therefore, the passage of the law on the local government enterprises may end the local government inconsistency when establishing the local government enterprises.

Abstrak

Pada umumnya pemerintah daerah mempunyai badan usaha milik daerah sebagai salah satu penambah pendapatan asli daerah dan mempunyai fungsi sosial. Ada 2 bentuk badan hukum pada badan usaha milik daerah yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas. Adanya 2 bentuk badan hukum mempunyai implikasi hukum yang berbeda. Pemerintah daerah menyadari adanya konsekuensi hukum atas pembentukan BUMD tersebut. Disadari adanya ketidakkonsistenan pemerintah daerah dalam membentuk BUMD tersebut. Salah satu faktor yang menyebabkan ketidakkonsistenan tersebut belum adanya UU yang mengatur secara

[©] Peneliti Utama bidang Hukum Konstitusi pada P3DI Setjen DPR-RI, selaku Ketua Tim Penelitian tentang BUMD, dan staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, email: rsh_bako@yahoo.com.

khusus tentang BUMD. Untuk itu diundangkannya UU tentang BUMD kiranya dapat mengakhiri ketidakkonsistenan daerah dalam membentuk BUMD.

Kata kunci: Perusahaan Daerah (Perusda), Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Cikal bakal pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diawali dengan diundangkannya UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Perusda). Sejak diundangkannya UU No 5 Tahun 1962, pemerintah daerah (pemda) mulai membentuk sejumlah perusahaan daerah (perusda). Pembentukan perusda diutamakan di daerah pulau Jawa yang tujuan utama dari pembentukan perusda untuk mendapatkan pemasukan ke kas daerah melalui retribusi daerah dan pajak daerah. Hanya pada tahun 1969, UU No 5 Tahun 1962 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai UU dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU. Sejak dicabutnya UU No 5 Tahun 1962 tidak ada lagi pembentukan perusda oleh pemda, tetapi perusda yang sudah terbentuk tetap eksis dalam menjalankan kegiatan usahanya.

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

Ada dua misi dari dibentuknya BUMD, *pertama* BUMD sebagai kegiatan usaha yang memberikan pelayanan umum, dan *kedua*, BUMD dibentuk sebagai perusda yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi PAD

melalui retribusi daerah. Menurut Rustian Kamaluddin¹ tujuan dengan terbentuknya sejumlah BUMD di daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemda.

Berdasarkan kategorisasi, BUMD dapat dibedakan menjadi dua golongan², *pertama* perusda untuk melayani kepentingan umum dan *dua*, perusda untuk tujuan peningkatan penerimaan daerah dalam PAD. BUMD yang bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan dan perbankan (misal Bank Pembangunan Daerah) dan jasa air bersih (perusahaan air minum/PAM), dan berbagai jasa dan usaha produktif lainnya seperti pada sektor industri, perdagangan, perhotelan, pertanian, perkebunan, perparkiran, percetakan dan lain-lain³. Belum maksimalnya BUMD dalam memberikan kontribusi ke daerah juga pernah diungkapkan oleh Djamel Aziz⁴ yang mengatakan bahwa BUMD masih belum mampu menjadi lokomotif pembangunan.

Di sisi lain aktifitas BUMD juga didasarkan kepada konsep-konsep dari suatu perseroan yang berlaku pada umumnya, khususnya dalam UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU No 40 Tahun 2007. Akibatnya seandainya suatu perusda ingin melakukan aktivitasnya sering mengalami kendala karena sifat perusda tidak seperti kegiatan suatu perseroan.

Pasca otonomi daerah, UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 32 Tahun 2004 telah memberikan hak kepada daerah untuk membentuk BUMD sebagai salah satu penggerak kegiatan otonomi daerah di daerahnya. Hal senada juga diungkapkan Mohamad Hoessein⁵ bahwa salah satu tujuan pendirian BUMD adalah untuk memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara. Hal yang menjadi masalah tidak semua kegiatan

¹ Rustian Kamaluddin, "Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah", makalah yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD, Jakarta 4 – 6 Desember 2000, hal 1.

² Syahfrudin Atan Wahid, "Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Perekonomian Daerah", Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010

³ *Ibid.*

⁴ Djamel Aziz, "BUMD Pilar Perekonomian Nasional", Seminar BUMD : Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU Tentang BUMD, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI dan BKS BUMD SI, Jakarta 5 Maret 2010.

⁵ Moehamad Hoessein, "Badan Usaha Milik Daerah", diskusi internal tim penelitian BUMD pada tanggal 12 November 2009 di P3DI.

usaha dapat dibentuk melalui pembentukan BUMD, karena banyak faktor yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu BUMD di daerah otonom.

Pentingnya penelitian tentang BUMD juga sejalan dengan pandangan Wihana Kirana Jaya⁶ yang mengatakan antara lain:

1. BUMD belum mampu memberikan kontribusi ke PAD pada sejumlah daerah, karena BUMD selalu merugi.
2. Peranan BUMD bagi pemda masih kecil, sedangkan daerah masih bertumpu pada pajak daerah dan retribusi.

Pengaturan atas kegiatan BUMD selama ini kurang memiliki dasar hukum yang kuat. Di satu sisi BUMD ingin berkembang sesuai dengan konsep perseroan pada umumnya, tapi di sisi lain kemampuan BUMD masih terbatas⁷, baik secara *financial* ataupun dalam kegiatan operasionalnya. Untuk mengurangi permasalahan dari kegiatan BUMD tersebut telah diputuskan bahwa pengaturan lebih lanjut dari kegiatan BUMD akan diatur dalam RUU tentang Badan Usaha Milik Daerah (RUU BUMD), yang telah diatur dalam Program Legislasi Nasional 2010 - 2014. Pentingnya pengaturan BUMD dalam suatu RUU juga pernah dirumuskan dalam seminar BUMD⁸.

Pentingnya untuk mengatur masalah BUMD dalam RUU sebagai jawaban atas permasalahan yang sering muncul di daerah, khususnya dalam pelaksanaan kegiatan BUMD yang telah ada selama ini, dan upaya bagi pemda dalam membentuk suatu BUMD untuk memilih bentuk badan hukum yang sesuai dengan kegiatan BUMD tersebut.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Pembentukan suatu BUMD merupakan suatu kebutuhan bagi daerah dalam mengembangkan daerahnya. Di satu sisi untuk membentuk suatu BUMD perlu dipikirkan badan hukum yang sesuai dengan kegiatan usahanya, mengingat ada 2 bentuk badan hukum yang diatur dalam permendagri. Di sisi lain untuk memilih bentuk badan hukum yang sesuai dengan BUMD tersebut harus dipikirkan secara matang, karena pemilihan bentuk badan hukum atas suatu BUMD mempunyai dampak yuridis di kemudian hari.

⁶ Wihana Kirana Jaya, "Policy Brief BUMD", PSEKP UGM, tanpa tahun

⁷ Keterbatasan gerak BUMD dalam melakukan kegiatan usahanya juga pernah diungkapkan oleh Prabowo Sunirman dalam Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010.

⁸ Lihat Kesimpulan Seminar BUMD "Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU tentang BUMD", Jakarta 5 Maret 2010, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian secara mendasar yaitu perbedaan konsepsi bentuk badan hukum atas suatu BUMD. Apakah bentuk badan hukum dalam bentuk PT atau bentuk badan hukum perusda?

Masalah ini penting untuk diteliti mengingat selama ini peraturan perundang-undangan memungkinkan pembentukan BUMD dalam bentuk badan hukum yang berbeda, antara Perusda atau PT.

Adapun pertanyaan yang penting diajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Apa keuntungan/kerugian dari BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) atau badan hukum Perusda dalam melakukan kegiatan usahanya?
2. Hambatan apa yang dialami oleh BUMD dalam melakukan kegiatan usahanya, sebagai konsekuensi dari bentuk hukum yang berbeda antara PT dengan Perusda?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pelaksanaan di daerah atas BUMD yang berbadan hukum Perusda dan PT.
2. Mengetahui keuntungan atau kerugian atas BUMD yang berbadan hukum Perusda atau BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas di daerah penelitian.

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sumbangan pemikiran kepada DPR dalam rangka fungsi legislasi dalam membentuk draft RUU tentang BUMD.
2. Sumbangan pemikiran kepada pemerintah daerah dalam rangka membenahan BUMD di daerahnya.

D. Kerangka Pemikiran

UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, menyebutkan pada Pasal 2 bahwa yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan UU ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang

dipisahkan, kecuali yang ditentukan lain dengan atau berdasarkan UU. Pada Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa "modal perusda terdiri untuk seluruh atau untuk sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan".

Perusda didirikan dengan Peraturan Daerah, dan pada Pasal 4 ayat (1) disebutkan perusda adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat a) memberi jasa; b) menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan c) memupuk pendapatan. Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa tujuan Perusda ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) menyebutkan bahwa ruang lingkup yang bisa menjadi bagian perusda antara lain :

1. perusda yang bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan;
2. cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh perusda yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

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

Menurut Made Suwandi⁹, maksud dari diadakannya BUMD adalah:

1. turut serta melaksanakan pembangunan daerah/nasional;
2. merupakan salah satu sumber PAD dan ikut berpartisipasi dalam pengembangan perekonomian daerah;
3. memberikan lapangan usaha bagi masyarakat.

⁹ Made Suwandi "Peranan BUMD Dalam Perekonomian Daerah", Diskusi internal pada tanggal 5 Maret 2009

Sedangkan tujuan dari dibentuknya BUMD antara lain :

1. memberikan sumbangan dana bagi pemda;
2. mengurangi pengangguran dengan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat; dan
3. memberikan keamanan kerja bagi para pegawainya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan strategi antara lain:

1. mengenali potensi yang ingin dikembangkan (intern dan ekstern);
2. menetapkan sasaran untuk mencapai tujuan; dan
3. adanya rencana yang mengarah pada sasaran.

Dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah memberi hak kepada setiap daerah untuk membuat perusda sebagai salah satu penggerak kegiatan otonomi di daerah. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 177 disebutkan bahwa pemda dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan, kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Made Suwandi¹⁰, lahirnya BUMD tidak terlepas dari:

- 1) adanya perusahaan negara yang menimbulkan beban keuangan yang besar bagi negara,
- 2) banyak kendala yang dihadapi perusahaan negara,
- 3) ada misi sosial yang ingin diemban yaitu penyediaan utilitas masyarakat, dan
- 4) BUMD diperlukan untuk memberikan dana bagi pemda.

Bandingkan dengan tujuan pendirian BUMD menurut Moehamad Hoessein¹¹, antara lain :

1. memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara;
2. mengejar dan mencari keuntungan;
3. pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. perintis kegiatan-kegiatan usaha; dan
5. memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

Tujuan dari pendirian BUMD di atas sejalan dengan tanggungjawab pemda atas BUMD. Menurut Moehamad Hoessein, di setiap pemda yang didirikan BUMD, maka tanggung jawab pemda antara lain:

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Moehamad Hoessein, *op. cit* hal 7

1. pemda memegang hak atas kekayaan dan usaha;
2. pemda berkedudukan sebagai pemegang saham dalam permodalan perusahaan;
3. pemda memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan; dan
4. pemda melakukan pengawasan melalui alat pelengkap pemda yang berwenang.

Pendirian BUMD berkedudukan terutama di daerah provinsi, walaupun tidak menutup kemungkinan berada di tingkat kabupaten atau kota. Tetapi ciri dari BUMD tidak berbeda jauh dengan Badan Usaha Milik Negara. Baik BUMN dan BUMD sebagai entitas bisnis. Sebagai entitas bisnis, maka pada BUMN dan BUMD mempunyai etika korporasi¹², yaitu sistem aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai bagaimana seharusnya suatu perusahaan berinteraksi dengan perusahaan lain atau lembaga lain sesuai dengan tujuan dari perusahaan tersebut.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian tentang permasalahan bentuk badan hukum BUMD dilakukan di Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 27 April – 3 Mei 2009, di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tanggal 10 – 17 Juli 2009, dan di Provinsi Kalimantan Selatan pada tanggal 5 – 11 Oktober 2009. Adapun alasan pemilihan ketiga provinsi ini karena BUMD yang ada di tiga provinsi ini mempunyai tingkat ratio kontribusi PAD yang cukup besar bagi APBD di tiga provinsi tersebut.

Adapun instansi yang dikunjungi antara lain: 1) Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), 2) Bank Pembangunan Daerah (BPD), 3) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), 4) Biro Perekonomian, 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), 6) BUMD lainnya.

¹² Diby Soemantri Priambodo, *Refleksi BUMN 1993 – 2003*, PT Elex Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hal 141.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984, hal 10.

2. Teknik/Cara Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik yang digunakan alat pengumpulan data dalam bentuk: 1) studi dokumen atau bahan pustaka; 2) pengamatan atau observasi; dan 3) wawancara atau interview yang dilakukan di lokasi penelitian dengan mengunjungi beberapa instansi pemerintah dan instansi BUMD di daerah dan mengadakan diskusi internal dengan pakar otonomi daerah di Jakarta.

Sifat penelitiannya adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian untuk memberikan gambaran yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya¹³. Dari sudut tujuannya penelitian ini merupakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan fakta (*fact finding*)¹⁴. Melalui sifat dan tujuan penelitian ini diharapkan akan diperoleh informasi tentang manusia, keadaan dan gejala lain yang berhubungan dengan pelaksanaan kegiatan BUMD di daerah penelitian, dengan melakukan wawancara dengan para narasumber di lokasi penelitian.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni¹⁵ berupa hasil wawancara dengan para pelaksana BUMD di daerah penelitian. Adapun para pihak yang telah diwawancarai adalah para pejabat di lingkungan pemda dan pejabat BUMD di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan.

Data sekunder mencakup dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan lain-lain,¹⁶ dan dari data sekunder yang didapatkan juga dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier¹⁷.

3. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini dilakukan berdasarkan analisis kualitatif, yaitu data yang terkumpul atau diperoleh, baik data sekunder maupun data primer disusun dan dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

¹⁴ *ibid*

¹⁵ *ibid*

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal 14 dan 15.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Gambaran Umum

Provinsi Sumatera Barat terdiri atas pemerintah provinsi, 12 pemerintah kabupaten dan 7 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum PT dan Perusda pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1
BUMD di Provinsi Sumatera Barat

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perseroan Terbatas	Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat (Bank Nagari)	Perbankan
Perseroan Terbatas	Andalas Tuah Sakato	Perdagangan Umum
Perusahaan Daerah	14 PD PAM, antara lain: PDAM Kota Padang dan PDAM Bukit Tinggi	Air Minum

Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri atas pemerintah provinsi, 7 pemerintah kabupaten, dan 2 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum PT dan Perusda, pada tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2
BUMD di Provinsi Nusa Tenggara Barat

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perseroan Terbatas	BPD NTB	Perbankan
Perseroan Terbatas	Gerbang NTB Mas	Perdagangan Umum
Perseroan Terbatas	Daerah Maju Bersaing	Perdagangan Umum
Perusahaan Daerah	Bank Perkreditan Rakyat NTB	Perbankan
Perusahaan Daerah	7 PD PAM, antara lain: PD PAM Menang Mataram	Air Minum

Sumber: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2009.

Administrasi pemerintahan Provinsi Kalimantan Selatan terdiri atas pemerintah provinsi, 11 pemerintah kabupaten dan 2 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum Perusda, pada tabel 3 sebagai berikut.

Tabel 3
BUMD di Provinsi Kalimantan Selatan

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perusahaan Daerah	BPD Kalimantan Selatan	Perbankan
Perusahaan Daerah	6 PD PAM, antara lain PD PAM Bandamasih dan PD PAM Barito Kuala	Air Minum
Perusahaan Daerah	Bangun Banua	Perdagangan Umum

Penelitian BUMD ini hanya memfokuskan kepada bentuk hukum dari BUMD yang ada di tiga provinsi tersebut, khususnya dengan memfokuskan kepada BUMD yang bergerak di bidang usaha perbankan khususnya Bank Pembangunan Daerah dan BUMD di bidang usaha pelayanan air minum, khususnya PD PAM.

b. BUMD di sektor Perbankan

Pada tiga provinsi memiliki BUMD di sektor perbankan. Masing-masing BUMD tersebut memiliki unit usaha yang sama di sektor perbankan yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan di bidang perbankan. Hal yang membedakan dari BUMD sektor perbankan tersebut yaitu pada bentuk badan hukum dari BUMD tersebut, yaitu BUMD yang berbadan hukum PT dan BUMD yang berbadan hukum perusda (lihat tabel di atas). Konsekuensi dari bentuk badan hukum yang berbeda pada BUMD perbankan tersebut, menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda.

1) BUMD sektor perbankan yang berbadan hukum PT

Pada umumnya badan usaha yang berbentuk badan hukum PT tunduk kepada UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah

diubah dengan UU No 40 Tahun 2007. Konsekuensi badan usaha yang berbentuk badan hukum PT, maka segala hal yang berhubungan dengan kegiatan usaha badan tersebut tunduk kepada UU PT.

Adapun karakteristik badan usaha yang berbentuk badan hukum PT adalah sebagai berikut :

1. Pendirian perseroan dilakukan oleh minimal dua orang¹⁸;
2. Modal dan Saham¹⁹;
3. Anggaran Dasar²⁰ dan
4. Direksi dan Komisaris²¹.

Setiap pendirian badan usaha yang berbentuk badan hukum PT harus didasarkan kepada karakteristik yang diatur dalam UU PT tersebut. Berdasarkan karakteristik tersebut maka terhadap perseroan yang didirikan termasuk perseroan yang didirikan di daerah harus sesuai dengan karakteristik yang diatur dalam UU PT tersebut. Walaupun UU PT telah menggariskan adanya karakteristik terhadap badan usaha yang memilih badan hukum PT tersebut, tetapi ada perbedaan yang menyolok atas BUMD yang berbentuk badan hukum PT. Di tiga daerah penelitian, badan usaha yang memilih bentuk badan hukum PT yaitu badan usaha yang bergerak di bidang perdagangan umum, perbankan dan anak perusahaan dari BUMD (lihat tabel di atas).

Pada BUMD yang berbentuk badan hukum PT, biasanya pemda bersama dengan DPRD setempat menetapkan dahulu perda tentang pembentukan BUMD. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No 5 Tahun 1962. Misal di Provinsi Sumatera Barat pembentukan BUMD PT Andalas Tuah Sakato, PT Gerbang Mas NTB dan PT Daerah Maju Bersaing di Provinsi Nusa Tenggara Barat sudah ditetapkan dahulu dalam masing-masing dalam perda. Setelah diundangkan perda tentang pembentukan badan usaha tersebut, kepala daerah menginisiasi pembentukan PT melalui aparatur di bawahnya sesuai dengan ketentuan UU PT.

Dalam pembentukan BUMD yang berbentuk badan hukum PT, ternyata pemda bersama dengan DPRD setempat telah melakukan kajian lebih dahulu tentang untung ruginya pemda dan DPRD menetapkan pembentukan BUMD dalam perda. Hal ini dilakukan agar eksistensi BUMD tersebut sudah sesuai dengan asas-asas perseroan²².

¹⁸ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 1 Tahun 1995

¹⁹ Lihat Bab III UU No 1 Tahun 1995

²⁰ Lihat Pasal 12 UU No 1 Tahun 1995

²¹ Lihat Bab VI UU No 1 Tahun 1995

²² Di tiga daerah penelitian, pemda dan DPRD telah melakukan kajian tersebut. Hasil wawancara dengan pejabat pemda dan DPRD di tiga daerah penelitian.

Salah satu hasil kajian tentang keuntungan dari BUMD yang berbentuk PT, yaitu adanya sifat komersil dari BUMD tersebut, yaitu adanya deviden yang akan diterima dalam bentuk PAD yang akan dimasukkan dalam APBD setempat. Adanya deviden yang diharapkan dalam BUMD tersebut, dengan ditematkannya perwakilan pemda dalam jajaran komisaris. Hal ini dimungkinkan oleh ketentuan dalam UU PT. Di sisi lain setiap tahun pihak DPPD²³ melakukan pengawasan terhadap keberadaan BUMD tersebut dalam bentuk kegiatan Rapat Dengar Pendapat dengan jajaran direksi BUMD tersebut.

Pada sisi lain ada juga pemda yang terlebih dahulu membentuk perda tentang BUMD, sebagai dasar pembentukan BUMD di daerahnya, seperti di daerah Depok²⁴ dan Cimahi²⁵. Hanya saja di 3 daerah penelitian tidak terdapat perda tentang pembentukan BUMD. Ketika hal ini ditanyakan kepada pihak pemda, mereka mengatakan pembentukan BUMD cukup diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di sektor perbankan daerah, semula karakteristik PT tidak mutlak dianut oleh sektor perbankan daerah tersebut, sebab BPD semula dibentuk dengan perda dan bentuk badan hukum yang dipilih adalah perusda. Ketika itu pembentukan BPD tidak tunduk kepada UU No 7 Tahun 1992 tapi tunduk kepada UU No 13 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Daerah. Dalam beberapa kasus, bahkan terjadi pembentukan BPD sudah ada sebelum diundangkannya UU No 13 Tahun 1962.

Bentuk badan hukum Bank Nagari agak unik, sebab sejak terbentuknya pada tahun 1962 sampai saat ini, terjadi beberapa perubahan atas bank ini, baik karena perubahan bentuk badan hukumnya atau perubahan atas nama BPD Sumbar menjadi BPD Bank Nagari. Semula BPD Sumbar didirikan berdasarkan ketentuan UU KUH Perdata, dengan bentuk badan hukumnya adalah PT. Padahal pada tahun 1962 diundangkan UU No 13 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Daerah, tetapi BPD Sumbar tetap menggunakan badan hukum perusda, hal ini diperkuat dengan Perda No 4 Tahun 1973.

Perubahan bentuk badan hukum dari PT menjadi perusda terjadi pada tahun 1985 melalui Perda No 10 Tahun 1985 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum BPD Sumbar. Dalam diktum perda tersebut disebutkan alasan

²³ Hasil wawancara dengan pihak DPRD pada tanggal 16 Juli 2009.

²⁴ Peraturan Daerah No 3 Tahun 2006 tentang Pembentukan BUMD.

²⁵ Peraturan Daerah No 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan BUMD.

perubahan bentuk badan hukum didasarkan pada UU No 13 Tahun 1962. Penguatan terhadap bentuk badan hukum perusda atas BPD diperkuat dengan diundangkannya Peraturan Mendagri No 8 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Pendirian BPD, yang kemudian Perda No 10 Tahun 1985 diubah dengan Perda No 15 Tahun 1992.

Pesatnya perkembangan PD BPD Sumbar berimplikasi kepada ketersediaan modal dari bank tersebut, yang mengakibatkan peran swasta berperan dalam sumber permodalan²⁶ bank tersebut. Akibat dari masuknya peran swasta ke PD BPD Sumbar, maka perda BPD Sumbar mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir dengan Perda No 2 Tahun 2006. Sebab-sebab BPD Sumbar membuka diri atas peran swasta, karena beberapa hal, antara lain²⁷ :

1. Keterbatasan pemda dalam menyertakan modal yang harus diambil dari APBD Provinsi,
2. Jangkauan BPD Sumbar sudah menjangkau seluruh daerah tingkat II di wilayah Provinsi Sumbar,
3. Masuknya peran swasta dapat membuka persaingan dengan bank nasional dan bank swasta di Provinsi Sumbar,
4. Peraturan perundang-undangan seperti UU PT memungkinkan adanya penambahan modal dari pihak swasta, dan UU Perbankan mensyaratkan BPD menjadi bank swasta devisa.

Masuknya peran swasta ke BPD Sumbar, menjadikan bank ini lebih kompetitif, sehingga bentuk badan hukum perusda dirasakan sudah tidak sesuai dengan dengan sifat perseroan, maka akhirnya pada tahun 2006 bentuk badan hukum perseroan berubah dari perusda menjadi PT, dan perubahan bentuk badan hukum ini ditetapkan berdasarkan Perda No 3 Tahun 2006.

BPD Nusa Tenggara Barat didirikan pada tanggal 5 Juli 1964 berdasarkan Perda No 6 Tahun 1963 tentang Pendirian BPD NTB. Bank ini didirikan dalam rangka mengelola keuangan daerah yaitu sebagai kas daerah dan membantu meningkatkan ekonomi daerah. Pada saat BPD didirikan bentuk badan hukumnya adalah perusda. Perda No 6 Tahun 1963 telah berulang kali diubah dan terakhir berdasarkan Perda No 7 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum BPD NTB dari perusda menjadi PT. Konsekuensi dari perubahan bentuk badan hukum BPD NTB menjadi PT juga dilakukan di

²⁶ Bandingkan modal dasar BPD Sumbar tahun 1962 sebesar Rp 50 juta, tahun 1992 sebesar Rp 50 miliar, tahun 1996 sebesar Rp 150 miliar, dan pada tahun 2006 sebesar Rp 1 triliun.

²⁷ Hasil wawancara dengan Direktur Perencanaan PT Bank Nagari pada tanggal 30 April 2009.

bank ini. Misalnya anggaran dasar BPD NTB disesuaikan dengan ketentuan dalam UU PT. Misalnya kegiatan BPD NTB yang menambah kegiatannya dengan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Terakhir anggaran dasar BPD NTB disesuaikan dengan ketentuan UU No 40 Tahun 2007 tentang PT²⁸.

Sifat dari kegiatan BPD NTB tidak sama dengan BPD Bank Nagari. Hal yang membedakan BPD NTB dengan BPD Bank Nagari, bahwa pemegang saham dari BPD NTB hanya dibatasi pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Sifat lain yang sama dengan Bank Nagari, bahwa saat ini BPD NTB sudah sebagai bank devisa dan juga melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah.

Belum maksimalnya kinerja BPD NTB karena sifat konvensional yang masih dianut oleh bank ini. Mengingat para pemegang saham masih terbatas kepada pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota, dan belum membuka diri kepada pihak ketiga sebagai pemegang saham. Walaupun UU PT memungkinkan untuk adanya penambahan modal dari pihak ketiga. Ketika hal ini penulis pertanyakan kepada jajaran direksi BPD NTB, disebutkan karena prinsip kehati-hatian yang dijalankan oleh jajaran direksi dan komisaris BPD NTB²⁹. Sifat konvensional BPD NTB sebenarnya sudah sejalan dengan konsep etika korporasi yang ditetapkan di BPD NTB.

Bagi pihak pemda³⁰ adanya BPD setempat dapat membantu perputaran keuangan daerah. Hal ini sejalan dengan insruksi kepala daerah untuk menempatkan keuangan daerah pada BPD setempat. Hanya saja salah satu kelemahan dari penempatan keuangan daerah pada BPD setempat, dana tersebut tidak dapat dimaksimalkan, karena biasanya BPD menempatkan keuangan daerah tersebut dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

2) BUMD sektor perbankan yang berbadan hukum perusda

Bank BPD Kalimantan Selatan (Kalsel) didirikan pada tanggal 25 Maret 1964 berdasarkan Perda Tingkat I Kalimantan Selatan No 4 Tahun 1964. Sejak Bank BPD didirikan sampai saat ini, bentuk badan hukum BPD masih menggunakan perusda. Walaupun Perda No 4 Tahun 1964 telah berulang kali diubah dan terakhir dengan Perda No 11 Tahun 2008, bentuk badan hukum yang dipilih tetap menggunakan perusda.

²⁸ Wawancara dengan jajaran direktur perencanaan PT BPD NTB pada tanggal 15 Juli 2009.

²⁹ Wawancara dengan pihak BPD NTB pada tanggal 15 Juli 2009.

³⁰ Wawancara dengan pihak Bappeda Provinsi Sumbar pada tanggal 28 April 2009.

Adapun alasan mendasar dari pemegang saham untuk tetap menggunakan bentuk badan hukum perusda, antara lain³¹:

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

Ketika penulis menanyakan hal ini kepada pihak DPRD, alasan belum diubahnya bentuk badan hukum dari BPD Kalsel, pihak DPRD mengatakan antara lain³²:

1. Pihak DPRD lebih mudah mengawasi BPD Kalsel apabila para pemegang sahamnya hanya sebatas pemda setempat.
2. Pengawasan yang dilakukan oleh pihak DPRD lebih fokus apabila para pemegang sahamnya pemda setempat.
3. Seandainya bentuk badan hukumnya PT, maka pihak DPRD hanya menerima laporan tertulis saja dari direksi, karena pengawasan hanya dilakukan pada saat Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), dan dalam RUPS pihak DPRD tidak mempunyai kewenangan mengawasi.

Pihak BPD Kalsel juga mempunyai keinginan untuk mengembangkan kegiatan usaha perbankan ini lebih maju, minimal ingin menjadikan bank ini sebagai salah satu bank devisa yang ada di Provinsi Kalsel. Hanya saja kebanyakan pengusaha di provinsi ini lebih memilih bank BUMN dan bank swasta nasional yang ada di provinsi ini. Sehingga upaya untuk menjadikan BPD Kalsel sebagai bank devisa masih menunggu waktu.

Mengingat bentuk badan hukum BPD Kalsel masih perusda, maka setiap terjadi perubahan yang berimplikasi kepada BPD Kalsel, maka perlu dilakukan perubahan terhadap perda. Misalnya ketika diundangkan UU No 7 Tahun 1992, maka terjadi perubahan terhadap perda terdahulu dengan diundangkan Perda No 1 Tahun 1993. Kewajiban untuk menyesuaikan perda tersebut, sejalan dengan sifat dari perusda yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan.

Bagi pihak pemda³³ keberadaan BUMD yang berbadan perusda sering menjadi masalah dalam hal pengawasan, karena pengawasan di sektor

³¹ Jawaban tertulis dari pihak BPD Kalsel.

³² Wawancara dengan anggota Komisi D pada tanggal 16 Juli 2009.

³³ Wawancara dengan pihak Bappeda Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

perbankan menjadi tanggungjawab pihak Bank Indonesia, khususnya perwakilan Bank Indonesia di Provinsi Kalsel. Keluhan lainnya, BPD Kalsel terlampau hati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya. Sikap hati-hati ini sebenarnya sejalan dengan amanat UU Perbankan bahwa kegiatan perbankan harus dilakukan secara *prudent*.

c. BUMD Di sektor Pelayanan Air Minum

Pada tiga provinsi daerah penelitian yang memiliki BUMD di bidang pelayanan air minum, bentuk badan hukum dari BUMD yaitu perusda. Adapun alasan pembentukan BUMD di sektor pelayanan air minum tersebut memilih bentuk badan hukum perusda, karena ada misi fungsi sosial dalam menjalankan kegiatan usaha tersebut. Hal ini diakui oleh narasumber³⁴ di PD PAM yang dikunjungi oleh peneliti.

Walaupun PD PAM mempunyai misi fungsi sosial dalam menjalankan kegiatan usahanya tetapi ada perbedaan karakteristik dalam menjalankan kegiatan usahanya.

1) PD PAM di Provinsi Sumatera Barat

PD PAM Kota Padang dibentuk sejak tahun 1974 berdasarkan Perda No 5 Tahun 1974 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Tingkat II Padang. Pada waktu PD PAM didirikan bertujuan untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat yang tinggal di daerah kota Padang. Tetapi dengan perkembangan penduduk yang semakin bertambah dari tahun ke tahun sedangkan debit air masih terbatas serta instalasi air memerlukan perawatan yang semakin mahal, maka sifat pelayanan umum juga disesuaikan dengan sifat bisnis dari PD PAM³⁵.

Konsekuensi dari sifat bisnis kegiatan PAM tersebut, perusahaan terpaksa menaikkan tarif air minum sebesar 10% (sepuluh persen), dan kenaikan tarif air harus mendapat persetujuan dari pemda dan DPRD

³⁴ Wawancara dengan direksi BUMD PAM a) PDAM Kota Bukittingi pada tanggal 28 April 2009 dan PDAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009, b) PDAM Menang Mataram pada tanggal 12 Juli 2009, c) PDAM Bandarmasih pada tanggal 7 Oktober 2009, dan PDAM Barito Kuala pada tanggal 6 Oktober 2009.

³⁵ Wawancara dengan direksi BUMD PDAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009.

setempat. Adanya persetujuan atas kenaikan air ini sesuai dengan sifat dari perusda yaitu lebih mengedepankan fungsi sosial kepada masyarakat dengan tidak membuat perusda menjadi rugi.

Jajaran direksi juga mengakui tidak mudah untuk memadukan antara misi sosial dengan misi mencari keuntungan, karena jajaran direksi juga berkewajiban memberikan sumbangan ke pemda dalam bentuk PAD. Seandainya tarif air tidak dinaikkan, maka ada dua kemungkinan: *pertama*, biaya operasional perusda tidak dapat terpenuhi sehingga mengalami kerugian, *kedua*, perusda tidak dapat memberikan PAD ke kas daerah. Tindakan untuk memadukan antara misi sosial dan misi bisnis tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan dari jajaran direksi PD PAM Kota Padang juga diakui oleh pihak DPRD, bahwa setiap tahun DPRD melakukan fungsi pengawasan terhadap BUMD yang ada di Provinsi Sumatera Barat, termasuk terhadap PD PAM Kota Padang. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam bentuk rapat dengar pendapat dengan pihak PD PAM Kota Padang dan rapat kerja dengan pihak Gubernur Sumatera Barat khususnya dalam hal PAD yang akan diberikan oleh PD PAM Kota Padang³⁶.

Pada PD PAM di Bukittinggi, perusda tetap mengedepankan fungsi sosial dalam pelayanan air minum kepada masyarakat yang ada di kota Bukittinggi. Perusda menyadari fungsi sosial lebih penting dari fungsi mencari keuntungan. Sifat pelayanan sosial dikedepankan di perusda ini karena biaya operasional perusda lebih murah dibandingkan dengan perusda sejenis di wilayah Provinsi Sumatera Barat. Hal ini karena sumber utama air mudah didapatkan di sekitar kota Bukittinggi³⁷.

2) PD PAM di Provinsi Nusa Tenggara Barat

PDAM Menang Mataram sebelumnya dikenal dengan PDAM Kabupaten Lombok Barat ditetapkan berdasarkan Perda No 6 Tahun 1980 tentang Pendirian PDAM Lombok Barat, yang kemudian perda tersebut diubah dengan Perda No 1 Tahun 1988. Dalam perjalanan PDAM ini mengalami perubahan dengan terbentuknya Kota Mataram berdasarkan UU No 4 Tahun 1993. Konsekuensi Kota Mataram berpisah dengan Kabupaten Lombok Barat, maka disepakati bahwa PDAM tersebut dimiliki oleh dua daerah otonom, yaitu

³⁶ Wawancara dengan anggota Komisi A DPRD Kota Padang pada tanggal 1 Mei 2009.

³⁷ Wawancara dengan direksi BUMD PDAM Kota Bukittinggi pada tanggal 28 April 2009.

Kabupaten Lombok Barat dan kota Mataram, yang kepemilikan sahamnya terdiri dari 65% dimiliki oleh Kabupaten Lombok Barat dan 35% dimiliki oleh Kota Mataram. Perubahan kepemilikan PD PAM berimplikasi pada penamaan PD PAM tersebut menjadi PD PAM Menang Mataram.

Dalam diskusi³⁸ dengan jajaran direksi PDAM Menang Mataram, pihak direksi menjelaskan tentang perkembangan usaha dari PDAM selama ini yang berjalan sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh jajaran direksi. Pada umumnya perkembangan kegiatan usaha PDAM masih bergantung kepada peran serta dari pemerintah pusat melalui Departemen Pekerjaan Umum dalam membangun jaringan pipa air bersih di wilayah PDAM. Setelah pembangunan fisik tersebut selesai dikerjakan, maka terhadap seluruh jaringan pipa tersebut diserahkan kepemilikannya ke pihak pemerintah daerah sedangkan pengelolaannya menjadi tanggung jawab pihak PDAM. Konsekuensi dari hal ini terdapat permasalahan dalam hal pencatatan aset perusahaan, karena pihak pemda juga mencatatkan seluruh jaringan tersebut menjadi aset pemda. Hal ini dilakukan pemda karena pembangunan jaringan air bersih dilakukan antara pihak pemerintah pusat dan pihak pemda, dan hal ini juga sejalan bahwa pihak pemda sebagai pemegang saham dari PDAM tersebut

Adanya pencatatan aset pada dua instansi yang berbeda yaitu pihak pemda dan pihak PDAM sebagai konsekuensi dari PDAM yang berbadan hukum Perusda yang sahamnya dimiliki oleh pemda setempat. Pencatatan aset yang sama pada dua instansi ini tidak lazim, mengingat aset tersebut semula milik pemda dan karena telah dihibahkan ke PDAM, seharusnya aset tersebut menjadi milik aset PD PAM.

Ada fenomena menarik pada PD PAM di tiga provinsi ini, di satu sisi PD PAM sudah menjalankan misi fungsi sosialnya, tapi di sisi lain keterbatasan untuk menyediakan barang modal atas kegiatan PD PAM sering menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat, dalam hal ini departemen pekerjaan umum. Adanya fungsi sosial yang dijalankan oleh PD PAM sudah sesuai dengan etika korporasi yang dibangun pada PD PAM, yaitu adanya misi sosial kepada masyarakat dan misi bisnis dengan memberikan deviden pada APBD. Fungsi sosial dan fungsi bisnis yang dijalankan oleh PD PAM juga sebagai bentuk budaya korporasi sesuai dengan pandangan Djokosantoso Moeljono³⁹,

³⁸ Diskusi dengan jajaran direksi PDAM Menang Mataram pada tanggal 12 Juli 2009.

³⁹ Djokosantoso Moeljono, *Reinvensi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2004, hal 96.

yang mengatakan bahwa adanya perubahan sosial dalam perusahaan tersebut, sebagai bentuk reinvensi perusahaan dari sifat sosial ke sifat bisnis. Memang budaya sosial sebagaimana dikatakan Djokosantoso ada pada BUMN, tetapi menurut penulis, ide tentang budaya sosial ini juga dapat dipakai pada BUMD, sehingga sifat sosial dan sifat bisnis dalam BUMD tidak dapat disalahgunakan di kemudian hari.

Bagi departemen pekerjaan umum penyediaan barang modal atas kegiatan air minum sudah merupakan tanggung jawab mutlak bagi departemen ini. Hanya saja yang sering menjadi masalah dalam hal penyerahan barang modal tersebut diserahkan kepada pemda dan bukan kepada PD PAM setempat. Hal ini sering dikeluhkan oleh PD PAM⁴⁰, karena barang modal tersebut sebenarnya untuk kepentingan PD PAM, tetapi pencatatan terhadap aset tersebut dibukukan di pihak pemda setempat dan bukan di PD PAM.

Keluhan para PD PAM juga diakui oleh pihak Bappeda setempat⁴¹, pihak Bappeda mengatakan bahwa barang modal tersebut milik pihak pemda setempat, mengingat BUMD yang berbentuk badan hukum perusda, tidak diatur tentang aset perusahaan menjadi milik aset perusda. Hal ini akan berbeda apabila BUMD tersebut berbadan hukum PT, maka asetnya akan menjadi aset dari BUMD tersebut.

d. BUMD di luar sektor perbankan dan air minum

Selain BUMD di sektor perbankan dan air minum, pada umumnya pemda juga membentuk BUMD sektor lainnya (lihat tabel) di atas. Adapun dasar dibentuknya sejumlah BUMD di sektor lainnya, selain adanya amanat UU No 22 Tahun 1999 jo UU No 32 Tahun 2004, khususnya pada Pasal 177 yang menyebutkan pemda dapat membentuk BUMD yang ditetapkan dengan perda dan yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Adanya amanat dalam UU No 32 Tahun 2004 telah mengilhami sejumlah daerah untuk membentuk BUMD. Hanya saja tidak ada tidak ada batasan sektor mana saja yang dapat dibentuk sebagai BUMD. Hal ini juga diakui

⁴⁰ Wawancara dengan Direktur Umum PD PAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009.

⁴¹ Wawancara dengan Bappeda Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 April 2009, Bappeda Provinsi NTB pada tanggal 11 Juli 2009 dan Bappeda Provinsi Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

oleh Bappeda⁴² di tiga provinsi, bahwa pemda dan DPRD sepakat untuk membentuk BUMD yang perencanaan pembentukan BUMD diserahkan kepada Bappeda setempat. Terhadap ketersediaan modal bagi pembentukan BUMD tersebut menjadi tanggung jawab dari Biro Perekonomian pemda setempat.

Bagi Biro Perekonomian pemda setempat⁴³, sering mengalami kesulitan untuk menyediakan modal dasar bagi pembentukan suatu BUMD, sebab untuk membentuk suatu BUMD membutuhkan modal dasar yang cukup besar. Selain itu bagi BUMD yang berbadan hukum perusda, tidak ada diatur modal dasar pembentukan BUMD tersebut, sedangkan bagi BUMD yang berbadan hukum PT, modal dasarnya sudah ditetapkan sebesar Rp 50 juta⁴⁴.

Bagi kalangan pemda untuk membentuk suatu BUMD sering sebagai buah simalakama, karena pihak DPRD dan kepala daerah terlalu mudah untuk menetapkan suatu BUMD tanpa memikirkan segi perencanaan dan segi pendanaan yang harus disiapkan oleh Biro Perekonomian dan Bappeda. Misalnya di Provinsi Sumbar⁴⁵, rencana pembentukan BUMD PT Balairung Citra Jaya yang menelan biaya Rp 151,65 miliar, atau pembentukan BUMD di NTB⁴⁶ yaitu PT Daerah Maju Bersaing sebagai BUMD yang akan mengakuisisi PT Newmont Nusa Tenggara, yang akan menelan biaya Rp 500 miliar.

Tidak adanya pengaturan yang tegas untuk membentuk suatu BUMD atas sektor usaha tertentu belum diatur dalam UU. Jadi kehendak pemda untuk membentuk BUMD tanpa melihat sektor usaha yang akan dibentuk dimungkinkan dalam UU No 32 Tahun 2004. Akibatnya APBD tersedot untuk melakukan penyertaan modal dasar pada suatu BUMD. Oleh sebab itu sudah saatnya perlu pengaturan dan pembatasan dalam pembentukan suatu BUMD di pemda.

Bagi pemda upaya untuk memaksimalkan penerimaan APBD selain dari dana dari pemerintah pusat, seperti dana alokasi umum (DAU) dan dana

⁴² Wawancara dengan Bappeda Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 April 2009, Bappeda Provinsi NTB pada tanggal 11 Juli 2009 dan Bappeda Provinsi Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

⁴³ Wawancara dengan Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 2 Mei 2009, Biro Perekonomian Provinsi NTB pada tanggal 13 Juli 2009 dan Biro Perekonomian Provinsi Kalsel pada tanggal 9 Oktober 2009.

⁴⁴ Lihat Pasal 25 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁴⁵ Wawancara dengan pihak Bappeda Sumbar pada tanggal 28 April 2009.

⁴⁶ Wawancara dengan Dinas Pertambangan Provinsi NTB, pada tanggal 14 Juli 2009.

alokasi khusus (DAK), maka penerimaan APBD bertumpu pada PAD yang berasal dari keuntungan BUMD yang ada di daerah tersebut. Hanya saja bila dilihat dari APBD yang ada selama ini, maka hanya BUMD sektor perbankan dan sektor PAM yang lebih banyak memberikan kontribusi kepada PAD, sedangkan BUMD sektor lainnya belum bisa memberikan kontribusi kepada PAD.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Setiap pemda berhak untuk membentuk BUMD sebagaimana diamanatkan dalam UU No 32 Tahun 2004. Salah satu tujuan dibentuk dari BUMD yaitu untuk menggerakkan kegiatan ekonomi di daerah, yang implikasinya antara lain tersedianya lapangan kerja serta peningkatan PAD pada APBD setempat.

Peraturan perundang-undangan yang ada belum mengatur secara rinci tentang sektor usaha apa saja yang dapat dibentuk oleh BUMD. Permendagri hanya menyebutkan BUMD yang berbentuk badan hukum perusda dan PT. Tidak adanya pembatasan sektor usaha dalam pembentukan BUMD mengakibatkan pemerintah daerah bersama dengan DPRD setempat berlomba-lomba untuk membentuk suatu BUMD.

Bagi BUMD yang berbentuk badan hukum PT, maka segala pengaturan sudah cukup jelas sebagaimana diatur dalam UU No 40 Tahun 2007. Tapi di sisi lain pengaturan yang jelas dalam UU tersebut mengurangi hak pemerintah daerah dan DPRD setempat untuk melakukan pengawasan terhadap BUMD tersebut. Pihak pemda dan DPRD hanya bisa menerima laporan tertulis hasil dari RUPS. Tapi dari segi penerimaan keuntungan dari BUMD ini, jelas keuntungan BUMD yang berbentuk badan hukum PT lebih banyak memberikan kontribusi PAD dalam APBD.

Bagi BUMD yang berbentuk badan hukum perusda, fungsi sosial lebih dikedepankan dibandingkan misi mencari keuntungan. Dampak dari fungsi sosial ini jelas mengurangi keuntungan dari perusda ini yang implikasinya sumbangan PAD dalam APBD sangat minim sekali. Tapi dari segi pengawasan, campur tangan dari pemda dan DPRD lebih mendominasi, sehingga sering membuat pihak manajemen mengalami kesulitan dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Berdasarkan hukum perseroan maka kegiatan BUMD yang berbentuk badan hukum perusda dan PT, memiliki karakteristik yang berbeda. Hanya saja pengaturan perseroan yang berbadan hukum PT lebih jelas dan tegas telah diatur dalam UU PT, sedangkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum perusda tidak tegas bila dibandingkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum PT. Hal ini disebabkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum perusda diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi tidak jelas peraturan perundang-undangan mana yang disebutkan. Hal ini mengingat UU tentang Perusda telah dicabut sejak tahun 1969.

B. Rekomendasi

Pembentukan BUMD merupakan amanat dari UU No 32 Tahun 2004. Oleh sebab itu upaya untuk membentuk BUMD di setiap pemda perlu didukung, sehingga pemda tidak terlampau bergantung kepada pemerintah pusat.

Agar pembentukan BUMD dapat menjamin kelangsungan usahanya di setiap sektor usaha, kiranya upaya dibentuknya RUU tentang BUMD harus segera direalisasikan sebagaimana amanat prolegnas 2010 – 2014.

Pengaturan yang ideal atas BUMD dalam RUU tentang BUMD hendaknya mengatur tentang karakteristik BUMD yang berbadan hukum perusda dan BUMD yang berbadan hukum PT. Perlu juga dibatasi sektor usaha apa saja yang bisa dilakukan oleh BUMD, karena tidak semua sektor usaha dapat dilakukan oleh BUMD. Hal ini mengingat keterbatasan modal dasar yang harus disediakan oleh APBD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Diby Soemantri Priambodo, *Refleksi BUMN 1993 – 2003*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2004.
- Djokosantoso Moeljono, *Reinvensi BUMN*, Jakarta Elex Media Komputinso, 2004.
- Soekanto, Soerjono *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984
- Soekanto, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

Makalah

1. Djamal Aziz, "BUMD Pilar Perekonomian Nasional", Seminar BUMD : Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU Tentang BUMD, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI dan BKS BUMD SI, Jakarta 5 Maret 2010.
2. Hoessein, Moehammad "Badan Usaha Milik Daerah", diskusi internal pada tanggal 12 November 2009 di P3DI.
3. Rustian Kamaluddin, "Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah", makalah yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD, Jakarta 4 – 6 Desember 2000.
4. Made Suwandi "Peranan BUMD Dalam Perekonomian Daerah", Diskusi internal pada tanggal 5 Maret 2009.
5. Syahfrudin Atan Wahid, "Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Perekonomian Daerah", Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010.
6. Wihana Kirana Jaya, "*Policy Brief* BUMD, PSEKP UGM, tanpa tahun

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 78).
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Internet:

Syamsudin Batubara, "Perlunya UU tentang BUMD". <http://arsip.pontianakpost.com/berita>, diakses 11 Januari 2009

Informan:

1. Provinsi Sumatera Barat:
 - a) Biro Perekonomian;
 - b) Bappeda;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Kepala Divisi Perencanaan PT BPD Sumatera Barat (Bank Nagari);
 - e) Direksi PD PAM Kota Bukittinggi; dan
 - f) Direksi PD PAM Kota Padang.
2. Provinsi Nusa Tenggara Barat:
 - a) Biro Perekonomian;
 - b) Bappeda;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Komisaris PT Bank Nusa Tenggara Barat; dan
 - e) Direksi PD PAM Menang Mataram.
3. Provinsi Kalimantan Selatan:
 - a) Bappeda;
 - b) Biro Perekonomian;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Direksi PD PAM Bandarmasih; dan
 - e) Direksi PD PAM Barito Kuala.

INDEKS SUBJEK
KAJIAN
VOL. 14 TAHUN 2010

adat Dayak, 731,736,737,739,741,742,743,746

affirmative action, 1 42, 143, 144, 145, 158, 162, 163, 165, 166, 167, 168

akses politik publik, 1,2, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 15, 17, 18, 21, 25

APBD,706, 707, 708, 709, 717, 718. 719, 720, 721, 772, 773

Bank Pembangunan Daerah, 431, 432, 433, 434, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458

BPD, 200, 201, 208, 210, 212, 215, 217, 218, 219, 222, 223

British/UK Parliament, 404, 405, 406, 425, 426, 427

BUMD, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 676, 677, 681, 684, 685, 688, 689, 690, 691, 751,752,753,754,755,756,757,758,759,761, 762, 763, 765, 767, 768, 770, 771, 772, 773

demokratisasi di Myanmar, 371, 373, 374, 377, 380, 385, 386, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 395

desentralisasi, 557, 574

desentralisasi fiskal, 695, 696, 697, 698, 700, 702, 704, 710, 718, 721,

diplomasi parlemen, 371, 374, 376, 377, 387, 388, 389, 390, 392, 393

Fungsi pengawasan, 524, 525, 526, 529, 532, 533, 535, 536,537,538, 539, 541, 542, 544,545, 546, 547

good corporate governance, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 71, 75, 76, 78, 79, 80

GRK, 492, 494, 495, 496, 497, 498, 504, 509, 510, 516, 516
hukum pidana adat, 727,728,729,731,733,735,736,737,746
human capital, 77,79
illegal human trafficking in persons, 114, 116
imigran gelap, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123,
124, 125, 129, 130, 131, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137
industri media massa, 633, 641, 647
informasi rahasia terbatas, 346, 349, 350, 351, 354, 357, 358, 359, 363, 364,
365, 366
ITE, 229, 230, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248
keamanan negara, 7, 9, 16, 19, 20, 21, 22, 24, 25
kebijakan komunikasi, 633, 636, 637, 646, 656, 658, 660
kewenangan, 579, 580, 583, 584, 585, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595,
596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604
kinerja, 59, 60, 61, 63, 65
konservasi, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505,
506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 515, 516, 517, 518, 553, 556, 560,
567, 571
Labuhan Batu, 607, 615, 616, 617, 618, 620, 621, 623, 625, 626, 628, 629
laporan keuangan, 434, 435, 436, 437, 438, 441, 444, 445, 452, 454
netralitas, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 618, 623, 629
otonomi daerah, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 22, 23, 24, 25
parliamentary reform, 416, 420
Partai Golkar, 171, 172, 173, 178, 179, 180, 181, 183, 186, 187, 188, 190,
191, 192, 193, 194
PDAM, 201, 208, 210, 211, 213, 214,215, 216, 219, 220, 222, 223
PDIP, 171, 172, 173, 181, 182, 183, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194

pemberdayaan masyarakat, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

pembiayaan, 256, 257, 264, 265, 272, 274, 275, 276, 278, 279

Pemerintah Daerah, 345, 346, 348, 350, 352, 353, 355, 356, 358, 361, 364, 366, 524, 525, 526, 527, 529, 533, 534, 536, 539, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547

pemerintahan daerah, 2, 3, 4, 5, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25

Pemilu 2009, 171, 172, 173, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193

penanaman modal, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 599, 600, 601, 602, 603, 604

penanganan konflik, 311, 312, 312, 315, 316

penanggulangan kemiskinan, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 47, 48, 49, 50, 55, 56

Pendapatan Asli Daerah (PAD), 753, 754, 758, 768, 772

penyelundupan orang, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 100, 101, 103

people oriented, 464, 465, 475, 478, 479, 485, 486

people smuggling, 114

People to People Diplomacy, 467, 482, 483, 484, 485

peraturan daerah, 756, 763, 764, 765, 766, 768

perbankan, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 297, 298, 300

perdagangan orang, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 100, 101, 103

perlindungan nasabah: 285, 289, 290, 293, 297, 298, 301, 302, 305

Perseroan Terbatas (PT), 751, 752, 755, 756, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 771, 773

Perusahaan Daerah (Perusda), 751, 752, 755, 756, 760, 761, 763, 764, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 773.

Piagam ASEAN, 464, 472, 473, 475, 482, 485, 486

PDRB, 701, 704, 705, 706, 710, 712, 713, 714

perimbangan keuangan, 695, 708, 710

PKS, 171, 172, 173, 180, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 192, 193, 194

profesional, 60, 61, 69, 71, 73, 79

Protokol Kyoto, 493, 494, 495, 496, 499, 508, 509, 510, 513, 516, 517, 518

rahasia negara, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 633, 634, 635, 636, 644, 645, 647, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660

resolusi konflik, 315, 316, 317, 319, 322

rusun, 253, 254, 255, 256, 257, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279

sektor usaha strategis, 663, 664, 665, 666, 668, 671, 675, 688, 689, 690, 691, 692

sekuritisasi, 89

Strategi Pencitraan, 171, 173, 174, 175, 177, 178, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 194

teknologi informasi, 227, 228, 229, 230, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 247

transfer dana, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 697, 699, 700, 716, 721, 722

transnational organized crime, 111

zipper system, 142, 143, 155, 156, 160, 165, 167

**INDEKS PENGARANG
KAJIAN
VOL. 14 TAHUN 2010**

Abang Tambul Husin, 494, 505, 512
Ana Nadya Abrar, 636, 637, 658
Agus Sudiby, 635
Antar Venus, 176, 177, 178
Arend Lijphart, 406, 407
Arbi Sanit, 527, 528, 536
Arie S. Hutagalung, 271
A.Usmara, 177
Barry Buzan, 89
Bonar Simangunsong dan Daulat Sinuraya, 174
Brian Jobs, 467
Charles Osgood, 350
Charles Victor Barber, 557, 571
C.J.P.Colfer, G.R. Dahal, D. Capistrano, 561
Dan Nimmo, 176
David Osborn, 206
Diby Soemantri Priambodo, 758
Djokosantoso Moeljono, 769
Djuhaendah Hasan, 258, 261
Eko Prasajo, 610
Firmanzah, 174, 176
Gemma Rosenblatt, 407, 409
Graham p. Thomas, 406, 409
Herman Sofyandi dan Iwa Garniwa, 177
Highlen and Finley, 149
H. Rachiman, 450

Joedo dan Dwidjowijoto, 667, 668
Johan Galtung, 314, 316
John M. Ivancevich, 64
Jon Ingham, 64
Kenneth Thompson, 347
Kriesberg, 316
Lukas Luwarso, 639, 652
Machfud Sidik, 701
Made Suwandi, 207
Marsha Mildon, 112
Miriam Budiardjo, 174, 526, 528, 537
M. Mas'ud Said, 5, 7
M. Suparmoko, 494, 496
Nyoman Serikat Putra Jaya: 728,735
Ong Keng Yong, 475
Pabundu Tika, 177
Peter Shroder, 174, 176
Philip Norton, 406, 407
Raksaka Mahi, 703
Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, 701
Riduan Syahrani, 231, 232
Sentosa Sembiring, 580, 597
Sidarta, GM, 176
Siti Zuhro, 609
Soerjono Soekanto, 758, 759
Soerjono Soekanto, 758, 759
Sukawarsini Djelantik, 375
Teguh Santosa 634
William E. Francois, 5