

BAB II

TINJAUAN UMUM BADAN USAHA MILIK DAERAH DAN HAK UJI MATERIIL DI MAHKAMAH AGUNG

A. Badan Usaha Milik Daerah

1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik negara yang dikelola oleh pemerintah daerah disebut badan usaha milik daerah (BUMD). Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk turut serta pembangunan daerah, pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah menuju masyarakat yang adil dan makmur.¹⁸ Contoh perusahaan daerah antara lain: Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi.

Secara umum peranan Badan Usaha Milik Daerah pada kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu:

- a) Meningkatkan Produksi;
- b) Perluasan Kesempatan Kerja, dan
- c) Meningkatkan Pendapatan Daerah

¹⁸ Indonesia (2). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1962 Tentang Perusahaan*, Pasal 5 Ayat 2

Disisi lain, Badan Usaha Milik Daerah juga mempunyai fungsi dan peranan yang di bebaskan padanya, pokoknya adalah:¹⁹

- a) Melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah;
- b) Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah;
- c) Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;
- d) Menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah perlu dioptimalkan agar benar- benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari Badan Usaha Milik Daerah diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari Badan Usaha Milik Daerah telah berjalan sejak lama sebelum undang-undang tentang otonomi daerah disahkan. Untuk mencapai sasaran tujuan Badan Usaha Milik Daerah sebagai salah satu sarana PAD, perlu adanya upaya optimalisasi Badan Usaha Milik Daerah yaitu dengan adanya peningkatan profesionalisasi baik dari segi manajemen, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang

¹⁹ Rustian Kamaluddin, 19 "Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah", hal. 2

memadai sehingga memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya.

2 Ciri-Ciri Badan Usaha Milik Daerah

Perusahaan daerah dan/atau Badan Usaha Milik Daerah mempunyai ciri yang berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara, oleh karena itu ciri-ciri Badan Usaha milik Daerah bisa dilihat sebagai berikut:

- a) BUMD didirikan dan diawasi oleh pemerintah daerah;
- b) Pemerintah mempunyai kekuasaan absolut, karena sebagai pemegang hak kekayaan usahanya;
- c) Pemerintah daerah menguasai seluruh atau sebagian besar modal BUMD;
- d) BUMD pimpinnya adalah seorang direksi yang bisa diangkat dan dicopot kepala daerah (bupati, walikota atau gubernur);
- e) Segala risiko terjadi pada BUMD ditanggung secara penuh oleh pihak pemerintah;
- f) Sebagai penyumbang kas atau sumber pendapatan daerah bahkan negara;
- g) Sebagai instrumen penting guna pengembangan ekonomi di daerah dan nasional;
- h) Tidak semata-mata mencari keuntungan, karena laba harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Jadi tujuan BUMD tidak untuk mengumpulkan keuntungan sebesar mungkin tapi dengan modal sekecil mungkin;
- i) Pemegang saham BUMD adalah pemerintah;

- j) BUMD bisa menghimpun dana atau keuangan dari berbagai pihak seperti lembaga perbankan dan non perbankan.

3. Modal dan Kekayaan Badan Usaha Milik Daerah

BUMD sebagai perusahaan milik daerah memiliki modal dan kekayaan, yaitu;²⁰

- a) Modal Badan Usaha Milik Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian kekayaan Pemerintah daerah yang dipisahkan;
- b) Modal Badan Usaha Milik Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Pemerintah daerah yang dipisahkan tidak terdiri dari saham-saham;
- c) Apabila modal Badan Usaha Milik Daerah tersebut terdiri atas kekayaan beberapa Pemerintah daerah, maka modal dasar BUMD tersebut terdiri atas saham-saham;
- d) Modal Badan Usaha Milik Daerah, terdiri dari saham-saham, baik saham yang dimiliki oleh pemerintah daerah atau pihak lain (swasta);
- e) Berdasarkan petunjuk menteri keuangan, semua alat untuk liquid disimpan oleh bank yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Pasal 8, menyatakan bahwa saham-saham yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Daerah yang digunakan sebagai modal, terdiri dari saham biasa dan saham prioritas,

²⁰ Indonesia (3), *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah*, Pasal 7

dimana saham biasa yang bermakna saham tersebut bisa dimiliki oleh pemerintah daerah dan pihak swasta, sedangkan saham prioritas adalah saham yang hanya bisa dimiliki oleh pemerintah daerah.²¹

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 19, menyebutkan sumber modal badan usaha milik daerah adalah terdiri dari²² Pernyataan modal daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya, lebih lanjut hal tersebut bisa dilihat dari bunyi 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah,

“Pasal 19 ayat 1 Menyebutkan:

1. Sumber modal BUMD terdiri atas:

- a. Pernyataan modal daerah;
- b. Pinjaman;
- c. Hibah; dan
- d. Sumber modal lainnya.”

“Pasal 19 ayat 2 Menyebutkan:

2. Pernyataan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a dapat bersumber dari:

- a. APBD; dan/atau
- b. Konversi dari Pinjaman.”

“Pasal 19 ayat 3 menyebutkan:

3. Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dapat bersumber dari:

- a. Daerah;
- b. BUMD lainnya; dan/atau
- c. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.”

²¹ *Ibid.*, Pasal 8

²² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017, Tentang *Badan Usaha Milik Daerah*, Pasal 19

“Pasal 19 ayat 4 menyebutkan:

4. Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c dapat bersumber dari:

- a. Pemerintah Pusat;
- b. Daerah;
- c. BUMD lainnya; dan/atau
- d. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.”

“Pasal 19 Ayat 5 menyebutkan:

5. Sumber modal lainya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf d meliputi:

- a. Kapitalisasi Cadangan;
- b. Keuntungan revauasi aset; dan
- c. Agio saham.”

Bahwa modal badan usaha milik daerah yang berbentuk penyertaan modal, sebagaimana di atur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, bisa diperuntukan sebagai pendirian badan usaha milik daerah atau perusahaan daerah dan juga bisa digunakan sebagai penambahan modal badan usaha milik daerah atau perusahaan daerah serta bisa digunakan juga sebagai pembelian saham.

4. Pengurus Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah dalam pengelolaanya dipegang oleh direksi, dalam pengangkatan direksi suatu perusahaan daerah dilakukan oleh kepala daerah dengan pertimbangan DPRD tempat perusahaan daerah itu didirikan, tata cara pengangkatan direksi pada perusahaan daerah telah diatur dalam peraturan daerah. Pengurusan Badan Usaha Milik Daerah dilakukan oleh suatu Direksi. Jumlah anggota serta susunan Direksi diatur di dalam peraturan daerah yang merupakan peraturan pendiriannya, pengangkatan anggota direksi

dapat dilakukan oleh kepala daerah, jika modal badan usaha atau perusahaan daerah seluruhnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengangkatan anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah bisa dilakukan dari usulan pemegang saham prioritas, bagi badan usaha yang modalnya sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Direksi dalam menjalankan perusahaan diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya, agar menjadi lebih baik. Dalam pelaksanaannya, kewenangan yang dimiliki direksi dibatasi di dalam peraturan daerah tentang pendirian perusahaan milik daerah tersebut. Pembatasan ini sebagai kontrol oleh pemerintah daerah serta untuk menyesuaikan akan karakter perusahaan daerah masing-masing. Oleh karena itu hal yang wajar kekuasaan tersebut di atas ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan yang bersangkutan.²³

5. Pengawasan Badan Usaha Milik Daerah

Memastikan tugas manajemen perusahaan dijalankan oleh Direksi sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, maka diadakan pengawasan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah mengatur tentang pengawasan Perusahaan Daerah, bahwa Direksi dalam menjalankan pengurusan terhadap perusahaan berada di bawah pengawasan Kepala Daerah bagi Perusahaan Daerah yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Pemegang Saham atau Pemegang Saham Prioritas apabila saham-saham perusahaan tersebut dimiliki oleh lebih dari satu pemegang

²³ Indonesia (4), *Op.cit*, Pasal 15

saham. Pengawasan juga dapat dilakukan oleh badan yang dibentuk atau ditunjuk dengan diberikan mandat untuk melakukan pengawasan oleh Kepala Daerah atau Pemegang Saham. Biasanya tugas pengawasan terhadap suatu perusahaan yang besar ditunjuk suatu badan, yang menjalankan pengawasan umum terhadap perusahaan. Sedangkan untuk sejumlah perusahaan-perusahaan yang kecil ditunjuk hanya satu badan untuk melakukan pengawasan.

6. Dasar Hukum Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah

A. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Sebagaimana peraturan-peraturan yang telah ada terlebih dahulu, tidak secara rinci mengatur tentang pembentukan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah, begitu juga dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, karena pembentukan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah lebih khusus akan diatur pada peraturan daerah. Dalam ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut disebutkan:

”Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubaranya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan” (Pasal 286 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah).

Ketentuan diatas sebenarnya secara substansi hampir sama dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962

Tentang Perusahaan Daerah hanya saja berbeda istilah yang dipakai. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, dipakai istilah perusahaan daerah dan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, diistilahkan dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

B. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Secara umum pelaksanaan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, dari mulai pengertian Badan Usaha Milik Daerah yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dikatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah adalah “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah”. Hingga sampai karakteristik Badan Usaha Milik Daerah yang diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Daerah diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, begitu juga dalam hal modal Badan Usaha Milik Daerah juga diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan

Usaha Milik Daerah. Sehingga bisa dikatakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah sebuah peraturan yang utama yang dipakai dasar bagi badan usaha milik daerah.²⁴

C. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun

1990 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pada Pasal 4,7,8 dan 13 serta 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1990 yang mengatur tentang kewenangan daerah dan tugas daerah berkaitan dengan anggaran pengadaan, pemeliharaan, inventarisasi, serta perubahan status hukum dari barang milik daerah tersebut. Dalam ketentuan peraturan ini dimungkinkan pengaturan barang milik daerah terkait dengan perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah, dikarenakan aset-aset daerah juga bisa digunakan oleh Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah.²⁵

D. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun

1990 Tentang Kerjasama Antar Daerah

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 4 Tahun 1990 Tentang Kerjasama Daerah, mengatur tentang Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam sisi pendirian dan juga kerjasama antara Badan Usaha Milik Daerah dengan pihak-pihak terkait. Pada pokoknya dalam Pasal 5 dan 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Tata Cara

²⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017, Tentang *Badan Usaha Milik Daerah*. Pasal 1, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 19.

²⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1990, Tentang *Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Pasal, 4, 7, 8, 13, dan Pasal 17.

Kerjasama Antar Daerah, ada menyebutkan Badan Usaha Milik Daerah dapat melakukan kerjasama dengan pihak-pihak terkait, seperti perusahaan atau lembaga-lembaga yang berbadan hukum, dan bentuk kerjasama yang bisa dilakukan adalah dalam hal pengelolaan manajemen dan juga penjualan saham-saham yang dimiliki dan lain-lain.²⁶

7. Badan Usaha Milik Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Sudah kita ketahui bersama Pemerintah daerah berwenang mendirikan sebuah Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah dengan modal yang berasal dari anggaran dan pendapatan belanja daerah (APBD), sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) di luar pajak, dan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah selain mencari keuntungan juga membantu untuk mengembangkan dan memajukan daerah, dimana perusahaan daerah yang dibentuk bisa berwujud dari potensi-potensi yang dimiliki daerah. Dan untuk mengembangkan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan daerah yang berasal dari potensi yang dimiliki daerah, pihak Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah dapat bekerjasama dengan koperasi atau pihak swasta yang saling mendukung atas perkembangan dan kemajuan daerah dengan berdasarkan demokrasi ekonomi.²⁷

²⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1990, Tentang *Kerjasama Antar Daerah*, Pasal 5, Pasal 8.

²⁷ Prof. Dr. Zainal Asikin, S.H., SU & Dr. L. Wira Pria Suhartana, S.H., M.H, 2016, “*Pengantar Hukum Perusahaan*”, (Jakarta: Pranadamedia Group). hal.183

Kehadiran Badan Usaha Milik Daerah diharapkan menjadi solusi oleh pemerintah daerah ditengah-tengah daerah sedang mengalami defisit anggaran daerah, oleh karena itu pendiriannya dapat meningkatkan pendapatan asli daerah diluar pajak, namun ternyata keberadaannya sangat rentan diselewengkan seperti kasus penyelewengan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang menjadi perbincangan panas saat ini yaitu korupsi dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Papua barat tahun 2010-2011 sebanyak 22 miliar. Dana yang seharusnya digunakan oleh Badan Usaha Milik Daerah PT. Papua Doberay Mandiri untuk menambah modal perusahaan ternyata dipinjamkan kepada anggota DPRD Papua barat yang diperkirakan setiap anggota dewan menerima 500-700 juta, dan ini melibatkan sekitar 44 anggota DPRD.²⁸

Badan Usaha Milik Daerah jika berfungsi sebagai *problem solver* bagi defisit anggaran daerah, diharapkan Badan Usaha Milik Negara akan menjadi bagian yang penting oleh pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam memberikan pelayanan masyarakat umum, Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki daerah diharapkan dapat menjadi penyeimbang perekonomian yang selama ini dikuasai oleh pihak swasta, sehingga perekonomian masyarakat kecil atau koperasi. Dan perlu diketahui Badan Usaha Milik Daerah adalah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah diluar pajak, yang efektif, signifikan, atas deviden dan hasil privatisasi.

Pemerintah daerah selaku pemegang saham atas Badan Usaha Milik Daerah, dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selalu menganggarkan

²⁸ *Ibid.*, hal. 29

tambahan modal bagi Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah, dimana Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah yang dirasa kurang sehat atau ingin mengembangkan usahanya namun tidak mencukupi dana, maka pemerintah daerah akan memberikan bantuan dana tersebut, namun tidak jarang sebagian masyarakat menanyakan akan kinerja Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah, yang pada pokoknya berfungsi menambah pendapatan daerah tetap sebaliknya banyak menggunakan anggaran pemerintah daerah dalam pengelolaannya.²⁹ Idealnya dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah, adanya orang yang ditugaskan khusus untuk melakukan pengawasan guna mengontrol internal serta memberikan masukan dan saran-saran pada tata cara pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah, karena tidak menutup kemungkinan Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah ini, yang didirikan atas kebijakan pemerintah daerah, yang sarat dengan kepentingan akan dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi untuk itulah sangat pentingnya ada orang yang secara khusus melakukan pengawasan agar Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah, mendapatkan keuntungan dan mensejahterakan masyarakat dan terbentuk *good corporate governance* menjadi landasan dalam aktivitas.³⁰

Pada tahun 1962 terdapat undang-undang yang mengatur tentang perusahaan daerah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah yang pendiriannya dengan peraturan daerah, dan

²⁹ *Ibid.*, hal. 183-184

³⁰ *Ibid.*, hal. 30

kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut, namun undang-undang ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena telah dicabut oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 6 Tahun 1968 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang menyebutkan bahwa pernyataan tidak berlakunya undang-undang yang tercantum dalam lampiran III undang-undang ini ditetapkan pada saat undang yang menggantikannya mulai berlaku.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 177 mengatur bahwa pemerintah daerah dapat memiliki badan usaha milik daerah yang pendirian, merger, pelepasan kepemilikan, atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan dengan di rubahnya undang-undang tentang pemerintah daerah memberikan dampak Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tapi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan

Daerah.³¹ Dan saat ini telah ada peraturan secara khusus mengatur tentang perusahaan daerah yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 1 angka 1 dikatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah adalah “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah”.

Berkaitan dengan karakteristik Badan Usaha Milik Daerah, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 6 menyatakan sebagai berikut:³²

“Pasal 6 menyebutkan:

1. Karakteristik BUMD meliputi:
 - a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
 - b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 2) Lebih dari (10 Pemerintah Daerah.
 - 3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan pemerintah daerah.
 - c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
 - e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.
2. Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b angka 2) dan angka 4), kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen).”

³¹ *Ibid.*, hal. 184-185

³² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017, Tentang *Badan Usaha Milik Daerah*, Pasal 6.

Sedangkan terkait dengan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Daerah, diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 7 yang menyatakan sebagai berikut:³³

Pasal 7 menyatakan:

“Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- 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.”

Pada era otonomi daerah saat ini, banyak memberikan manfaat bagi pengembangan daerah, dimana daerah bisa mengelola atau mengatur rumah tangganya sendiri, dan pada era otonomi daerah ini peluang daerah untuk mengembangkan daerahnya sangat terbuka luas, pemerintah daerah bisa membentuk Badan Usaha Milik Daerah untuk menjadikan sebagai sumber pendapatan lain di luar pajak, yang bisa mengembangkan daerah dengan otonomi daerahnya, untuk itu agar perkembangan daerah dengan berdiri Badan Usaha Milik Daerah berjalan dengan baik, maka diperlukan juga dasar dasar hukum, sebagai payung hukumnya yang dapat menjadi pijakan atau pedoman agar Badan Usaha Milik Daerah berperan sebagai lembaga bisnis yang profesional, mandiri dan dapat berkiprah serta memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global.

³³ *Ibid.*, Pasal 7

Bahwa dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 9 ayat 1 yang menyatakan bahwa ada 2 aspek yang mendasari akan pendirian Badan Usaha Milik Daerah yakni kebutuhan daerah dan kelayakan usaha Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah:³⁴ Kemudian pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 9 ayat 2 menyatakan, kebutuhan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 1 huruf a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, paling tidak ada 2 aspek yaitu pelayanan umum yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah serta juga menyediakan akan kebutuhan masyarakat.³⁵

Sedangkan usaha Badan Usaha Milik Daerah akan dianggap layak jika memenuhi analisa terhadap kelayakan ekonomi, dan adanya kajian atas pasar dan pemasaran, sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 1 huruf b dikaji melalui analisa terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lain sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, berisi 3 aspek yaitu:³⁶

- a) Adanya peraturan perundang-undangan yang akan digunakan sebagai dasar atas pendirian BUMD;

³⁴ *Ibid.*, Pasal 9, Ayat 1

³⁵ *Ibid.*, Pasal 9, Ayat 2

³⁶ *Ibid.*, Pasal 9, Ayat 3

- b) Infrastruktur dan ketersediaan teknologi, harus ada untuk menunjang pengelolaan BUMD menjadi lebih baik;
- c) Dan hal terpenting dalam pengelolaan BUMD dan dianggap layak adalah ketersediaan sumber daya manusia yang mampu bersaing pada ranah pasar, dan mempunyai keahlian pada bidangnya.

8. Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

A. Perusahaan Umum Daerah (Perumda)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan pemerintah daerah bisa membentuk Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah (PERUMDA) atau perusahaan perseroan daerah (PERSERODA) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah harus memperhatikan banyak aspek diantaranya adalah aspek kebutuhan daerah, dan kesesuaian serta kelayakan bidang usaha Badan Usaha Milik Daerah yang akan dijalankan, karena salah satu tujuan dibentuknya Badan Usaha Milik Daerah adalah untuk mengembangkan perekonomian daerah, mensejahterakan masyarakat, untuk itu Badan Usaha Milik Daerah harus dikelola dengan baik dan benar, sehingga menghasilkan laba dan pemasukan bagi pemerintah daerah.³⁷

³⁷ Prof. Dr. Zainal Asikin, S.H., SU & Dr. L. Wira Pria Suhartana, S.H., M.H, *Loc., Cit*, hal. 185

Modal dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah berasal dari pernyataan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yaitu kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Adapun Badan Usaha Milik Negara modalnya berasal dari penyertaan modal negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Modal Badan Usaha Milik Daerah yang berasal dari penyertaan modal ditetapkan dengan Peraturan Daerah sedangkan penyertaan modal negara kepada Badan Usaha Milik Negara ditetapkan dengan peraturan pemerintah.³⁸

Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan Badan Usaha Milik Daerah dan penambahan modal Badan Usaha Milik Daerah, sehingga pada saat pembentukan Badan Usaha Milik Daerah dicantumkan jumlah modal dalam Peraturan Daerah pembentukan Badan Usaha Milik Daerah yang kemudian dibentuk atau disertakan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal untuk memberikan modal pada Badan Usaha Milik Daerah yang dibentuk tersebut yang dapat berupa uang dan barang milik daerah.

Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perumda adalah Badan Usaha Milik Daerah yang seluruhnya modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. dalam hal Perumda dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus mengubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Jika dibandingkan dengan perusahaan umum (Perum), bahwa

³⁸ *Ibid.*, hal. 185

Perum adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Sebagaimana telah dipaparkan Perumda hanya dapat dimiliki oleh suatu daerah. Pada Perumda, kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan (KPM), berkedudukan sebagai pemilik modal. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 1 angka 4, KPM merupakan organ Perumda yang dimiliki kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas.³⁹

Kepemilikan seluruh modal oleh satu daerah tersebut penting karena sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 8, pembentukan Perumda diprioritaskan untuk perlindungan dan pemenuhan hajat hidup orang banyak, sehingga bermanfaat bagi pihak-pihak terkait, baik pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Daerah atau masyarakat itu sendiri, dengan menyediakan barang atas jasa yang bermutu yang sesuai kebutuhan. Dalam penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor

³⁹ Dian Cahyaningrum, 2018, "*Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD*", Jakarta, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI (Jurnal Negara Hukum: Vol. 9, No. 1 Juni 2018), hal. 65-66

54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “penyediaan kemanfaatan umum antara lain:⁴⁰

- 1) Bidang usaha awal bisa berwujud penyediaan barang dan jasa yang mempunyai mutu yang tinggi dan ekonomis;
- 2) Akan lebih efisien Badan Usaha Milik Daerah yang menyediakan pelayanan penyediaan air dari pada oleh perangkat daerah;

Dengan memiliki seluruh modal, maka daerah dapat menentukan arah kebijakan Perumda untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum guna memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.

Sebagai entitas bisnis yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi Perumda diupayakan semurah mungkin agar terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain, meskipun bukan suatu prioritas, Perumda masih tetap harus mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut dirasa cukup memberatkan Perumda karena harus “berdiri di dua kaki” yaitu di satu sisi harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (*public service*), dan di sisi lain juga harus mengejar target PAD yang telah ditetapkan.

Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, menyatakan tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari beberapa sumber diantaranya adalah dari pemerintah

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 66

daerah yang berupa penyertaan modal daerah, atau juga bisa bersumber dari pinjaman atau dana hibah.⁴¹

B. Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda)

Perseroda tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (*profit oriented*). Keuntungan Perseroda menjadi sumber Pendapatan Asli daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda. Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah tidak mengatur, tentang tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula *profit oriented* berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat. Pernyataan ini muncul karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang

⁴¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017, Tentang *Badan Usaha Milik Daerah*., Pasal 19., Ayat 1

hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda.⁴²

Mengingat tujuan utama Perseroda adalah *profit oriented*, maka direksi Perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan atau pun aksi bisnis (*business action*) yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak tertutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh direksi justru menimbulkan kerugian Perseroda. Terkait dengan kerugian tersebut, direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan itikat baik dan penuh tanggung jawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroda sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya. Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fiduciary duties* dari direksi, yaitu tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (Perseroda) yang dipimpinnya sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), itikat baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*).⁴³ Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*Bona Fides*), *proper purpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*Unfettered Discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict of Duty and Interest*). Dalam Undang-Undang Republik

⁴² Dian Cahyaningrum., *Loc., Cit.* hal. 70-71

⁴³ Munir Fuady., 2003, "Perseroan Terbatas Paradigma Baru", (Bandung: Citra Aditya Bakti), hal. 81

Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, tugas *fiduciary duty* dapat dilihat dalam:⁴⁴

- a. Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menyebutkan direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
- b. Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Menyebutkan, direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan/atau anggaran dasar;
- c. Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, berbunyi, direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan;
- d. Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menyatakan, pengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran dasar perseroan, maka perseroan yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari

⁴⁴ Indonesia (5), *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Tentang Perseroan Terbatas*,

tindakan direksi tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) direksi.⁴⁵ Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

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

Sebaliknya apabila direksi tidak memiliki itikad baik, salah dan lalai dalam melaksanakan tugas kepengurusan Perseroan, serta melakukan tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* maka berdasarkan Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, setiap anggota direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan. Dalam hal direksi terdiri atas (dua) anggota direksi atau lebih, maka berdasarkan Pasal 97 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40

⁴⁵ Hasbullah F. Sjawie, “*Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires*”, Jurnal Hukum Prioris, Vol. 6 No. 1 Tahun 2017, hal. 12-32

Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, tanggung jawab tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi.

9. *Good Corporate Governance (GCG).*

A. *Pengertian Good Corporate Governance (GCG)*

Pada pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, kemandirian dan independensi dari direksi dan pengawas, bebas dan tidak terpengaruh atas intervensi dari pihak manapun, merupakan pelaksanaan dari tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance (GCG)*). *Forum Organization for Eco Normic Cooperation and Development (OeCD)* mendefinisikan *good corporate governance (GCG)*, sebagai berikut:⁴⁶

- a. Hubungan yang dibangun dari perilaku-perilaku yang berbeda oleh pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan perusahaan, yaitu pemegang saham, para pengelola atau pekerja perusahaan dan lain-lain, guna membentuk team yang solid dan menciptakan strategi perusahaan untuk mengendalikan perusahaan.
- b. Tata kelola perusahaan berkaitan dengan seperangkat peraturan tentang kerangka hubungan dan perilaku perusahaan swasta, kemudian membentuk perumusan strategi perusahaan. Hal ini dapat disebut sebagai sisi normatif dari tata kelola perusahaan (*Nomormative side of corporate governance*).

⁴⁶ Yudho Taruno Muryanto dan Djuwitayastuti, " *Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Rangkan Mewujudkan Good Corporate Governance* " (Jurnal Yustisia Vol. 3 No. 1 Januari-April 2014), hal. 127.

Berbagai keuntungan yang diperoleh dengan penerapan *good corporate governance* bagi suatu perusahaan antara lain menurut Azhar Maksum, dijelaskan sebagai berikut:⁴⁷

- a. Perusahaan yang menerapkan *Good Corporate Governance* dengan baik, akan berpengaruh pada terciptanya budaya kerja yang lebih baik, serta kebijakan-kebijakan yang diambil oleh perusahaan akan lebih cepat dan efisien;
- b. Perusahaan yang menerapkan *good corporate governance* dengan baik pada pengelolaan perusahaan, akan meminimalkan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pemangku jabatan;
- c. Perusahaan yang menerapkan *good corporate governance* dengan baik pada pengelolaan perusahaan, akan menaikkan citra dan nilai investor, karena pengelolaan perusahaan yang baik akan meningkatkan kepercayaan bagi pemegang saham, dan mendatangkan investor;
- d. Perusahaan yang menerapkan sistem *good corporate governance* yang baik pada perusahaan juga akan mempengaruhi etos kerja karyawan akan lebih baik;
- e. Perusahaan dengan pelaksanaan *good corporate governance* dengan baik, maka akan meningkatkan rasa percaya diri pada stakeholder, sehingga akan mempengaruhi prestasi perusahaan ke

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 127.

arah yang lebih baik, sehingga perusahaan akan mempunyai citra yang baik dalam dunia usaha;

- f. Perusahaan yang menerapkan sistem *good corporate governance* dengan konsisten dan baik, akan menyehatkan manajemen perusahaan, dengan transparansi pengelolaan perusahaan, sehingga setiap orang dapat mengawasi jalannya perusahaan, sehingga akan meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan dan perusahaan akan menjadi perusahaan yang sehat dan mudah untuk berkembang.

Perusahaan yang menerapkan sistem *good corporate governance* (GCG), harus mengetahui dan mengaplikasikan prinsip yang ada pada pengelolaan perusahaan yang baik yakni:⁴⁸

- a. Keterbukaan Informasi;
- b. Akuntabilitas atau kejelasan fungsi;
- c. Pertanggung Jawaban;
- d. Kemandirian;
- e. Kewajaran

B. Sinkronisasi Hukum dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

a. Teori Sinkronisasi Hukum

Mengidentifikasi norma hukum, ada tiga konsepsi pokok yang harus diperhatikan seperti yang diungkapkan oleh Roni Hanitijo Soemitro:

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 127.

- 1) Konsepsi legalitas positivistas, yang mengemukakan, norma harus dibuat oleh pejabat yang berwenang dan kemudian diundangkan;
- 2) Pada norma-norma yang tidak tertulis harus tetap menjadi bagian dari hukum yang berlaku;
- 3) Aturan yang ada atau hidup di masyarakat, harus dianggap sama dengan keputusan kepala suku atau keputusan hakim.

Pada teorinya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dikaji secara vertikal dan horizontal, dimana jika dikaji secara vertikal berarti mengkaji atas hierarki peraturannya.⁴⁹ Sedangkan jika dikaji secara horizontal, maka akan dilihat terkait aplikasi peraturan dimasyarakat, secara berkelanjutan. Oleh karena itu dapat dikatakan dengan melakukan sinkronisasi hukum, akan diharapkan memperoleh jawaban yang utuh dan menyeluruh, akan kelebihan dan kekurangan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pada bidang tertentu.

Terkait dengan tujuan *good corporate governance* (GCG), I Ketut Mardjana mengungkapkan bahwa *corporate governance* merupakan proses dan struktur pengelolaan bisnis dan urusan-urusan perusahaan lainnya dalam rangka meningkatkan kemakmuran korporasi dan akuntabilitas perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham yang optimal dalam jangka panjang dan dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholder yang lain.⁵⁰

Agar tujuan tersebut tercapai maka pengelolaan perusahaan yang baik harus dilakukan berdasarkan pada 5 prinsip sebagaimana diatur dalam Pasal 92 Ayat 1

⁴⁹ Roni Hanittijo S, dan Rono Soemitro, "Masalah-masalah Sosiologi Hukum", (Bandung: Sinar Baru, 1984), hal. 110.

⁵⁰ I Ketut Mardjana, "Corporate Governance dan Privatisasi", (Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol 1, No. 2 Oktober-Desember 2002), hal. 30-31.

dan 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yakni:

Pasal 92 Ayat 1:

“Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik”

Pasal 92 Ayat 2:

“Tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 terdiri atas prinsip:

- a. Transparansi;
- b. Akuntabilitas;
- c. Pertanggungjawaban;
- d. Kemandirian; dan
- e. Kewajaran”

Dari 5 prinsip yang diatur dalam Pasal 92 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, dapat dimaknai sebagai berikut:⁵¹

- a. Transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang relevan mengenai perusahaan;
- b. Akuntabilitas berarti perusahaan harus memberikan sebuah kejelasan tentang pengelolaan perusahaan, baik dalam tataran pertanggung jawaban oleh para pengurus, atau tentang transparansi pengelolaan manajemen atau kejelasan fungsi dan pelaksanaan, sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;

⁵¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017, *Loc.Cit*, Pasal 92, Ayat 2.

- c. Pertanggung jawaban berarti perusahaan harus menyeimbangkan antara pengelolaan perusahaan terhadap regulasi-regulasi yang ada dan tata cara pengelolaan perusahaan yang baik dan sehat;
- d. Kemandirian adalah keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat;
- e. Kewajaran adalah keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada pengertian *good corporate governance* sebagaimana di paparkan dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kemandirian maka masing-masing organ Perumda harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam pengelolaan Perumda. Direksi dan anggota dewan pengawas harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, tanpa ada tekanan, paksaan ataupun pengaruh dari siapapun termasuk KPM yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung

1. Pengertian Hak Uji Materiil

Yang dimaksud dengan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta

apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil berkenaan dengan isi dari suatu perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.⁵²

Dalam literatur, terdapat 3 (tiga) kategori pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:⁵³

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*)
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Jadi pengujian materiil tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan peradilan. Pada dasarnya fungsi hak menguji materiil adalah berupa fungsi pengawasan, yaitu agar materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih-lebih dan paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tidak bertentangan dengan Undang-Undang sebagai “*the supreme law*.”

Dalam hal ini, agar Undang-Undang dapat dilindungi atau terproteksi, maka keberadaan hak menguji materiil sebagai bagian dari “*the guarentees of the constitution*.” Undang-Undang sebagai hukum tertulis tertinggi harus menjadi sumber dari pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

⁵² H.R. Sri Soemantri M. *Hak Uji Material Di Indonesia*, (Bandung :Alumni, 1997), hal. 11.

⁵³ *Ibid.*, hal. 15.

Secara *a contrario* peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tidak boleh menyimpangi, bertentangan atau tidak konsisten dengan Undang-Undang Dasar (khususnya). Keberadaan hak menguji materiil pada hakekatnya berupa alat kontrol atau pengendali terhadap kewenangan suatu peraturan perundang-undangan, jika ada pendapat menyatakan hak menguji materiil berkaitan dengan konsep trias politika adalah suatu kekeliruan. Dalam **konsep trias politika**, khususnya konsep “*seperation of power*,” fungsi satu badan tidak dibenarkan melakukan “intervensi” terhadap badan lain. Keberadaan hak menguji materiil adalah koreksi terhadap konsepsi “*seperation of power*,” keberadaannya lebih relevan dengan konsepsi “*chek and balances*,” yaitu agar suatu badan tidak melewati kewenangannya.

Pengaturan hak menguji materiil di Indonesia baru dimulai dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (yang beberapa ketentuannya telah dirubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 1999), sebagaimana ditetapkan Pasal 26, yang kesimpulannya :

1. Hanya Mahkamah Agung yang diberi kewenangan untuk menguji materiil, badan-badan kekuasaan kehakiman lainnya tidak diberi wewenang untuk itu.
2. Putusan Mahkamah Agung dalam rangka pelaksanaan hak menguji materiil tersebut berupa pernyataan tidak sah peraturan perundang-undangan yang diuji tersebut dan dengan alasan bahwa isi dari peraturan yang dinyatakan tidak sah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.

3. Yang dapat diuji hanya bentuk hukum berupa peraturan perundangundangan dan jenis yang dapat diuji adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah ke bawah.
4. Hak menguji materiil dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
5. Peraturan yang telah dinyatakan tidak sah tersebut dicabut oleh instansi yang bersangkutan atau yang menetapkan.

Kemudian, apabila diteliti dengan seksama Penjelasan Pasal 26 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 jo. Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tersebut, dapat disimpulkan bahwa:

1. Pembentuk undang-undang berpendapat bahwa undang-undang pun dapat diuji secara materiil terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar.
2. Pemberian kewenangan hak menguji materiil terhadap undang-undang hanya dapat diberikan oleh pembentuk Undang-Undang Dasar (MPR) oleh karenanya harus diatur dalam Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.
3. Hak menguji peraturan pelaksanaan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak diberikan kepada Mahkamah Agung. Dengan perkataan lain, menurut pembentuk Undang-Undang No. 14 tahun 1970 jo. Undang-Undang No. 35 Tahun 1999), hanya dapat diuji terhadap undang-undang atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak terhadap UUD. Jadi, Undang-Undang Dasar tidak dapat dipakai sebagai “batu uji”.

Kemudian dengan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu UU No. 4 Tahun 2004 (yang menggantikan Undang-Undang Dasar No.

14 Tahun 1970 jo. UU No. 35 Tahun 1999), mengenai kewenangan hak menguji materiil diatur dalam Pasal 11 ayat (2) b yang menyebutkan bahwa : “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.”

Hak menguji materiil pada Mahkamah Agung juga diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dalam Pasal 31, sebagai berikut :

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang,
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak menguji materiil terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 1993, sebagaimana dinyatakan dalam konsiderans “menimbang” yaitu dimaksudkan untuk mengatur pelaksanaan peradilan mengenai hak menguji materiil, agar penyelenggaraan peradilan mengenai hal itu dapat berjalan lancar.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang tentang Mahkamah Agung yang baru yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hak menguji materiil pada Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 31, sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga) puluh hari kerja sejak putusan diucapkan.

2. Kewenangan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melaksanakan Kekuasaan Kehakiman adalah merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan

peradilan, dalam melaksanakan tugasnya adalah kekuasaan yang mandiri, bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif), pengaruh pembuat undang-undang (legislatif) maupun pengaruh luar lainnya serta melakukan pengawasan tertinggi atas pelaksanaan peradilan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Menurut Tap MPR RI No. III/MPR/1978 Jo. UU No. 5 tahun 2004, Mahkamah Agung memiliki fungsi antara lain:

- a) fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali, sengketa mengadili dan perampasan kapal sing;
- b) fungsi menguji peraturan perundang-undangan (judicial review), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- c) fungsi pengaturan, yaitu mengisi kekosongan hukum;
- d) fungsi membina dan mengawasi Peradilan dan Hakim di bawahnya serta mengawasi Notaris dan Penasihat Hukum;
- e) fungsi memberi nasehat hukum kepada Presiden dalam pemberian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke Lembaga Tinggi Negara lainnya.
- f) fungsi adminisfiatif, yaitu mengelola administasi, keuangan dan organisasi itu sendiri.

Selain itu Mahkamah Agung mempunyai fungsi lain yang diatur oleh Undang-Undang tersendiri, seperti menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum), pengawas Partai Politik (UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dan lain sebagainya.

Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak mengatur secara rinci mengenai prosedur atau hukum acara pengujian. Pengaturan mengenai prosedur pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang disinggung dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hal ini diatur dalam Pasal 31A. Dalam pasal 31A diatur mengenai subjek Pemohon, kemudian waktu mulainya pemeriksaan bukan waktu proses pemeriksaan, kemudian amar putusan, dan muatan putusan dalam Berita Negara. Tidak dijelaskan mengenai ketentuan proses beracara dalam persidangan seperti pemeriksaan peraturan perundang-undangan yang dipermasalahkan di persidangan, penjelasan dari Pemohon dan Termohon mengenai permasalahan peraturan perundangundangan yang diuji, sanksi apabila ada kesalahan dalam pemeriksaan peraturan perundangundangan di persidangan dalam berbagai aspek.

Proses beracara dalam proses persidangan hak uji materiil diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 mengenai Hak Uji

Materiil. Hal ini bertujuan untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 31A ayat (7) Undang-Undang No 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Di dalam Perma Nomor 1 Tahun 2011 Pasal 5 ayat (2) hanya menyebutkan bahwa majelis hakim agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil tersebut dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Tetapi, apabila dianalisa secara tersirat dalam Pasal 5 Perma Nomor 1 Tahun 2011 maka dapat disimpulkan proses persidangan dilakukan secara tertutup. Dalam BAB III tentang Pemeriksaan Dalam Persidangan hanya ada 1 Pasal yang mengatur proses sidang hak uji materiil tetapi secara tertutup, yaitu sebagai berikut:

- a) Ketua bidang tata usaha negara atas nama Ketua Mahkamah Agung menetapkan majelis hakim agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang hak uji materiil tersebut.
- b) Majelis hakim agung memeriksa dan memutus permohonan hak uji materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku dalam waktu sesingkat-singkatnya sesuai asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Terkait pemeriksaan persidangan hak uji materiil di Mahkamah Agung, ada perbedaan pendapat mengenai penyelenggaraan sidang pengujian peraturan perundangundangan yang dilakukan secara tertutup oleh beberapa pihak. Mahkamah Agung selaku badan peradilan yang mempunyai wewenang menguji

secara materiil terhadap peraturan dibawah Undang-Undang menyatakan pelaksanaan hak uji materiil dilakukan secara tertutup karena hak uji materiil bersifat administratif saja. Hal ini dinyatakan berdasarkan pernyataan Mahkamah Agung yang menegaskan tidak pernah menutup-nutupi proses persidangan uji materiil (*judicial review*) peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang untuk publik. Hanya saja selama ini proses Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung lebih bersifat administratif, sehingga tidak memerlukan keterangan atau pemeriksaan dari para pihak yang terlibat.

Ketentuan Mahkamah Agung dalam pemeriksaan permohonan hak uji materiil dalam persidangan tidak sesuai dengan asas-asas yang berlaku dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dijelaskan dalam Pasal 13 ayat (1) mengenai asas “sidang terbuka untuk umum“. Apabila sidang hak uji materiil diadakan secara tertutup, hal ini melanggar Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dimana pihak Pemohon maupun Termohon berhak menyaksikan jalannya pemeriksaan sidang hak uji materiil yang berguna untuk melihat transparansi pemeriksaan dan pengambilan putusan oleh hakim sehingga tidak bersifat sepihak saja tanpa mempertanyakan pendapat Pemohon dan Termohon. Menurut Peneliti Indonesia *Legal Roundtable* (ILR), Erwin Natosman Oemar, apabila masyarakat tidak pernah mengetahui proses uji materiil sama saja telah mencederai hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan melanggar asas transparansi dan akuntabilitas yang selama ini diagungkan oleh Mahkamah Agung sendiri.