

# IMPLIKASI YURIDIS DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP PENGATURAN BADAN USAHA MILIK DAERAH DI INDONESIA

Made Gde Subha Karma Resen; Yudho Taruno Muryanto  
Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali; Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
Surakarta  
Email : karma\_2r@yahoo.co.id; yudho\_fhuns@yahoo.com

## Abstract

*The enactment of Law Number 23 Year 2014 on Regional Government has implications for setting local owned enterprises (BUMD) in Indonesia. Law No. 23 Year 2014, revoke Law Number 5 of 1962 and Law Number 32 Year 2004, the previous both are the legal basis for setting local owned enterprises in Indonesia. In Law No. 23 Year 2014, specifically regulates the local owned enterprise, namely in Chapter XII, consisting of 12 Articles, starting from Article 331 to Article 343 and scattered in several chapters, Article 1 paragraph 40, Article 134 paragraph (1) letter c, 188 paragraph (1) c, subsection 298 (5) c, subsection 304 (1) and (2), 320 (2) g, 402 paragraph (2), 405 and Article 409.*

**Key Words:** *Local Owned Enterprises (BUMD), Law Number 23 Year 2014 on Regional Government.*

## Abstrak

Diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi yuridis terhadap pengaturan BUMD yang selama ini telah ada di Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mencabut dan menyatakan tidak berlaku, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana keduanya merupakan payung hukum pengaturan BUMD selama ini. Pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, secara khusus mengatur BUMD Pada BAB XII terdiri dari 12 Pasal, dimulai dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 serta tersebar di beberapa pasal, seperti Pasal 1 angka 40, Pasal 134 ayat (1) huruf c, 188 ayat (1) huruf c, 298 ayat (5) huruf c, 304 ayat (1) dan (2), 320 ayat (2) huruf g, 402 ayat (2), 405 dan Pasal 409.

**Kata Kunci:** Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## A. Pendahuluan

Disela-sela berakhirnya pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada tanggal 2 Oktober 2014 telah diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diundangkannya undang-undang tersebut, memberikan implikasi yuridis terhadap keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang selama ini pengaturannya masih sangat "rancu" tidak hanya dalam tataran yuridis tetapi juga tataran praktis. Pada awalnya BUMD diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, padahal sesungguhnya Undang-Undang tersebut telah dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 tentang

Pernyataan tidak Berlakunya berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi tidak adanya pengaturan menyebabkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 masih diberlakukan, dan masih menghiasi peraturan daerah di beberapa daerah terkait peraturan daerah yang mengatur tentang BUMD.

Tanpa terasa dinamika otonomi daerah-pun mengalami pasang surut dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan dan telah di amandemennya beberapa peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah dan pemerintahan daerah. Nampaknya sampai saat ini di Indonesia, belum tercapai keselarasan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Sebab itu Hatta menegaskan demokrasi politik

saja tidak cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya, namun juga harus terdapat demokrasi ekonomi. Pemikiran Hatta menurut penulis tidak terlepas dari pandangan sosialisme holistik, (Konsep demokrasi ekonomi yang holistik; perlunya demokrasi dalam pengendalian produksi maupun distribusi) yang menekankan demokrasi ekonomi untuk menanggapi ditolaknya kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal. (Carol C Goul, 2006 : 61-62).

Arah mencapai demokrasi ekonomi tidak mudah. Salah satu contohnya adalah terkait produk hukum, Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebagian besar substansinya masih terfokus pada demokrasi politik (lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta perubahannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagian besar pasal-pasal perubahan masih terkait dengan persoalan-persoalan politik).

Patut diapresiasi dan didukung dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, BUMD masih menjadi perhatian yaitu sebagai salah satu badan usaha yang diadakan sebagai penunjang di daerah, terutama di era otonomi daerah, meskipun tidak dapat dipungkiri masih terdapat aturan hukum yang masih tumpang tindih pengaturannya (seperti peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan Negara). Ada beberapa alasan Pemerintah Daerah sangat antusias melibatkan diri dalam kegiatan usaha dengan mendirikan BUMD. Terhadap hal tersebut dalam perkembangan ada beberapa pertimbangan sebagai gambaran umum mempertahankan eksistensi BUMD, diantaranya: (1) berdasarkan pertimbangan ideologis. Contoh di negara-negara sosialis diyakini bahwa alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/daerah. Hal ini dalam rangka melindungi buruh dan orang banyak dari kemungkinan pemerasan oleh pengusaha swasta/kapitalis; (2) di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha boleh jadi dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan karena swasta tidak/belum mampu berperan; (3) untuk melindungi kepentingan umum/orang banyak, dengan maksud pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli atau untuk memberikan saingan kepada kegiatan swasta agar tidak terjadi monopoli. Dalam hal ini sekurang-kurangnya pemerintah ingin berperan sebagai *price leader*; (4) mencari keuntungan, dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan pemerintah baik

untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik. (Adrian Sutedi, 2009 : 216-217). Berdasarkan paparan tersebut di atas maka pada tulisan ini dijabarkan secara singkat implikasi yuridis diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengaturan BUMD di Indonesia.

## **B. Perkembangan Badan Usaha Milik daerah di Indonesia sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014**

Istilah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mengemuka selama ini tidak terlepas dari kehadiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, akan tetapi pada undang-undang tersebut tidak satupun ditemukan istilah Badan Usaha Milik Daerah. Pada Pasal 2 undang-undang tersebut memberi penjelasan tentang Perusahaan Daerah: "*Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.*" Pasal tersebut sama sekali tidak menunjukkan apakah perusahaan daerah merupakan BUMD, walaupun pada pasal tersebut memperlihatkan ciri perusahaan daerah merupakan badan hukum dengan harta yang terpisah (Penjelasan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1962). Selain itu ketidakjelasan pengertian perusahaan pada konsep perusahaan daerah menyebabkan perusahaan daerah kesulitan dalam menjalankan fungsi, pengelolaan dan pengembangannya.

Pada perkembangannya, istilah BUMD muncul sejak dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda. Meskipun Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut menitik beratkan pada bentuk hukum, akan tetapi istilah BUMD dibaurkan dengan istilah Perusahaan Daerah. Hal itu dapat diamati pada:

### **Konsideran huruf c.**

"bahwa pada kenyataannya pada saat ini masih terdapat banyak jenis dasar hukum Badan Usaha Milik Daerah...."

### **Konsideran huruf d.**

"bahwa dengan keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, menyebabkan semakin tumbuh dan berkembangnya Perusahaan Daerah...."

### **Konsideran huruf e.**

“bahwa pengelolaan Perusahaan Daerah harus diselenggarakan secara efisien dan efektif....”

### **Konsideran huruf f.**

“bahwa sambil menunggu diberlakukannya undang-undang yang baru tentang Perusahaan Daerah....”

### **Konsideran huruf g.**

“bahwa....perlu dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah....”

Pembauran istilah BUMD juga dapat diamati pada intruksi tersebut beserta lampirannya dan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Dari beberapa peraturan tersebut dapat dipahami bahwa istilah perusahaan daerah dan badan usaha milik daerah dibaurkan, istilah perusahaan daerah masuk ke dalam istilah BUMD. Dapat dicermati pada Pasal 2, bahwa: “*Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).*” Nampaknya kembali pembauran tersebut terjadi, bahkan lebih tidak terdapat perbedaan dalam pemberian istilah bentuk hukum “Perusahaan Daerah/PD”, padahal jika diamati Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990, Instruksi Menteri tersebut sudah mempergunakan istilah “Perumda” atau “perusahaan umum daerah,” tidak perusahaan daerah lagi.

Secara yuridis penggunaan istilah Badan Usaha Milik Daerah dirasa lebih tepat, karena jika kita cermati aspek sejarah pengaturan Perusahaan Daerah Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 sesungguhnya telah dianulir keberlakuannya berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. (Pasal 2 Undang-Undang No. 6 Tahun 1969) Hanya saja sampai saat ini (sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014) belum ada pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 yang telah ketinggalan jaman ini.

Pada perkembangannya istilah Badan Usaha Milik Daerah untuk menyebutkan Perusahaan Daerah lebih sering digunakan baik dalam kajian legal maupun nonlegal, begitu juga dari berbagai undang-undang lebih sering menggunakan istilah BUMD.

Istilah BUMD juga terdapat di dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, pada Pasal 84 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah mendirikan BUMD, didirikan dengan Peraturan Daerah. Namun ketentuan tersebut belum memberikan definisi yang jelas tentang BUMD. Perubahan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menjadi Undang-Undang No 32 tahun 2004, lalu dirubah lagi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, juga belum memberikan definisi atau batasan yang jelas tentang BUMD terutama pada Pasal 177 yang menyatakan: “*Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*” Keberadaan BUMD tidak terlepas dari perkembangan kebijakan terkait dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pada awalnya, BUMN merupakan perusahaan-perusahaan negara baik yang berbentuk badan-badan berdasarkan hukum perdata maupun yang berbentuk badan hukum berdasarkan hukum publik antara lain yang berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia diatur dengan *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419. Dalam rangka mensinkronkan segala kegiatan ekonomi pada saat itu, Pemerintah mengeluarkan Perpu nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Selanjutnya, untuk menertibkan usaha negara berbentuk Perusahaan Negara terutama karena ada banyak usaha negara dalam bentuk Perusahaan Negara yang inefisien, maka Pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Dalam Perpu ini, ditetapkan bahwa usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam Perusahaan Jawatan (Perjan) yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan dalam *Indonesische Bedrijvenwet (Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419), Perusahaan Umum (Perum) yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, dan Persero yang merupakan penyertaan negara pada perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang atau KUHD (*Wetboek Van Koophandel, Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23). (Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah)

Seiring dengan perkembangan jaman serta dalam rangka menjamin kepastian dan penegakan hukum mengingat terjadinya dualisme pengaturan pada Perseroan Terbatas yang selama ini diatur dalam KUHD (*Staatsblad* Tahun 1847 Nomor

23) dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen*, *Staatsblad* 1939: 569 jo.717), maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagai pengganti Buku Kesatu Titel Ketiga Bagian Ketiga Pasal 36 sampai dengan Pasal 56 Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*, *Staatsblad* 1847: 23) yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas berikut segala perubahannya, terakhir dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1971 dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen*, *Staatsblad* 1939: 569 jo.717).

Seiring dengan terbitnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana Perpu Nomor 1 Tahun 1969 yaitu Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Namun demikian, mengingat bahwa Perpu 1 Tahun 1969 dan kedua Peraturan Pemerintah tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman, serta didorong dengan terbitnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang hanya mengatur dua bentuk hukum badan usaha negara yaitu Perum dan Persero. Sementara Perjan, dengan terbitnya Undang-Undang ini, harus dirubah bentuk hukumnya menjadi Perum atau Persero.

Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah merupakan undang-undang yang penyusunannya diawali dari terbitnya Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Mengingat bahwa pembinaan Pemerintahan Daerah berada di bawah tanggung jawab Menteri Dalam Negeri, maka peraturan pelaksana Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri baik berupa Peraturan menteri Dalam Negeri seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah.

Selain koperasi, usaha swasta, dan badan usaha milik Negara (BUMN), perusahaan daerah

(PeRUSDA) merupakan salah satu bentuk usaha dimana pada hakikatnya merupakan cerminan Daerah dalam mengembangkan potensi-potensi yang ada di Daerah, atau marwah dari Pasal 33 dan Pasal 18 UUD NRI 1945 jo Pasal 177 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jika dibandingkan dengan Negara-negara Sosialis seperti Chechoslovakia, Polandia dan lain-lain, peranan Perusahaan Daerah terletak di bidang industri yang bersifat lokal (*local industry*) ataukah industri kecil (*small industry*), berbeda peranannya dengan perusahaan-perusahaan yang dikuasai langsung oleh Negara dan langsung di bawah Menteri yang membidangi urusan tersebut. (M. Natzir Said, 1985 : 269), Jadi peran Perusahaan Daerah berbeda dengan Perusahaan Negara. Nampaknya hal tersebut dapat dicermati dari fakta yang terjadi bahwa, Perusahaan Daerah di Indonesia hanya sebatas pada lingkup Daerah, tidak memiliki akses langsung ke perekonomian nasional atau langsung menjalankan peranan negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik sebagaimana yang dapat dilakukan oleh BUMN. Penjelasan dalam Undang-Undang Perusahaan Daerah (Undang-Undang No. 5 Tahun 1962) juga telah menyatakan bahwa suatu kesatuan produksi sebagaimana disebutkan pada Pasal 5 Ayat (1) dimaksudkan adalah bersifat regional, yaitu kesatuan produksi dalam arti yang luas dimana meliputi memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum yang bersifat regional, untuk kebutuhan seluruh masyarakat dan tidak termasuk dalam bidang-bidang usaha yang diselenggarakan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan permasalahan bentuk badan hukum tersebut penulis menelusuri beberapa peraturan yang mengatur bentuk badan hukum Perusahaan Daerah, diantaranya:

1. Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Dapat disimpulkan dari intruksi dan peraturan menteri dalam negeri tersebut, bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Umum Daerah (Perumda)/Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Sejak terbitnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, maka sebagian BUMD ada yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Bentuk hukum badan hukum BUMD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau PD dan Perseroan Terbatas atau PT (Persero), kemudian dalam oprasionalnya setiap BUMD tunduk pada masing masing ketentuan yang mengatur tentang badan hukum masing-masing, dengan kata lain bagi Perusahaan Daerah berlaku ketentuan tentang Perusahaan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sedangkan untuk BUMD yang bentuk badan hukumnya Perseroan Terbatas berlaku undang-undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas yang untuk saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan laporan hasil studi Biro Analisa Keuangan DepKeu tahun 1997 dicatat bahwa perkembangan BUMD secara kuantitatif telah berlangsung cukup pesat, yaitu dari sejumlah 122 buah pada awal Pelita I hingga mencapai 651 buah pada tahun 1996, dan trend ini semakin bertambah di era otonomi dan desentralisasi, hanya saja peningkatan jumlah BUMD secara kuantitatif tidak disertai dengan peningkatan pada sisi kualitasnya. (Rustian Kamaluddin, 2000) Berikut trend pertumbuhan jumlah perusahaan BUMD yang ada di Indonesia sejak tahun 2007 hingga tahun 2010, akan ditunjukkan pada tabel 5 berikut ini:

**Tabel 1: Pertumbuhan Jumlah Perusahaan BUMD menurut Provinsi Tahun 2007-2010**

No	Provinsi	2007	2008	2009	2010
1	Nanggroe Aceh Darussalam	23	23	24	24
2	Sumatera Utara	24	24	24	24
3	Sumatera Barat	20	20	20	20
4	Riau	14	14	14	14
5	Jambi	12	12	12	12
6	Sumatera Selatan	17	17	17	17
7	Bengkulu	6	6	6	6
8	Lampung	14	14	14	14
9	Bangka Belitung	3	3	3	3
10	Kepulauan Riau	5	5	6	6
11	DKI Jakarta	11	11	12	12
12	Jawa Barat	59	60	64	64
13	Jawa Tengah	138	139	142	142
14	Daerah Istimewa yogyakarta	16	16	16	16
15	Jawa Timur	89	86	86	86

No	Provinsi	2007	2008	2009	2010
16	Banten	7	7	8	8
17	Bali	22	21	21	21
18	Nusa Tenggara Barat	13	13	13	13
19	Nusa Tenggara Timur	30	30	31	31
20	Kalimantan Barat	12	12	13	13
21	Kalimantan Tengah	8	8	8	8
22	Kalimantan Selatan	17	17	17	17
23	Kalimantan Timur	13	14	14	14
24	Sulawesi Utara	10	10	10	10
25	Sulawesi Tengah	14	14	19	19
26	Sulawesi Selatan	26	28	29	29
27	Sulawesi Tenggara	14	12	13	13
28	Gorontalo	5	5	6	6
29	Sulawesi Barat	3	3	3	3
30	Maluku	8	8	8	8
31	Maluku Utara	8	7	9	9
32	Papua Barat	4	4	4	4
33	Papua	9	9	9	9
<b>JUMLAH</b>		674	672	695	695

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2012.

Dari data di atas, ada 5 (lima) provinsi yang memiliki BUMD terbanyak hingga tahun 2010. Peringkat pertama adalah Provinsi Jawa Tengah yang memiliki 142 BUMD. Di urutan kedua Provinsi Jawa Timur yang mempunyai 86 BUMD, diikuti dengan Provinsi Jawa Barat di urutan ketiga dengan 61 BUMD. Provinsi Nusa Tenggara Timur di urutan keempat dengan 31 BUMD dan pada urutan kelima Provinsi Sulawesi Selatan dengan 29 BUMD. Namun secara keseluruhan, pertumbuhan BUMD dari tahun 2007 hingga tahun 2010 menunjukkan perkembangan yang rendah karena hanya mengalami pertumbuhan 3,3 % (persen). (Media Keuangan Daerah, edisi 3 Vol II : 62-63).

**Tabel 2: Kepemilikan BUMd (Provinsi dan Kabupaten/Kota) Tahun 2010**

No	Kepemilikan BUMd/2010	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Total
1	Nanggroe Aceh Darussalam	1	23	24
2	Sumatera Utara	5	19	24
3	Sumatera Barat	5	15	20
4	Riau	2	12	14
5	Jambi	1	11	12
6	Sumatera Selatan	5	12	17

No	Kepemilikan BUMd/2010	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Total
7	Bengkulu	2	4	6
8	Lampung	2	12	14
9	Bangka Belitung	0	3	3
10	Kepulauan Riau	0	6	6
11	DKI Jakarta	12	0	12
12	Jawa Barat	10	54	64
13	Jawa Tengah	10	132	142
14	DI yogyakarta	3	13	16
15	Jawa Timur	2	84	86
16	Banten	0	8	8
17	Bali	2	19	21
18	Nusa Tenggara Barat	4	9	13
19	Nusa Tenggara Timur	2	29	31
20	Kalimantan Barat	10	3	13
21	Kalimantan Tengah	7	1	8
22	Kalimantan Selatan	2	15	17
23	Kalimantan Timur	12	2	14
24	Sulawesi Utara	8	2	10
25	Sulawesi Tengah	2	17	19
26	Sulawesi Selatan	2	27	29
27	Sulawesi Tenggara	4	9	13
28	Gorontalo	5	1	6
29	Sulawesi Barat	0	3	3
30	Maluku	6	2	8
31	Maluku Utara	1	8	9
32	Papua Barat	0	4	4
33	Papua	2	7	9
<b>JUMLAH</b>		<b>92</b>	<b>603</b>	<b>695</b>

Sumber: diolah dari Media Keuangan Daerah, Kemendagri, 2012.

Dari 695 BUMD yang ada di 33 provinsi, sebanyak 603 BUMD dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota, dan 92 BUMD dimiliki oleh pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota yang paling banyak memiliki BUMD adalah Provinsi Jawa Tengah dengan 132 BUMD. Pada urutan kedua Provinsi Jawa Timur dengan 84 BUMD, urutan ketiga Provinsi Jawa Barat dengan

54 BUMD. Di urutan keempat Provinsi Nusa Tenggara Timur 29 BUMD, dan di urutan kelima Provinsi Sulawesi Selatan dengan 27 BUMD.

Pemerintah provinsi yang paling banyak memiliki BUMD adalah Provinsi DKI Jakarta dengan 12 BUMD, di tempat kedua ada ketiga adalah Jawa Tengah dan Jawa Barat dengan 10 BUMD dan di tempat keempat hingga keenam yaitu Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan dengan 5 BUMD.

**Tabel 3: Kelompok Lapangan Usaha BUMD**

No	Lapangan Usaha	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Jumlah
1	Pertanian	2	11	13
2	Pertambangan dan Pengecilan	3	10	13
3	Industri Pengolahan	22	35	57
4	Listrik, Gas dan Air	3	329	332
5	Bangunan dan Konstruksi	6	16	22
6	Perdagangan, Restoran dan Hotel	15	63	78
7	Angkutan dan Komunikasi	2	12	14
8	Lembaga Keuangan, Sewa Bangunan dan Jasa Perusahaan	30	101	131
9	Jasa-jasa	9	26	35
<b>Jumlah Total</b>		<b>92</b>	<b>603</b>	<b>695</b>

Sumber: Kemendagri, 2012.

Berdasarkan kelompok lapangan usaha, BUMD yang paling banyak dimiliki pemerintah provinsi adalah usaha lembaga keuangan, sewa bangunan dan jasa-jasa yang mencapai 30 BUMD. Di urutan kedua bidang usaha industri pengolahan dengan 22 BUMD dan di urutan ketiga usaha perdagangan, restoran dan hotel dengan 15 BUMD.

Sedangkan yang paling banyak dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah BUMD di sektor lapangan usaha listrik, gas dan air yang mencapai 329 BUMD. Pada urutan kedua lapangan usaha lembaga keuangan, sewa bangunan dan jasa perusahaan dengan 101 BUMD. Di urutan ketiga lapangan usaha perdagangan, restoran dan hotel dengan 63 BUMD, di urutan keempat lapangan usaha industri pengolahan dengan 35 BUMD dan di urutan kelima lapangan usaha jasa-jasa dengan 26 BUMD.

### C. Implikasi Yuridis diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah Terhadap Pengaturan BUMD

Kehadiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 beberapa waktu lalu ini, memberikan implikasi secara yuridis terhadap pengaturan BUMD yang selama ini telah ada di Indonesia. Jika dicermati pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini, secara khusus mengatur berkenaan dengan BUMD pada BAB XII terdiri dari 12 Pasal, dimulai dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 serta tersebar di beberapa pasal, seperti BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 40, yang memberikan pengertian tentang BUMD, serta beberapa pasal yang menjadi sangat penting dicermati terkait dengan keberadaan BUMD, seperti Pasal 134 ayat (1) huruf c, 188 ayat (1) huruf c, 298 ayat (5) huruf c, 304 ayat (1) dan (2), 320 ayat (2) huruf g, 402 ayat (2), 405 dan Pasal 409.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah sesuai dengan Pasal 409 dengan tegas menyatakan bahwa: Dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587); mencabut dan menyatakan tidak berlaku:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

yang mana sebelum berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, kedua undang-undang tersebut menjadi payung hukum keberadaan BUMD di Indonesia, sehingga BUMD yang telah

ada sebelum Undang-Undang Pemerintahan Daerah baru berlaku, seluruh BUMD yang ada di Indonesia wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang baru tersebut dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut diundangkan (Pasal 402 ayat (2)).

Akan tetapi dengan masih sangat barunya keberadaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, belum dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, sehingga masih dapat digunakan/diberlakukan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang baru tersebut (Pasal 405), serta undang-undang mengamanatkan bahwa paling lama 2 (dua) tahun sejak diundangkan, peraturan pelaksanaannya harus sudah ditetapkan (Pasal 410).

Pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 telah memberikan pengertian BUMD secara tegas, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 memberi pengertian bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Jika mencermati pasal-pasal pada BAB XII, memberikan penegasan-penegasan diantaranya;

#### **Pasal 331**

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- (2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah.
- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
  - a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
  - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
  - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.
- (5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
  - a. kebutuhan Daerah;
  - b. dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pendirian BUMD bukanlah suatu keharusan, akan tetapi menjadi pertimbangan bagi daerah sebagai sarana dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah guna memberikan legitimasi diadakannya BUMD yang didasarkan pada kebutuhan daerah, dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk (tabel 1, 2, 3).

Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi, sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran dan analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya. Nampaknya pembentuk undang-undang, telah memberikan kriteria usaha BUMD berkaitan dengan sifat pelayanan umum, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum Pasal 331 ayat (5) huruf a, yaitu air minum, pasar dan transportasi umum di daerah.

Pasal tersebut di atas juga telah mempertegas jenis dan bentuk hukum BUMD, yaitu perusahaan umum daerah (PerUMDA) dan perusahaan perseroan daerah (PerSeRODA).

PerUMDA sebagaimana secara khusus diatur pada Pasal 334 sampai dengan Pasal 338, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Permodalan. Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. Ini merupakan hal baru yang secara tegas diatur, bahwa terbuka peluang bagi PerUMDA berubah bentuk hukum serta dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
2. Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.

PerSeRODA, juga mendapatkan porsi pengaturan khusus sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342, adapun cirri-cirinya sebagai berikut:

1. Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas

yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. setelah pendiriannya ditetapkan dengan Perda, selanjutnya pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

2. Modal PerSeRODA terdiri dari saham-saham, dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.
3. Organ perusahaan perseroan daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.
4. PerSeRODA dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

Berkenaan dengan sumber modal BUMD, pada Pasal 332 mengatur bahwa sumber modal BUMD terdiri atas: penyertaan modal Daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya (kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham). Penyertaan modal harus ditetapkan dengan Perda (Pasal 333), penyertaan modal dimaksud dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, baik itu bisa berupa uang dan barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### d. Simpulan

Diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi yuridis terhadap pengaturan BUMD yang selama ini telah ada di Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mencabut dan menyatakan tidak berlaku, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana keduanya merupakan payung hukum pengaturan BUMD selama ini. Hal-hal baru terkait pengaturan BUMD dapat dicermati pada beberapa pasal dalam undang-undang tersebut. Pada BAB XII

terdiri dari 12 Pasal, dimulai dari Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 serta tersebar di beberapa pasal, seperti Pasal 1 angka 40, Pasal 134 ayat

(1) huruf c, 188 ayat (1) huruf c, 298 ayat (5) huruf c, 304 ayat (1) dan (2), 320 ayat (2) huruf g, 402 ayat (2), 405 dan Pasal 409.

#### daftar Pustaka

- Adrian Sutedi. 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Hendra Nurthjahya. 2006. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- M. Natzir Said. 1985. *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia (Ditinjau dari Segi Hukum Perusahaan)*. Bandung : Alumni.
- Media Keuangan Daerah. *Peran Strategis BUMD dalam Pembangunan Ekonomi Daerah*. edisi 3 Volume II.
- Rustian Kamaluddin. 2000. "Peran dan Pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah". disajikan pada rapat koordinasi pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta, 4-6 Desember 2000.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);