

## **KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM BADAN USAHA MILIK DAERAH**



*sumber: ayoksinau.com*

### **I. PENDAHULUAN**

Dalam rangka memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah dan penyelenggaraan kepentingan umum, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat BUMD) yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah (selanjutnya disebut Perumda) dengan perusahaan perseroan Daerah (selanjutnya disebut Perseroda)<sup>1</sup>.

Kedudukan Perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku. Kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas<sup>2</sup>.

Dalam sebuah pemberitaan daring, Ketua MPR RI, Zulkifli Hasan mengatakan bahwa peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sangat penting dan strategis dalam penguatan ekonomi daerah serta mengurangi kesenjangan di Indonesia. "BUMD bisa menimbulkan wirausahawan-wirausahaan baru. Sehingga, tercapailah keseimbangan antara daerah dengan pusat" kata Zulkifli dalam acara Award Top BUMD 2017 di Balai Kartini, Jakarta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

<sup>2</sup> Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang perseroan terbatas serta peraturan pelaksanaannya (Pasal 1 angka (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas)

<sup>3</sup> Fajar Sulaiman, Warta Ekonomi, "Legislator: Peran BUMD Penting Dalam Penguatan Ekonomi Daerah", <https://www.wartaekonomi.co.id/read142318/legislator-peran-bumd-penting-dalam-penguatan-ekonomi-daerah>, diakses tanggal 21 Juni 2020 pukul 12.22.

Pada tahun 2014 Mahkamah Konstitusi menegaskan, keuangan badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah merupakan bagian dari keuangan negara yang tetap bisa diperiksa dan diaudit Badan Pemeriksa Keuangan. Pemisahan kekayaan negara, yakni perusahaan negara atau daerah, tidak berakibat pada peralihan hak dari negara ke BUMN/BUMD. Hal itu terungkap dalam putusan MK dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK<sup>4</sup>.

Sebagai bagian dari keuangan negara, maka pelaksanaan kegiatan BUMD tidak lepas dari peran dan tanggungjawab eksekutif dalam hal ini terutama adalah Kepala Daerah yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD bahwa Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.

Bagaimanakah kedudukan kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam BUMD?. Tulisan Hukum ini dimaksudkan sebagai informasi hukum untuk dapat memahami kedudukan dan kewenangan Kepala Daerah dalam BUMD yang berbentuk Perumda dengan Perseroda berdasarkan pendekatan yuridis normatif.

## **II. PERMASALAHAN**

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana kedudukan dan kewenangan Kepala Daerah dalam BUMD yang berbentuk Perumda dengan Perseroda?

## **III. PEMBAHASAN**

Karakteristik BUMD diantaranya ialah badan usaha yang didirikan oleh Pemerintah Daerah (Pemda), dimiliki oleh 1 (satu) Pemda atau lebih dari 1 (satu) Pemda, seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, bukan merupakan organisasi perangkat Daerah (OPD), dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha<sup>5</sup>. Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada BUMD.

---

<sup>4</sup> Bpk.go.id "BPK Tetap Bisa Audit BUMN dan BUMD, diakses 19 Juni 2020, Pukul 14.00 Wita.

<sup>5</sup> Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

## A. Perbedaan dan Persamaan BUMD berbentuk Perumda dengan Perseroda

Perbedaan dan persamaan antara Perumda dengan Perseroda dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

NO.	PERIHAL	PERUMDA	PERSERODA
<b>Perbedaan</b>			
1.	Kepemilikan Modal	BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.	BUMD yang berbentuk perseroan terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah <sup>6</sup> .  Modal dasar Perseroan paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar harus ditempatkan dan disetor penuh <sup>7</sup> .
2.	Tujuan Pendirian	Pendirian perumda diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik <sup>8</sup> .	Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam anggaran dasar Perseroan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran dasar dan keterangan lain yang berkaitan dengan pendirian Perseroan dimuat dalam Akta pendirian perseroan <sup>9</sup> .
3.	Dasar Pendirian	Perda pendirian Perumda paling sedikit memuat: a. Nama dan tempat kedudukan; b. Maksud dan tujuan; c. Kegiatan usaha; d. Jangka waktu berdiri; e. Besarnya modal dasar dan modal disetor; f. Tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan g. Penggunaan laba	Perda pendirian Perseroda paling sedikit memuat: a. Nama dan tempat kedudukan; b. Maksud dan tujuan; c. Kegiatan usaha; d. Jangka waktu berdiri; dan e. Besarnya modal dasar
4.	Anggaran Dasar	Anggaran Dasar Perumda diatur dan merupakan bagian Perda pendirian	Perseroan Didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia <sup>10</sup> . Anggaran Dasar

<sup>6</sup> Pasal 5 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>7</sup> Pasal 32 *juncto* Pasal 33 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

<sup>8</sup> Pasal 8 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>9</sup> Pasal 18 *juncto* Pasal 8 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

<sup>10</sup> Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007. Akta Notaris adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Notaris menurut KUH Perdata Pasal 1870 dan HIR Pasal 165 (Rbg 285) yang mempunyai kekuatan pembuktian mutlak dan mengikat.

			<p>Perseroda dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran dasar Perseroda memuat<sup>11</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Nama dan tempat kedudukan;</li> <li>Maksud dan tujuan;</li> <li>Kegiatan usaha;</li> <li>Jangka waktu berdiri;</li> <li>Besarnya jumlah modal dasar dan modal disetor;</li> <li>Jumlah saham;</li> <li>Klasifikasi saham dan jumlah saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap saham;</li> <li>Nilai nominal setiap saham;</li> <li>Nama jabatan dan jumlah anggota Komisaris dan anggota Direksi;</li> <li>Penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;</li> <li>Tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Komisaris dan anggota Direksi.</li> </ol>
5.	Organ BUMD	<p>Organ Perumda terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>KPM (Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah);</li> <li>Dewan Pengawas; dan</li> <li>Direksi</li> </ol> <p>Jumlah anggota Dewan Pengawas (Dewas) dan anggota Direksi untuk Perumda ditetapkan oleh KPM. Anggota Dewas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Anggota Dewas diberhentikan oleh KPM.</p> <p>Direksi pada Perumda diangkat oleh KPM dan jumlah anggotanya paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang dengan masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat</p>	<p>Organ Perseroda terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>RUPS ;</li> <li>Komisaris; dan</li> <li>Direksi.</li> </ol> <p>Jumlah anggota Komisaris dan anggota Direksi untuk Perseroda ditetapkan oleh RUPS. Anggota Komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Anggota Komisaris diberhentikan oleh RUPS.</p> <p>Direksi pada Perseroda diangkat oleh RUPS dan jumlah anggotanya paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang dengan masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan dalam hal anggota Direksi memiliki</p>

Berdasarkan KUH Perdata Pasal 1866 dan HIR 165, Akta Notaris merupakan alat bukti tulisan atau surat pembuktian yang utama sehingga dokumen ini merupakan alat bukti persidangan yang memiliki kedudukan yang sangat penting. Menurut Pasal 1 angka 7 UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang dimaksud Akta Notaris adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini; UU Jabatan Notaris.

<sup>11</sup> Pasal 17 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

		diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.	keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.
6.	Penggunaan Laba BUMD <sup>12</sup>	<p>Diatur dalam Anggaran Dasar dan digunakan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Pemenuhan dana cadangan;</li> <li>Peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perumda yang bersangkutan;</li> <li>Dividen yang menjadi hak Daerah;</li> <li>Tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;</li> <li>Bonus untuk pegawai; dan/atau</li> <li>Penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol> <p>Perumda wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal perumda.</p> <p>Dividen Perumda yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh KPM.</p> <p>Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan.</p>	<p>Penggunaan laba Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai PT (Perseroan Terbatas).</p> <p>Dividen Perseroda yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.</p> <p>BUMD melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi<sup>13</sup>.</p>

<sup>12</sup> Pasal 100-105 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>13</sup> Pasal 106 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

7.	Kepailitan BUMD <sup>14</sup>	Direksi Perumda hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar Perumda dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala Daerah dan DPRD.	Direksi Perseroda hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar Perseroda dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala Daerah dan DPRD, untuk selanjutnya ditetapkan oleh RUPS.
<b>Persamaan</b>			
1.	Sumber Modal <sup>15</sup>	<p>Sumber Modal BUMD terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Penyertaan modal Daerah;</li> <li>Pinjaman;</li> <li>Hibah (belanja hibah)<sup>16</sup>; dan</li> <li>Sumber modal lainnya.</li> </ol> <p>Penyertaan Modal dapat bersumber dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>APBD; dan/atau</li> <li>Konversi dari pinjaman</li> </ol> <p>Pinjaman dapat bersumber dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Daerah;</li> <li>BUMD lainnya; dan/atau</li> <li>Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol> <p>Hibah dapat bersumber dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah Pusat;</li> <li>Daerah;</li> <li>BUMD lainnya; dan/atau</li> <li>Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol> <p>Sumber modal lainnya meliputi<sup>17</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Kapitalisasi cadangan;</li> <li>Keuntungan revaluasi aset; dan</li> <li>Agio saham.</li> </ol>	
2.	Larangan	<p>Anggota Dewas atau anggota Komisaris dilarang memegang lebih dari 2 (dua) jabatan Anggota Dewas dan/atau anggota Komisaris.</p> <p>Anggota Dewas atau anggota Komisaris dilarang memegang jabatan rangkap sebagai<sup>18</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Anggota Direksi pada BUMD, BUMN, dan/atau BUMS;</li> <li>pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau</li> <li>pejabat lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.</li> </ol> <p>Anggota Direksi dilarang memegang jabatan rangkap sebagai<sup>19</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Anggota Direksi pada BUMD lain, BUMN, dan BUMS;</li> <li>Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau</li> <li>Jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.</li> </ol>	

<sup>14</sup> Pasal 127 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>15</sup> Pasal 19 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>16</sup> Pasal 298 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup> Yang dimaksud dengan “kapitalisasi cadangan” adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan. Yang dimaksud dengan “keuntungan revaluasi aset” adalah selisih revaluasi aset yang berakibat naiknya nilai aset. Yang dimaksud dengan “agio saham” adalah selisih lebih dari penjualan saham dengan nilai nominalnya.a

<sup>18</sup> Pasal 49 PP Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD

<sup>19</sup> Pasal 67 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

		Pegawai BUMD dilarang menjadi pengurus partai politik <sup>20</sup> .
3.	Anak Perusahaan BUMD	<p>BUMD dapat membentuk anak perusahaan<sup>21</sup>. Dalam membentuk anak perusahaan, BUMD dapat bermitra dengan BUMN atau BUMD lain dan/atau Badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia. Mitra yang dimaksud paling sedikit memenuhi syarat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan public dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian;</li> <li>Perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir;</li> <li>Memiliki kompetensi dibidangnya; dan</li> <li>Perusahaan mitra harus menyetor dalam bentuk uang secara tunai paling sedikit sebesar 25% (dua puluh lima persen) yang dihitung secara proporsional sesuai kesepakatan dari modal dasar.</li> </ol> <p>Pembentukan anak perusahaan harus memenuhi persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Disetujui oleh KPM atau RUPS;</li> <li>Minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali;</li> <li>Laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;</li> <li>Memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan</li> <li>Tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah.</li> </ol> <p>Setiap penambahan modal disetor yang mengakibatkan perubahan kepemilikan saham BUMD di anak perusahaan dilakukan dengan persetujuan oleh KPM atau RUPS.</p>
4.	Perubahan Bentuk Hukum BUMD	<p>BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi<sup>22</sup> yang meliputi Restrukturisasi regulasi dan/atau Restrukturisasi perusahaan.</p> <p>Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Perubahan bentuk hukum Perumda menjadi Perseroda; dan</li> <li>Perubahan bentuk hukum Perseroda menjadi Perumda.</li> </ol> <p>Perusahaan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).</p> <p>Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMD sebagai salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal BUMD guna memperbaiki kinerja dan/atau meningkatkan nilai BUMD<sup>23</sup>. Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMD agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional serta dilaksanakan dengan memperhatikan efisiensi biaya, manfaat, dan resiko. Restrukturisasi dilakukan terhadap BUMD yang terus menerus mengalami kerugian dan kerugian tersebut mengancam kelangsungan usaha BUMD<sup>24</sup>.</p>

<sup>20</sup> Pasal 78 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>21</sup> Pasal 107 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>22</sup> Pasal 114 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 7 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>24</sup> Pasal 112 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

5.	Penghasilan Dewan Pengawas/Komisaris	Penghasilan anggota Dewan Pengawas/Anggota Komisaris ditetapkan oleh KPM/RUPS, paling banyak terdiri atas <sup>25</sup> : a. Honorarium; b. Tunjangan; c. Fasilitas; dan/atau d. Tantiem atau insentif kinerja
----	--------------------------------------	--

## B. Kedudukan dan Kewenangan Kepala Daerah dalam BUMD

Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan<sup>26</sup>. Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada BUMD.

Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri yang dilampiri dengan kebutuhan daerah, analisis kelayakan usaha, ringkasan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir, dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir, dan dokumen RPJMD<sup>27</sup>.

Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD dan hasil penilaian Menteri disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan rencana pendirian BUMD diterima. Pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam kebijakan BUMD meliputi:

- a. Penyertaan modal;
- b. Subsidi;
- c. Penugasan;
- d. Penggunaan hasil pengelolaan kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
- e. Pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan (selanjutnya disingkat KPM), pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal dan pada Perseroda berkedudukan sebagai pemegang saham. Kepala Daerah selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham pada Perseroda mempunyai kewenangan mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.

Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham Perseroda di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). RUPS adalah organ Perseroda yang

<sup>25</sup> Pasal 51 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>26</sup> Pasal 2 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>27</sup> Pasal 10 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat, antara lain air minum, pasar, dan transportasi. Yang dimaksud dengan "dokumen Perda tentang APBD" antara lain ringkasan APBD dan daftar penyertaan modal Daerah.

memegang kekuasaan tertinggi dalam Perseroda dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris<sup>28</sup>. Kepala Daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah dalam mengambil keputusan<sup>29</sup>. Hak substitusi tersebut berupa pelimpahan kewenangan dari Kepala Daerah selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham pada Perseroda. Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud antara lain<sup>30</sup>:

- a. Perubahan anggaran dasar;
- b. Pengalihan aset tetap;
- c. Kerja sama;
- d. Investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- e. Penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
- f. Pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
- g. Penetapan besaran penggunaan laba;
- h. Pengesahan laporan tahunan;
- i. Penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
- j. Jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

Berdasarkan keputusan KPM, KPM menyerahkan kewenangan kepada Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah. Berdasarkan keputusan RUPS, RUPS menyerahkan kewenangan kepada Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah sebagai pemegang saham terbesar dan/atau Daerah yang menginisiasi peraturan daerah mengenai pendirian BUMD.

Penyerahan kepada Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dilakukan untuk melaksanakan seleksi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi yang masa jabatannya berakhir dan/atau dalam hal terjadi kekosongan jabatan<sup>31</sup>. Kepala Daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris hingga kemudian menetapkan 1 (satu) Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.

---

<sup>28</sup> Pasal 1 angka (15) PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>29</sup> Pasal 33 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>30</sup> Pasal 3 ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>31</sup> Pasal 2 Permendagri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah

Dalam hal terjadi kerugian daerah, Kepala Daerah tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroda apabila dapat membuktikan tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroda, dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan Perseroda secara melawan hukum<sup>32</sup>.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud paling sedikit meliputi<sup>35</sup>:

- a. Laporan realisasi anggaran;
- b. Laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- c. Neraca;
- d. Laporan operasional;
- e. Laporan arus kas;
- f. Laporan perubahan ekuitas; dan
- g. Catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.

Penyajian laporan keuangan dilakukan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Penilaian tingkat kesehatan merupakan tolok ukur kinerja BUMD yang dilakukan setiap tahun oleh BUMD dan disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk dijadikan dasar evaluasi BUMD. Kepala Daerah menyampaikan hasil penilaian tingkat kesehatan kepada Menteri<sup>36</sup>.

KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Dewan Pengawas yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perumda kecuali anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah<sup>37</sup>. Selanjutnya dalam hal pengadaan barang dan jasa BUMD ketentuannya ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang pelaksanaannya memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Pasal 34 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>35</sup> Pasal 320 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>36</sup> Pasal 110 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

<sup>37</sup> Pasal 50 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD.

<sup>38</sup> Pasal 93 PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD

#### IV. PENUTUP

Kesimpulan yang dapat ditarik dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang diurai dan berlaku di atas adalah sebagai berikut:

1. BUMD terdiri atas Perumda dan Perseroda. Beberapa perbedaan antara Perumda dan Perseroda diantaranya ialah tentang Kepemilikan Modal, Tujuan Pendirian, Dasar Pendirian, Anggaran Dasar, Organ BUMD, Penggunaan Laba, dan Kepailitan. Sedangkan dalam hal persamaannya adalah terkait dengan Sumber Modal, Larangan, Anak Perusahaan, Perubahan Bentuk Hukum, dan Penghasilan Dewan Pengawas/Komisaris.
2. Disamping kedudukannya selaku Kepala Daerah, dalam BUMD Kepala Daerah juga memiliki fungsi sebagai KPM yang mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada Perumda dan sebagai pemegang saham pada Perseroda. Kepala Daerah selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham pada Perseroda mempunyai kewenangan mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.
3. Berdasarkan wewenang dari KPM, Kepala Daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris hingga kemudian menetapkan yang terpilih. KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Dewan Pengawas yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perumda kecuali anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroda apabila dapat membuktikan tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung/tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroda, dan/atau tidak terlibat baik secara langsung/tidak langsung menggunakan kekayaan Perseroda secara melawan hukum. Kepala Daerah menyampaikan hasil penilaian tingkat kesehatan kepada Menteri, dalam hal ini Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
2. UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
3. UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris,
4. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;
6. PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
7. PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
8. Permendagri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi BUMD.

### Buku

Baharudin Aritonang, *BPK dalam Sistem Ketatanegaraan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, Mei 2017

### Sumber Internet

1. <https://www.wartaekonomi.co.id/read142318/legislator-peran-bumd-penting-dalam-penguatan-ekonomi-daerah>, diakses tanggal 21 Juni 2020 pukul 12.22.
2. laman [bpk.go.id](http://bpk.go.id)

### Penulis

Kristianus Zega, Unit JDIH BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur TA. 2020

### Disclaimer

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.