

## **ASAS FIDUCIARY SKILL AND CARE DALAM PENGELOLAAN BUMD GUNA MEWUJUDKAN GOOD CORPORATE GOVERNANCE**

### **FIDUCIARY SKILL AND CARE PRINCIPLES IN MANAGEMENT OF BUMD TO REALIZE GOOD CORPORATE GOVERNANCE**

**Agus Suhendra dan  
Muhammad Taufiq**

Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana  
Universitas Djuanda Bogor  
Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35, Bogor 16720.  
Korespondensi : Agus Suhendra, Telp. -  
e-mail :

**Jurnal  
Living Law,  
Vol. 10, No.  
2,  
2018  
hlm. 139-  
154**

**Abstract** : *One of the problems in the management and development of BUMD is that the legal aspects of regulation of BUMD do not specifically provide direction and guidance in the management of a business owned by the region. The identification of this research are: 1) How is the application of the fiduciary skill and care principles in the management of BUMD to realize the principles of good corporate governance? 2) What are the obstacles faced in applying the principle of fiduciary skills and care in the management of BUMD to realize the principles of good corporate governance? The research method used in this study is a normative juridical approach. The results of this study are: 1) In the management and representation of the company, the Board of Directors in carrying out actions or actions that violate the authority limit or something that has been stipulated in the articles of association, can be held accountable. BUMD, namely: unclear legal status and organizational structure of BUMD, BUMD is not managed by the principles of good corporate governance as a result of too large or dominant regional government interference in the company's operations.*

*Keywords* : *Fiduciary Principles, BUMD, Good Corporate Governance*

**Abstrak** : Salah satu permasalahan dalam pengelolaan dan pengembangan BUMD adalah aspek hukum pengaturan terkait BUMD tidak secara khusus memberikan arahan dan pedoman dalam pengelolaan sebuah badan usaha yang dimiliki oleh daerah. Identifikasi penelitian ini yaitu: 1) Bagaimana penerapan asas fiduciary skill and care dalam pengelolaan BUMD guna mewujudkan prinsip good corporate governance? 2) Bagaimana kendala yang dihadapi dalam penerapan asas fiduciary skill and care dalam pengelolaan BUMD guna mewujudkan prinsip good corporate governance? Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini yaitu: 1) Dalam pengurusan dan perwakilan perseroan, Direksi dalam melakukan perbuatan atau tindakan yang melanggar batas kewenangan atau sesuatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran dasar, maka kepadanya dapat dimintai pertanggungjawaban, 2) Hambatan penerapan good corporate governance dalam pengelolaan BUMD yaitu: tidak jelasnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, BUMD tidak dikelola dengan prinsip-prinsip good corporate governance sebagai akibat dari campur tangan pemerintah daerah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan.

**Kata Kunci** : Prinsip Fiduciary, BUMD, Tata Kelola Perusahaan.

## PENDAHULUAN

Tujuan dan arah pembangunan nasional sebagaimana diterapkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas), yaitu berusaha mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur itu akan diwujudkan melalui pembangunan di berbagai bidang, diantaranya bidang ekonomi.<sup>1</sup>

Pengaturan sistem perekonomian negara yang kompleks dalam satu pasal saja, tentu tidak memadai, karena selain ingin mengakomodasi situasi darurat hanya melahirkan UUD 1945 mengakui adanya kekurangan yang diharapkan dapat dimaklumi dan secara sadar, ditutupi oleh semangat penyelenggara pemerintahan melalui amandemen UUD 1945.<sup>2</sup>

Pembangunan bidang ekonomi di Indonesia telah berjalan setelah kemerdekaan dengan dasar-dasar pengelolaan perekonomian negara yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1), yang telah membawa perubahan dalam masyarakat Indonesia yang digerakkan oleh pembangunan ekonomi dengan berbagai eskalasi dan dinamikanya,<sup>3</sup> maka perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif dalam rangka pengelolaan perusahaan yang baik.

Setiap perusahaan ingin kegiatan usahanya berjalan dengan baik, terus berkembang serta tetap eksis di era globalisasi. Hal itu tidak terwujud dengan sendirinya akan tetapi diperlukan suatu tata kelola yang baik yang diterapkan dalam perusahaan tersebut. Tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.

Menurut Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance* secara defenitif merupakan “sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua *stakeholder*”. Konsep *Good Corporate Governance* di Indonesia dapat diartikan sebagai konsep pengelolaan perusahaan yang baik. Dua hal yang ditekankan dalam konsep *Good Corporate Governance* tersebut. Pertama, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya. Kedua, kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan, dan *stakeholder*.<sup>4</sup>

*Stakeholder* merupakan setiap pihak yang memiliki kepentingan dengan kinerja perusahaan, secara teoritis *stakeholder* dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:<sup>5</sup>

- 1) *Primary stakeholder* yaitu para pemegang saham, investor, karyawan dan manager, *supplier* rekan bisnis dan masyarakat.
- 2) *Secondary stakeholder* yaitu pemerintahan, institusi bisnis, kelompok sosial kemasyarakatan, akademis dan pesaing.

Penjelasan Pasal 7 ayat (6) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT) menyebutkan yang dimaksud dengan “pihak yang berkepentingan” adalah kejaksaan untuk kepentingan umum, pemegang saham, direksi, dewan komisaris, karyawan perseroan, kreditor, dan/atau pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya.

Penerapan *Good Corporate Governance* merupakan hal yang sangat penting karena

<sup>1</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2004, Hlm. 1.

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, Hlm. 11-12.

<sup>3</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, Hlm. 2.

<sup>4</sup> Ridwan Khairandy dan Camellia Malik, “*Good Corporate Governance*”, *Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: PT. Total Media Yogyakarta, 2007, Hlm. 73

<sup>5</sup> Munir Fuady, *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*, Bandung: CV Utomo, 2005, Hlm. 52.

krisis ekonomi yang pertama kali menimpa kawasan Asia pada pertengahan tahun 1997 menimbulkan dampak yang besar bagi Indonesia, khususnya pada bulan Agustus tahun 1997 yang mana Rupiah Indonesia kehilangan nilai 27% (dua puluh tujuh persen) atas U\$ dolar dan titik terendah terjadi pada tahun 1998. Krisis ini membawa dampak buruk bagi kegiatan bisnis di Indonesia.<sup>6</sup> Para pengamat ekonomi menyatakan bahwa krisis itu terjadi karena adanya pola praktik *corporate governance* yang buruk di negara-negara Asia khususnya Indonesia.<sup>7</sup>

Agar peristiwa tersebut tidak terulang kembali dan menghindari terjadinya tindakan-tindakan kecurangan dan skandal dalam perusahaan, serta dapat membantu perusahaan keluar dari krisis ekonomi dan bermanfaat bagi perusahaan-perusahaan Indonesia yang harus menghadapi arus globalisasi, mengikuti perkembangan ekonomi global dan pasar dunia yang kompetitif<sup>8</sup>, maka perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia harus menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* karena penerapan *Good Corporate Governance* membuat pengelolaan perusahaan menjadi lebih fokus, lebih jelas dalam pembagian tugas, tanggung jawab, serta pengawasannya. *Good Corporate Governance* memiliki andil besar dalam meningkatkan performa perusahaan secara keseluruhan.<sup>9</sup>

Penerapan *Good Corporate Governance* yang tepat merupakan modal utama perusahaan untuk mendapat kepercayaan dari nasabah, investor, calon investor, dan *stakeholder* lainnya. Oleh karena itu, prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* harus dicapai dengan standar yang tinggi untuk mendukung tujuan bisnis, baik pertumbuhan usaha, profitabilitas, nilai tambah untuk *stakeholders*, serta meningkatkan kemampuan agar

kelangsungan usaha jangka panjang dapat tercapai.<sup>10</sup>

Selain itu penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dalam suatu perusahaan sendiri mempunyai tujuan-tujuan strategis. Tujuan-tujuan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

- 1) Untuk dapat mengembangkan dan meningkatkan nilai perusahaan.
- 2) Untuk dapat mengelola sumber daya dan resiko secara lebih efektif dan efisien.
- 3) Untuk dapat meningkatkan disiplin dan tanggung jawab dari organ perusahaan demi menjaga kepentingan *shareholders* dan *stakeholders* perusahaan.
- 4) Untuk meningkatkan kontribusi perusahaan khususnya perusahaan-perusahaan pemerintah terhadap perekonomian nasional.
- 5) Meningkatkan investasi nasional.
- 6) Mensukseskan program privatisasi perusahaan-perusahaan pemerintah.

*Good Corporate Governace* merupakan suatu sistem pengelolaan perusahaan yang mencerminkan hubungan yang sinergi antara manajemen dan pemegang saham, kreditor, pemerintah, *supplier* dan *stakeholder* lainnya.<sup>12</sup>

Komite Nasional Kebijakan *Governance* mengeluarkan pedoman umum *Good Corporate Governance* sebagai pedoman untuk mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat di Indonesia dan menjadi bagian dari upaya penegakan *good governance* yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Pedoman ini menjelaskan langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk menciptakan situasi *check and balance*, menegakkan transparansi dan akuntabilitas serta merealisasikan tanggung jawab sosial untuk kelangsungan hidup perusahaan. Pedoman ini diharapkan dapat menjadi rujukan yang komprehensif bagi penerapan

<sup>6</sup> Ridwan Khairandy dan Camellia Malik, *Op.Cit.*, Hlm. 8

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, Hlm. 12.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 140.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Munir Fuady, *Op.Cit.*, Hlm. 57.

<sup>12</sup> Nindyo Pramono, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, Bandung: PT Citra Aditya, 2006, Hlm. 87.

*Good Corporate Governance* di masing-masing perusahaan.<sup>13</sup>

Menurut Achmad Daniri penerapan *Good Corporate Governance* dapat didorong dari dua sisi yaitu etika dan peraturan. Dorongan dari etika (*ethical driven*) datang dari kesadaran individu-individu pelaku bisnis untuk menjalankan kegiatan usaha yang mengutamakan kelangsungan hidup perusahaan, kepentingan *stakeholders*, menghindari cara-cara menciptakan keuntungan sesaat. Di sisi lain, dorongan dari peraturan (*regulatory driven*) “memaksa” perusahaan untuk patuh terhadap perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* sangat penting untuk dimuat sebagai aturan hukum dalam UUPT karena kerangka hukum pokok yang dijadikan landasan untuk mengatur badan usaha Perseroan Terbatas adalah UUPT<sup>15</sup> dan untuk menciptakan iklim yang lebih objektif dan independen, dan juga untuk menjaga *fairness* serta mampu memberikan keseimbangan antara kepentingan pemegang saham mayoritas dan perlindungan terhadap kepentingan pemegang saham minoritas bahkan kepentingan para *stakeholder* lainnya<sup>16</sup>, akan tetapi berdasarkan survey bahwa Negara Indonesia menempati peringkat kedua terendah dari sebelas negara dalam hal pelaksanaan *Good Corporate Governance* hal ini dapat diasumsikan bahwa belum semua prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* terderivasi dalam UUPT.<sup>17</sup>

Pada era globalisasi saat ini, tanggung jawab negara semakin besar peranannya

terhadap kehidupan warga negaranya. Dalam negara kesejahteraan atau biasa disebut *welfare state*, tugas negara tidaklah hanya terbatas sebagai penjaga tata tertib dan keamanan namun juga bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakatnya.

Fungsi negara tidak hanya terbatas sebagai pengatur, pengawas dan pengendali terhadap pasar, namun dapat juga berperan sebagai pelaku ekonomi dan pelaku pasar yang secara aktif bertindak salah satunya melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Oleh karena itu, eksistensi BUMD dalam sebuah *welfare state* memegang peran yang sangat strategis yang bertugas menjalankan fungsi ganda sebagai *agent of development* dan *social function* untuk kesejahteraan masyarakatnya.<sup>18</sup>

Fungsi ganda tersebut menyebabkan berbagai aktivitas yang dilakukan BUMD dapat menimbulkan resiko, baik resiko bisnis maupun resiko yang berimplikasi pidana. Berbagai bentuk penyimpangan dan pelanggaran yang terjadi di BUMD biasanya disebut kejahatan bisnis.

Organ dari sebuah Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UUPT: “Terdiri dari RUPS, Komisaris, dan Direksi, dimana masing-masing organ tersebut memiliki tugas dan wewenang yang saling melengkapi.”

RUPS adalah organ Perseroan Terbatas yang memiliki wewenang paling tinggi dibanding dengan organ Perseroan Terbatas lainnya, RUPS bertugas untuk menentukan arah dan tujuan Perseroan Terbatas tersebut berdiri.<sup>19</sup> Komisaris di dalam Perseroan Terbatas memiliki tugas mengawasi jalannya sebuah Perseroan Terbatas dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan kepengurusan Perseroan Terbatas, karena kepengurusan Perseroan Terbatas merupakan tugas dari Direksi.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Komite Nasional Kebijakan Governance, *Pedoman Good Corporate Governance 2006*, Jakarta: KNSG, 2006, Hlm. i – ii.

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm. ii.

<sup>15</sup> Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Op.Cit*, Hlm. 133.

<sup>16</sup> Antonius Alijoyo dan Subarto Zaini, *Komisaris Independen, Penggerak Praktik GCG di Perusahaan*, Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia, 2004, Hlm. 50.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Hlm. 51.

<sup>18</sup> *Ibid*.

<sup>19</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2010, Hlm. 98.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Hlm. 102.

Direksi tidak lepas dari pengawasan komisaris dalam menjalankan tugasnya dan apabila terdapat kesalahan atau ketidaktahuan Direksi dalam menjalankan tugas tersebut, maka komisarislah yang akan memberikan masukan dan nasehat. Segala tindakan organ Perseroan Terbatas termasuk Direksi tidak boleh menyimpang dari aturan hukum yang berlaku, aturan yang digunakan sebagai acuan organ Perseroan Terbatas tersebut dalam melakukan tindakan antara lain adalah UUPT yang berdasarkan pada Anggaran Dasar Perseroan Terbatas tersebut, dan juga peraturan perundang-undangan yang lain terhadap tindakan-tindakan yang dapat dilakukan.

Direksi yaitu suatu organ dari perseroan yang mempunyai wewenang dan mempunyai tanggung jawab penuh terhadap pengurusan perseroan yang bertujuan untuk kepentingan perseroan tersebut, mempunyai maksud serta tujuan perseroan dan juga mewakili perseroan, yaitu baik di dalam pengadilan ataupun di luar pengadilan yang sesuai dengan ketentuan yang tertera di anggaran dasar.<sup>21</sup>

Fungsi Direksi dijelaskan didalam Pasal 1 angka 5 UUPT adalah: "Seluruh anggota Direksi atau seluruh direktur, termasuk direktur utama, yang diangkat oleh RUPS." Dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a UUPT berdasarkan pasal tersebut maka dapat kita ketahui bahwa dalam hal pengurusan perseroan Direksi bertindak selaku pimpinan dalam pengurusan Perseroan Terbatas.

Pengurusan sebuah Perseroan Terbatas dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu pengertian secara luas dan sempit. Dalam arti sempit, pengurusan Perseroan Terbatas adalah perbuatan menjalankan pengurusan dalam artian terbatas atau hanya sekedar tindakan keseharian yang berhubungan dengan tujuan persekutuan yang bersangkutan atau biasa disebut "*daden van beheeren*".<sup>22</sup> Sedangkan pengertian secara luas

mencakup dua tindakan, antara lain:<sup>23</sup> (1) Menjalankan pekerjaan pengurusan (*daden van beheeren*); (2) Menjalankan pekerjaan kepemilikan atau dengan kata lain menjalankan pekerjaan penguasaan (*daden van eigendom* atau *daden van beschikking*). Yang dimaksud dengan menjalankan perbuatan kepemilikan atau disebut juga penguasaan adalah perbuatan yang tidak secara langsung menyangkut bidang usaha yang menjadi tujuan dari persekutuan.<sup>24</sup>

Selama perbuatan pengurusan Perseroan Terbatas yang dilakukan Direksi tersebut sebatas *daden van beheeren*, maka Direksi boleh atau berwenang melakukan tindakan tersebut tanpa persetujuan terlebih dahulu dari organ yang lain. Sedangkan perbuatan pengurusan yang dapat digolongkan sebagai *daden van eigendom* atau *daden van beschikking* tidak boleh dilakukan oleh Direksi tanpa persetujuan dari organ lainnya. Berkenaan dengan itu terdapat 4 (empat) jenis perbuatan hukum Direksi yang ditentukan dalam anggaran dasar, yaitu:<sup>25</sup>

- a) Perbuatan hukum Direksi yang umum, yang tidak memerlukan bantuan atau pendampingan atau persetujuan dari komisaris dan/atau RUPS;
- b) Perbuatan hukum Direksi yang memerlukan bantuan atau pendampingan atau persetujuan atau dikonsultasikan dari dan/atau dengan komisaris;
- c) Perbuatan hukum Direksi yang memerlukan bantuan atau dampingan atau persetujuan dari RUPS;
- d) Perbuatan hukum Direksi yang memerlukan bantuan atau pendampingan atau persetujuan dari komisaris dan RUPS.

Direksi dalam kepengurusan Perseroan Terbatas memiliki wewenang yang tertinggi dibanding dengan organ yang lain,

<sup>23</sup> Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011, Hlm. 210.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Hlm. 23.

<sup>25</sup> Try Widodo, *Direksi Perseroan Terbatas*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, Hlm. 51.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

dan apabila suatu Perseroan Terbatas yang memiliki lebih dari satu Direksi maka tugas dan wewenang yang dimiliki Direksi itu akan dibagi-bagi kepada setiap anggota Direksi yang lain. Sebagai contoh, apabila sebuah Perseroan Terbatas memiliki lebih dari satu Direksi maka salah satu anggota Direksi tersebut akan diangkat menjadi presiden direktur dan yang lain akan menjadi anggota Direksi yang seringkali disebut dengan Direksi bidang, dan setiap direktur bidang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda sesuai dengan bidangnya masing-masing. Hal ini bertujuan agar dalam menjalankan aktivitas Perseroan Terbatas, dapat tertata dengan baik pada tiap bagian, seperti bagian keuangan, pemasaran, produksi, dan sebagainya. Sehingga dalam menjalankan kegiatan usahanya di tiap-tiap bidang tersebut sudah tersedia direktur yang mengatur proses kerja dan otomatis setiap bagian tersebut akan dipimpin oleh direktur yang berkompeten dan ahli di bidangnya.

Perseroan Terbatas menurut Rudhi Prasetya dipandang sebagai asosiasi modal, dimana menjadi suatu wadah yang disediakan untuk usaha-usaha besar yang memerlukan modal yang amat besar pula, oleh karena itu maka terpaksa harus menghimpun dana dari sejumlah orang yang amat banyak, termasuk penyertaan modal negara.<sup>26</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas maka peneliti dalam penelitian ini mengambil judul tentang: **"ASAS *FIDUCIARY SKILL AND CARE* DALAM PENGELOLAAN BUMD GUNA MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*".**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas *fiduciary skill and care* dalam pengelolaan BUMD guna mewujudkan prinsip *good corporate governance*?

2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam penerapan asas *fiduciary skill and care* dalam pengelolaan BUMD guna mewujudkan prinsip *good corporate governance*?

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma/yurisprudensi.

## PEMBAHASAN

### A. PENERAPAN ASAS *FIDUCIARY SKILL AND CARE* DALAM PENGELOLAAN BUMD GUNA MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*

Pengertian BUMD berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa BUMD adalah: "Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah".

Berkaitan dengan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (4) tentang tujuan didirikannya BUMD adalah:<sup>27</sup>

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya. Pada dasarnya tujuan didirikannya BUMD adalah memberikan manfaat atau keuntungan bagi daerah yang bersangkutan. Manfaat utama dengan didirikannya BUMD menurut peneliti adalah manfaat secara ekonomi. Manfaat ekonomi bagi daerah dapat dimaknai secara luas, yaitu memberikan keuntungan secara finansial bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan peningkatan perekonomian secara luas bagi masyarakat dimana BUMD tersebut berada.

<sup>26</sup> Rudhi Prasetya, *Op.Cit*, Hlm. 213.

<sup>27</sup> Rustian Kamaludin, *Ekonomi Transportasi (Karakteristik, Teori, dan Kebijakan)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, Hlm. 67.

- 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 Ketentuan Pasal 334 menjelaskan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum penyediaan barang dan/atau jasa yang baik dan bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Kondisi ini mencerminkan fungsi BUMD sebagai fungsi publik.
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan didirikannya BUMD sesuai dengan Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sejalan dengan apa yang diutarakan oleh Rustian Kamaludin yang menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikannya BUMD oleh pemerintah daerah adalah sebagai pusat laba, artinya BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh pemerintah daerah yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang mendirikan, dan prestasi BUMD tersebut diukur berdasarkan perbandingan antara laba yang dihasilkan dengan nilai investasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai investor.

Otonomi daerah memberikan peranan yang besar bagi BUMD dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Otonomi daerah mengharuskan adanya otonomi di sektor ekonomi, tidak hanya sektor politik. Maka diperlukan landasan hukum yang tangguh yang dapat menjadi pijakan atau pedoman agar BUMD berperan sebagai lembaga bisnis yang profesional, mandiri

dan dapat berkiprah serta memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global.<sup>28</sup>

Ketentuan Pasal 331 ayat (5) Undang-undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pendirian BUMD didasarkan atas kebutuhan daerah dan kelayakan usaha. Berkaitan dengan aspek kebutuhan daerah dalam penjelasan Pasal 331 ayat (5) huruf a. Penjelasan Pasal 331 ayat (5) huruf a berkaitan dengan aspek kebutuhan daerah dan aspek pelayanan umum dalam pendirian BUMD merupakan representasi usaha di bidang penyediaan air minum, pasar dan transportasi. Menurut peneliti berkaitan dengan pengelompokan bidang usaha, idealnya didasarkan pada kebutuhan, karakteristik, dan potensi yang ada di daerah. Penjelasan Pasal 331 ayat (5) berkaitan dengan bidang usaha yang dikelola oleh BUMD belum menyentuh aspek substansi berkaitan dengan bidang usaha yang menjadi prioritas utama BUMD. Menurut peneliti penentuan prioritas bidang usaha yang akan dikelola oleh BUMD didasarkan pada skala prioritas, urgen, startegis, dan potensial yang menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini harus dilakukan oleh pemerintah daerah setempat yang akan mengelola BUMD. Kondisi ini diberlakukan mengingat bahwa bidang usaha yang dijalankan oleh pemerintah daerah tidak sama skala prioritasnya dengan daerah lain.

Berdasarkan jenis dan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah BUMD dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Sebelum berlakunya Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru dalam Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu bentuk Perumda dan bentuk

---

<sup>28</sup> M. Arsyad Anwar, *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, Hlm. 50.

perseroan. Dengan konstruksi dan bentuk BUMD seperti ini tentunya memerlukan pengelolaan dan penanganan yang berbeda pula. Seperti kita ketahui untuk BUMD yang berbentuk perseroan dapat mengacu pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Permasalahan dalam rangka pengelolaan BUMD khususnya non persero sebagian besar terletak pada persoalan SDM dan manajerial dari pengelolaan BUMD. Menurut Kunarjo, dalam Rustian Komaludin, relatif masih kecilnya penerimaan bagian laba perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD daerah, adalah bahwa kebanyakan usahanya relatif berskala menengah dan kecil, di samping banyak pula diantaranya yang belum diselenggarakan berdasarkan asas ekonomi perusahaan, namun relatif lebih banyak didasarkan atas pertimbangan pelayanan publik.

Menurut peneliti terdapat beberapa permasalahan pokok yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD antara lain:

a. Permasalahan Payung Hukum Pengaturan BUMD

Berkaitan dengan payung hukum pengelolaan BUMD, terjadi tumpang tindih pengaturan sektoral tentang BUMD antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya. Tumpang tindih antar peraturan yang mengatur BUMD dapat dilihat pada:

- 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terkait konsep "Kekayaan negara yang dipisahkan". Berkaitan dengan pemahaman tentang keuangan negara yang dipisahkan pada pengelolaan entitas bisnis milik pemerintah baik yang berbentuk BUMN dan BUMD sampai saat ini. Walaupun Putusan MK No. 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan pada tanggal 18 September 2014. Uji materiil terhadap Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara masih menganggap penyertaan modal yang ada pada BUMN maupun BUMD masih menjadi

domain keuangan negara. Permasalahan ini berdampak pada proses dan tata cara pemeriksaan keuangan yang ada pada BUMD.

- 2) Terkait dengan Undang-undang Penanaman Modal dan Investasi. Dengan diberlakukannya otonomi daerah dan maka daerah mempunyai kewenangan untuk membuka pintu masuknya investasi baik yang berskala nasional (lokal) ataupun internasional (asing). Berkaitan dengan penyertaan modal dengan pihak lokal, baik swasta atau pemerintah daerah maupun luar negeri, diperlukan konstruksi BUMD yang mampu menjamin hak-hak dan kepentingan pemodal yang terlibat kerjasama investasi tersebut. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Pasal 5 ayat (2) dinyatakan bahwa penanaman modal asing wajib berbentuk perseroan terbatas berdasarkan ketentuan peraturan perundangan Republik Indonesia. Konstruksi BUMD yang tidak semuanya berbentuk perseroan terbatas menjadi kendala dalam menerapkan mekanisme penanaman modal khususnya investor asing.

- b. Permasalahan Manajemen Pengelolaan  
Dalam pengelolaan BUMD permasalahan utama yang dihadapi oleh pengelola BUMD adalah belum semua BUMD menerapkan sistem dan pengelolaan BUMD berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik ataupun berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance*. Kendala ini dikarenakan struktur dan karakteristik BUMD di tiap-tiap daerah berbeda. Perbedaan sistem pengelolaan BUMD dikarenakan perbedaan karakteristik dari BUMD. Pada prinsipnya BUMD dibagi menjadi 2 (dua) yaitu yang berbentuk Perumda dan Perseroda. Visi dan misi masing-masing BUMD tersebut berbeda-beda disesuaikan dengan karakteristiknya.

- c. Permasalahan SDM

Dalam pengelolaan BUMD permasalahan yang sering muncul adalah mengenai Sumber Daya Manusia (SDM) yang mengelola BUMD sendiri. Problem utama dalam pengelolaan BUMD ada pada ketidakmampuan SDM yang mengelola dan kompeten di bidangnya. Hal ini dikarenakan dalam proses pembentukan dan penentuan pihak yang mengelola BUMD. Penentuan jajaran dan personil yang akan menduduki BUMD baik yang berbentuk Perumda maupun Persero banyak bersinggungan dengan kepentingan para pihak baik di tingkatan eksekutif maupun legislatif. Kedua unsur kepentingan tersebut rawan akan terjadinya penyimpangan, mengingat konsep dari BUMD yang merupakan badan usaha milik pemerintah daerah tidak bisa lepas dari kepentingan antara pemerintah daerah (eksekutif) dengan kepentingan pihak legislatif, maka diperlukan *Good Will* dari masing-masing pihak.

#### d. Permasalahan Pengawasan dan Pembinaan BUMD

Dalam hal pembinaan dan pengawasan kinerja BUMD dilakukan berdasarkan jenis BUMD itu sendiri. BUMD yang berbentuk perseoan pengawasan dilakukan sesuai dengan mekanisme yang ada dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dilakukan oleh dewan komisaris dan untuk perumda dilakukan oleh dewan pengawas. Dalam rangka pembinaan dilakukan sesuai dengan struktur dan organisasi tata pemerintahan pada masing-masing pemerintah daerah.

#### e. Permasalahan Restrukturisasi BUMD

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan optimalisasi peran BUMD diperlukan restrukturisasi dalam pengelolaan BUMD. Restrukturisasi BUMD dapat dilakukan dengan melakukan inventarisasi terkait dengan pengelompokan bentuk, jenis, dan karakteristik BUMD. Banyaknya jumlah dan karekteristik BUMD di setiap daerah menyebabkan pengelolaan BUMD tidak fokus. Dalam rangka menuju *Good*

*Corporate Governance* maka diperlukan beberapa penyesuaian-penyesuaian antara lain konstruksi bentuk dan status hukum dari BUMD itu sendiri, SDM, dan Manajemen.

Karakteristik perusahaan daerah (BUMD) yang berbentuk perseroan atau diistilahkan dengan perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) menurut ketentuan Pasal 339 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- 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.
- 2) Perusahaan perseroan daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- 3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Berdasarkan ciri dan karakteristik Perseroda di atas menurut hemat peneliti, model pengelolaannya lebih cocok menggunakan konsep yang diterapkan dalam konsep pengelolaan perusahaan yang ada di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan dibentuknya perusahaan pengendali atau membentuk perusahaan kelompok/grup atau dinamakan *holding company*. Beberapa alasan diberlakukanya konsep pengelolaan Perseroan Daerah (Perseroda) dengan konsep di atas antara lain:

- 1) Berdasarkan pengelompokan bidang usaha yang ada di BUMD selain PDAM maka hanya ada dua bidang usaha kegiatan yaitu bidang perbankan dan aneka usaha.
- 2) Tiap pemerintah daerah memiliki BUMD yang jumlahnya lebih dari satu

baik bidang usaha yang sama (Hulu dan hilir) maupun di bidang usaha yang berbeda (aneka usaha).

- 3) Konsep pengelolaan perseroda dengan menggunakan perusahaan pengendali (*holding company*) merupakan upaya untuk mendongkrak kinerja perusahaan agar BUMD terutama yang berbentuk perseroan tidak memiliki ketergantungan pada pendanaan pemerintah daerah.
- 4) Dengan diberlakukannya konsep (*holding company*) pada Perseroan Daerah (Perseroda) diharapkan mampu menjadi perusahaan yang secara *legal entity* dan *business entity* mandiri tetapi masih menjadi bagian dan dikendalikan oleh pemerintah daerah selaku pemilik perusahaan.

Berkaitan dengan implementasi pembentukan perusahaan pengendali dalam pengelolaan Perseroda, menurut hemat peneliti ada beberapa potensi keuntungan dan persoalan terkait pemberlakuan konsep *holding company* BUMD perseroan milik pemerintah daerah. Munir Fuady menjelaskan ada beberapa keuntungan dan kerugian terkait penerapan *holding company* pada perusahaan antara lain:<sup>29</sup>

#### a. Kemandirian Risiko

Secara *legal entity* masing-masing anak perusahaan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri yang secara legal terpisah atau satu sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban, resiko dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu anak perusahaan tidak dapat dibebankan kepada anak perusahaan yang lain, ataupun dibebankan pada induk perusahaan atau perusahaan pengendali walaupun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam suatu grup usaha atau dimiliki oleh pihak yang sama. Kondisi demikian sangat menguntungkan pemerintah daerah selaku

pemilik saham terbesar atau mayoritas perusahaan induk.

#### b. Hak Pengawasan Yang Lebih Besar

Konsep *holding company* memberikan peluang pengendalian dan kontrol yang besar pada pemerintah daerah terhadap perusahaan induk tanpa harus secara langsung melakukan kontrol terhadap anak perusahaan yang menjadi bagian dari perusahaan induk terkait dengan kebijakan dan keputusan yang diambil. Artinya beban pemerintah akan berkurang terhadap pengawasan dan kontrol terhadap banyaknya jumlah perusahaan yang menjadi anak perusahaan dari perusahaan induk. Seperti kita ketahui dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan terkait dengan BUMD memerlukan proses dan tahapan administrasi dan proses pengambilan kebijakan yang rumit, panjang, serta birokrasi yang tidak gampang.

#### c. Operasional Yang Lebih Efisien

Pengelolaan Perusahaan Perseroan (Perseroda) yang menggunakan *holding company* menyebabkan operasional perusahaan lebih efisien. Kondisi ini dimungkinkan karena masing-masing anak perusahaan dapat saling bekerja sama, saling membantu satu sama lain. Misalnya promosi bersama, pelatihan bersama, saling meminjam sumber daya manusia dan sebagainya. Disamping itu, kegiatan masing-masing anak perusahaan tidak *overlapping*, sehingga dapat meningkatkan efisien perusahaan.

#### d. Kemudahan Sumber Modal

Berkaitan dengan konsep *holding company* dalam hal pendanaan atau permodalan dari pihak ketiga lebih mudah. Hal ini dikarenakan konstruksi *holding company* secara yuridis merupakan entitas yang berdiri sendiri. Di samping itu, perusahaan *holding* maupun anak perusahaan lain dalam grup yang bersangkutan dapat memberikan berbagai jaminan hutang terhadap hutangnya anak perusahaan yang lain dalam grup yang bersangkutan.

<sup>29</sup> Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005, Hlm. 133.

#### e. Keakuratan Keputusan yang Diambil

*Holding company*  dapat menjadi sarana pemerintah daerah dalam mengambil keputusan serta menjalankan visi dan misi dalam pengelolaan BUMD khususnya perseroda melalui perusahaan pengendalinya (induk perusahaan) yang secara langsung berhubungan dengan pemerintah daerah. Keputusan yang diambil secara sentral oleh perusahaan  *holding* , maka tingkat akurasi keputusan yang diambil dapat lebih terjamin dan lebih prospektif.

Berkaitan dengan implementasi strategi pengelolaan BUMD persero yang menggunakan  *holding company* , disamping terdapat keuntungan penerapan konsep tersebut menurut peneliti juga berpotensi menimbulkan beberapa persoalan. Persoalan tersebut menurut peneliti dijabarkan sebagai berikut:

##### a. Disparitas Permodalan dan Kondisi Keuangan Antar BUMD

Salah satu faktor kendala dalam penerapan konsep  *holding company*  terhadap BUMD perseroan adalah terletak pada masalah permodalan. Secara yuridis normatif ketentuan batas minimal permodalan untuk sebuah perseroan sudah ditetapkan dalam ketentuan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada saat awal berdirinya BUMD dan modal penyertaan pemerintah daerah pada Perseroda antara satu BUMD berbeda-beda.

##### b. SDM Pengelola BUMD Perseroan Yang Belum Memadai

Berkaitan dengan SDM dan personalia yang ada di BUMD baik dalam hal rekrutmen karyawan, pengisian jabatan direksi dan komisaris belum sepenuhnya memenuhi aspek  *Good Corporate Governance. Image*  dan paradigma bahwa BUMD merupakan bagian dari pemerintah daerah masih melekat kuat. Perlakuan terhadap personalia BUMD yang disamakan dengan unsur pemerintah daerah (PNS) menjadikan pengelolaan SDM BUMD masih menggunakan pola lama.

#### c. Orentasi Usaha Yang Belum Jelas

Berkaitan dengan bidang usaha yang dijalankan oleh BUMD menurut peneliti belum didasarkan pada peluang pasar dan kebutuhan daerah. Bidang usaha yang dijalankan oleh BUMD selama ini masih berdasarkan kemauan dan aspek politik dalam pembentukannya, belum didasarkan pada studi kelayakan dan karakter dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan. Banyak bidang usaha BUMD yang secara aspek manajemen bisnis tidak produktif namun masih dipertahankan.

#### d. Struktur Tata Kelola Perusahaan Yang Belum Memadai

BUMD milik pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan usahanya belum sepenuhnya mendasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pemberlakuan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (GCG) hanya berlaku pada bidang usaha perbankan dan berlaku pada perusahaan yang berbentuk terbuka (Tbk). Perusahaan di luar kedua jenis tersebut tidak diwajibkan menerapkan prinsip (GCG), kondisi ini yang menyebabkan tata kelola BUMD masih belum berorientasi pada tata kelola perusahaan yang baik.

Berkaitan dengan model pengelolaan BUMD perseroan (Perseroda) dengan konsep  *holding company*  menurut peneliti pengelompokan atau penggolongannya didasarkan atas bidang usaha atau jenis usaha BUMD. Pengelompokan bidang usaha atau variasi usaha BUMD perseroan disesuaikan dengan bidang usaha yang ada di BUMD yaitu bidang PDAM, perbankan dan aneka usaha. Khusus untuk BUMD perseroan (Perseroda) yang peneliti kaji terdapat 2 (dua) jenis bidang usaha yaitu perbankan dan aneka usaha. Munir Fuady mengelompokan perusahaan  *holding*  berdasarkan variasi usahanya dalam beberapa kategori antara lain:<sup>30</sup>

##### a. Grup Usaha Vertikal

<sup>30</sup> *Ibid.*, Hlm. 82.

Dalam grup usaha seperti ini, jenis-jenis usaha dari masing-masing perusahaan satu sama lain masih tergolong serupa. Hanya mata rantainya saja yang berbeda. Grup usaha vertikal dapat diterapkan pada bidang usaha BUMD yang memiliki jenis dan karakteristik yang sama seperti di bidang perbankan, atau bidang usaha energi, pertambangan baik minyak dan gas bumi maupun di bidang mineral dan batu bara. Grup usaha vertikal diibaratkan suatu kelompok usaha menguasai suatu jenis produksi tertentu dari hulu ke hilir.

#### b. Grup Usaha Horisontal

Dalam grup usaha horisontal, bisnis dari masing-masing anak perusahaan tidak ada kaitannya satu sama lain atau berbeda bidang usahanya. Skema grup usaha horisontal ini cocok untuk jenis usaha BUMD yang bergerak di berbagai bidang usaha (aneka usaha). Penunjukan perusahaan induk (pengendali) didasarkan besar kecilnya perusahaan BUMD di masing-masing daerah baik dari aspek modal, SDM, aset, dan sebagainya.

#### c. Group Usaha Kombinasi

Ada juga grup usaha, di mana jika dilihat dari segi bisnis anak perusahaannya, ternyata ada yang terkait dalam suatu mata rantai produksi (hulu ke hilir) atau memiliki jenis dan karakteristik bidang usaha yang sama. Grup usaha kombinasi juga dapat diberlakukan pada anak perusahaan yang bidang bisninya lepas atau berbeda dengan yang lainnya. Grup usaha kombinasi tersebut terdapat kombinasi antara grup vertikal dengan grup horisontal. Model grup usaha kombinasi cocok diberlakukan bagi BUMD Perseroda di pemerintah daerah yang memiliki bidang usaha lebih dari satu bidang usaha yang bersifat konglomerasi (hulu dan hilir).

Kabupaten Bogor memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), di antaranya:

1. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kahuripan.

2. Perusahaan Daerah Pasar Tohaga (PD Pasar Tohaga).
3. Perusahaan Daerah Perkreditan Rakyat (PD PR).
4. PT Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Bogor Tegar Beriman (PT BPRS BTB).
5. PT Prayoga Pertambangan dan Energi (PT PPE).
6. PT Sayaga Wisata.
7. PT Lembaga Keuangan Mikro Bogor (LKM Bogor).

Di samping itu Kabupaten Bogor memiliki saham minoritas pada PT Bank Jabar dan Banten. Keberadaan BUMD tentu sangat strategis dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD), meskipun demikian baru 3 (tiga) BUMD dan PT Bank Jabar Banten yang telah memberikan kontribusi terhadap PAD Kabupaten Bogor, seperti tergambar dalam tabel berikut ini.

Tabel 1  
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Tahun 2017

No.	BUMN	Deviden
1.	PDAM Tirta Kahuripan	Rp. 25.409.600.700
2.	BUMD Bank Jabar Banten	Rp. 17.217.767.874
3.	PD. Bank Perkreditan Rakyat	Rp. 705.774.002
4.	PD. Pasar Tohaga	Rp. 750.000.000
JUMLAH		Rp. 44.083.142.576

Sumber : Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Bogor.

Investasi yang dilakukan Pemerintah kabupaten Bogor di berbagai BUMD sejauh ini belum memberikan hasil yang memuaskan, oleh karena itu pengelolaan yang hati-hati terhadap BUMD menjadi hal yang patut dilakukan, karena dana investasi berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga pemenuhan prinsip-prinsip

transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

## **B. KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PENERAPAN ASAS *FIDUCIARY SKILL AND CARE* DALAM PENGELOLAAN BUMD GUNA MEWUJUDKAN PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE***

Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menjalankan pemerintahannya maupun dalam mendanai keuangan daerahnya.

Adanya pemberian kesempatan oleh pemerintah pusat bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerahnya baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Dalam aspek ekonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk suatu BUMD yang memang mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah saat ini.

Kaitannya dengan BUMD sebagai badan usaha, prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* merupakan hal yang sangat perlu diperhatikan. Hal itu dikarenakan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* mampu mendorong tercapainya kesinambungan perusahaan termasuk dalam hal ini BUMD, mendorong pemberdayaan fungsi dan kemandirian masing-masing organ perusahaan, mendorong pemegang saham, anggota Dewan Komisaris dan anggota Direksi agar dalam membuat keputusan dan

menjalankan tindakannya dilandasi oleh nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab sosial perusahaan, mengoptimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham, meningkatkan daya saing perusahaan secara nasional maupun internasional. Penerapan *Good Corporate Governance* dalam perusahaan yang ada di negara berkembang lebih berdampak positif dibandingkan di negara maju. Perusahaan yang menerapkan *Good Corporate Governance* di lingkungan yang hukumannya buruk akan lebih memperoleh manfaat.<sup>18</sup>

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan salah satu badan negara atau lembaga internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan di bidang keuangan dan pembangunan. Menurut BPKP, definisi *Good Corporate Governance* merupakan sistem pengendalian dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan (*hard definition*), maupun ditinjau dari "nilai-nilai" yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri (*soft definition*). Tim GCG BPKP mendefinisikan GCG dari segi *soft definition* yang mudah dicerna, sekalipun orang awam, yaitu: "Komitmen, Aturan Main, Serta Praktik Penyelenggaraan Bisnis Secara Sehat dan Beretika"<sup>19</sup>

*Corporate Governance* dapat pula dipahami sebagai perangkat peraturan yang mengatur hubungan antar pemegang saham, pengurus atau pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemangku kepentingan intern maupun ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, dengan kata lain

<sup>18</sup> Leonardhy Budiono Sadono dan Widjojo Suprpto, *Analisis Penerapan Prinsip Good Corporate Governance PT. Berkas Cakra Indonesia*, Agora Vol. 4 No. 2, 2016, Hlm. 155.

<sup>19</sup> *Ibid.*

sebagai suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan. Sehingga pada akhirnya *Good Corporate Governance* bertujuan untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan.<sup>20</sup>

Pentingnya penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* disadari berbagai pihak. Misalnya kewajiban penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berdasarkan Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor. PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada BUMN. Namun sebagaimana BUMN yang telah mempunyai landasan hukum terkait dengan penerapan prinsip *Good Corporate Governance*, tidak demikian dengan keberadaan BUMD, disatu sisi berdasarkan Pasal 343 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, pada praktiknya belum ada regulasi hukum terkait dengan pengaturan *Good Corporate Governance* dalam kaitannya dengan pengelolaan BUMD, padahal secara legal, BUMN dan BUMD sama-sama merupakan bagian dari keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga pada pelaksanaannya kinerja BUMD jauh tertinggal dibanding BUMN, seperti halnya pada beberapa BUMD di Kabupaten Bogor, dimana terdapat 4 (empat) Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Bogor, yaitu PD Kebersihan, PD Pasar, PDAM, dan BPR yang telah mendapatkan penyertaan modal sejak didirikan masih belum memberikan kontribusi keuntungan pada Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bogor.

Tentunya berdasarkan adanya permasalahan tersebut dapat diketahui bahwa hambatan penerapan *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan BUMD di Kabupaten Bogor dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tidak jelasnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah merupakan pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi suatu pemerintahan daerah;
2. Mayoritas BUMD tidak memiliki budaya perusahaan (*corporate culture*), visi dan misi perusahaan.
3. BUMD tidak dikelola dengan prinsip-prinsip manajemen bisnis yang baik (GCG) sebagai akibat dari campur tangan pemerintah daerah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan. Seperti halnya dalam kasus PD Pasar, dimana adanya campur tangan pemerintah daerah yang begitu dominan;
4. Institusi BUMD masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah. Padahal, BUMD bukanlah institusi pemerintah;
5. Beberapa BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena BUMD adalah perusahaan yang senantiasa terikat pada momentum bisnis yang mengharapkan respon yang cepat dari manajemen BUMD tersebut;
6. Tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pelaksanaan *Good Corporate Governance* pada BUMD ini mengakibatkan kebanyakan BUMD dikelola dengan tradisonal, berbeda dengan BUMD yang bergerak dalam usaha sektor perbankan yang dalam pengololanannya wajib menerapkan *Good Corporate Governance*.

Berkaitan dengan adanya hambatan tersebut di atas, maka upaya yang dapat dilakukan dalam penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan BUMD yaitu: Diperlukan Undang-undang yang khusus mengatur tentang keberadaan BUMD sebagai pengganti Undang-undang

<sup>20</sup> Nindyo Pramono Nindyo, Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual, *Op.Cit*, Hlm. 78.

Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang sudah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan diundangkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 dan Sebagai amanat Pasal 343 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa “pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur tata kelola perusahaan yang baik”. Seyogyanya dibuat peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah terkait dengan penerapan *Good Corporate Governance* berkaitan dengan BUMD.

### KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian di atas, penulis mengambil kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Dalam pengurusan dan perwakilan perseroan, Direksi dalam melakukan perbuatan atau tindakan yang melanggar batas kewenangan atau sesuatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran dasar, maka kepadanya dapat dimintai pertanggungjawaban. Oleh karena itu seorang Direksi harus berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya (*duty of care*). Selain itu seorang Direksi dalam melaksanakan tugasnya tersebut tidak boleh mengambil keuntungan untuk dirinya sendiri atas perusahaan (*duty of loyalty*). Pelanggaran terhadap kedua prinsip tersebut dalam hubungan *fiduciary duty* dapat menyebabkan Direksi untuk dimintakan pertanggungjawaban hukumnya secara pribadi terhadap perbuatan yang dilakukannya baik terhadap pemegang saham ataupun pihak lainnya. Belum semua BUMD menerapkan sistem dan pengelolaan BUMD berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik ataupun berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance* dikarenakan struktur dan karakteristik BUMD di

tiap-tiap daerah berbeda, ketidakmampuan SDM yang mengelola dan kompeten di bidangnya dikarenakan dalam proses pembentukan dan penentuan pihak yang mengelola BUMD banyak bersinggungan dengan kepentingan para pihak baik di tingkatan eksekutif maupun legislatif, keberhasilan dalam bidang pengawasan dan pembinaan BUMD tersebut tergantung dari *good will* dari pemangku kebijakan, dan sebaliknya, diperlukan restrukturisasi dalam pengelolaan BUMD.

2. Hambatan penerapan *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan BUMD di Kabupaten Bogor yaitu: tidak jelasnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah merupakan pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi suatu pemerintahan daerah, Mayoritas BUMD tidak memiliki budaya perusahaan (*corporate culture*), visi dan misi perusahaan, BUMD tidak dikelola dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* sebagai akibat dari campur tangan pemerintah daerah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan.

### SARAN

1. Adanya desain BUMD sebagai perusahaan kelompok/grup (*holding company*) harus diiringi dengan kemandirian baik secara ekonomi maupun secara hukum oleh karenanya diperlukan pendelegasian kewenangan yang lebih besar dan pemilihan pengelola BUMD berdasarkan kompetensi dan kelayakan perilaku.
2. Pemerintah harus menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan *Good Corporate Governance* pada BUMD sehingga BUMD dapat dikelola dengan baik dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

## UCAPAN TERIMA KASIH

-----

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku:

- Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Antonius Alijoyo dan Subarto Zaini, *Komisaris Independen, Penggerak Praktik GCG di Perusahaan*, Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia, 2004.
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Komite Nasional Kebijakan Governance, *Pedoman Good Corporate Governance 2006*, Jakarta: KNKG, 2006.
- M. Arsyad Anwar, *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Pardigma Hukum Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Nindyo Pramono, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, Bandung: PT Citra Aditya, 2006.
- Ridwan Khairandy dan Camellia Malik, "Good Corporate Governance", *Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: PT. Total Media Yogyakarta, 2007.
- Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011.
- Rustian Kamaludin, *Ekonomi Transportasi (Karakteristik, Teori, dan Kebijakan)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2010.
- Try Widodo, *Direksi Perseroan Terbatas*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.