

OPTIMALISASI PENGELOLAAN PENYERTAAN MODAL DAERAH PADA BUMD PERSERODA PERTAMBANGAN DAN PERBANKAN

OPTIMIZING THE MANAGEMENT OF REGIONAL EQUITY PARTICIPATION IN BUMD, PERSERODA MINING AND BANKING

Endang Sumpena, Achmad Jaka
Santos Adiwijaya, Ujang Bahar

Program Studi Magister Hukum, Sekolah Pascasarjana
Universitas Djuanda.

Korespondensi: Endang Sumpena

e-mail: endang.sumpena@unida.ac.id

Jurnal
Living Law,
Vol. 15,
No. 2,
2023
hlm. 96-107

Abstract: *This study aims to determine and analyze the management of Regional Equity Participation (PMD) in Regional Owned Enterprises (PERSERODA) as well as the regulation of supervision of the management of Regional Capital Participation (PMD) in Regional Owned Enterprises (PERSERODA). This research uses a juridical-normative approach that uses a literature study, but as long as it is necessary, interviews (interviews) can be carried out to complete the library research. From the results of the study, it can be seen that the management of PMD in Regional-Owned Enterprises (BUMD) refers to the provisions of the legislation. PMD in managing regional assets through contracts or cooperation with third parties is a regional asset that is not separated and is an unproductive asset or its utilization can still be improved. Meanwhile, the institution authorized to supervise Perseroda engaged in the financial sector is the Financial Services Authority (OJK), while for mining and tourism Perseroda until now there is no external supervisory agency and the supervision carried out is not running as it should, or in other words it has not run optimally.*

Keywords : *Optimization. Management, Regional Equity Participation*

Abstrak: Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui dan menganalisis pengelolaan Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD Perseroan Daerah (PERSERODA) serta regulasi pengawasan pengelolaan PMD pada PERSERODA. Metode yang digunakan pada penelitian ini ialah dengan pendekatan yuridis-normatif yang menggunakan studi kepustakaan, namun sepanjang diperlukan dapat dilakukan wawancara untuk melengkapi studi kepustakaan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan PMD pada BUMD Perseroan Daerah mengacu pada peraturan perundang-undangan. Dalam pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama dengan pihak ketiga. Sementara lembaga yang berwenang mengawasi Perseroda yang bergerak di bidang keuangan ialah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sedangkan untuk Perseroda pertambangan dan wisata sampai saat ini belum memiliki lembaga pengawasan eksternal dan pengawasan yang dilakukan tidak berjalan sebagaimana mestinya, atau dengan kata lain belum berjalan secara optimal.

Kata Kunci : Optimalisasi, PERSERODA, Penyertaan Modal Daerah

PENDAHULUAN

Sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pembangunan Nasional bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum pada setiap bidang kehidupan masyarakat

dalam berbangsa dan bernegara. Lebih lanjut di dalam bunyi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat". Isi Pasal tersebut pada dasarnya merupakan amanat konstitusi bagi seluruh rakyat Indonesia yang mengharuskan kekayaan Indonesia digunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Kaitannya dengan bunyi Pasal 33 ayat (3) tersebut di atas, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kemudain mengamanatkan pengelolaannya kepada negara dalam hal ini ialah pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini sebagaimana tertuang di dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹

Prinsip desentralisasi Pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menghendaki agar daerah yang dibentuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Melalui otonomi, daerah diberi suatu kewenangan yang sangat besar dalam menjalankan pemerintahannya.²

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Hal ini sebagaimana tertuang di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan:³

Untuk melaksanakan otonomi daerah diperlukan sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada daerah yang bersangkutan. Hal ini secara khusus diatur dalam BAB XII, Bagian Kesatu, Pasal 331 sampai Bagian Keempat, Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah guna membangun badan usahanya sendiri, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Pemerintah daerah dapat mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerahnya baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Dalam aspek ekonomi, pemerintah daerah berwenang untuk membentuk suatu BUMD.⁴

Apabila dilihat dari tujuannya, keberadaan BUMD merupakan salah satu bentuk usaha nyata dari Pemerintah dalam melaksanakan apa yang dikendaki oleh Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini sebagaimana tertuang di dalam isi Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut kedudukan BUMD sebagai penyokong

¹Bunyi Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang

²N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm. 8

³ (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota

dipilih secara demokratis. (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

⁴<http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-reviu-literatur-> diakses pada tanggal 01 Desember 2021 pukul 22.05 wib

⁵Pendirian BUMD bertujuan untuk: 1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; 2. 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 3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

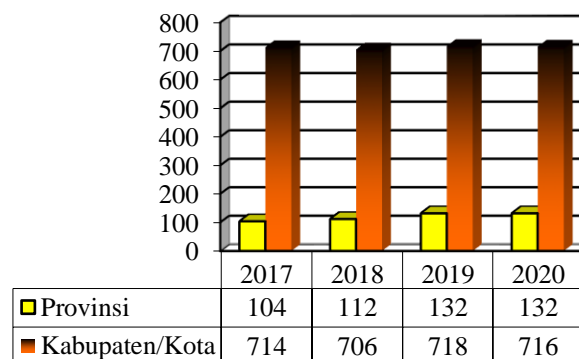
kegiatan ekonomi masyarakat daerah, terutama dalam memperkuat basis Pendapatan Asli Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sangatlah penting. Untuk mencapai tujuan didirikannya BUMD dan untuk memberikan acuan tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan BUMD, maka Pemerintah membuat dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Bagi BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Perusahaan Daerah, sementara BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya dilengkapi dan diperkuat oleh peraturan pelaksanaa dibawah Peraturan Pemerintah yaitu beberapa Peraturan Menteri, Pemerintah Daerah Provinsi atau Kota/ Kabupaten yang mempunyai kewenangan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan melakukan/tidak melakukan Penyertaan Modal Daerah (PMD).

Dengan maksud untuk memberikan kepastian berusaha dan menjamin tercapainya tujuan didirikannya BUMD. Pemerintah kemudian memberikan payung hukum mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sampai dengan Peraturan Daerah tentang Pendirian dan/atau Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD telah dibuat dan diberlakukan, diharapkan bahwa keberadaan BUMD dapat memberikan kontribusi dalam mengelola kekayaan negara dan memberikan keuntungan atas modal yang didapatnya dari Pemerintah Daerah.

Selain itu, bagian laba/keuntungan BUMD dapat digunakan dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jumlah BUMD menurut Kepemilikan Saham Terbesar pada 2017 sampai dengan 2020 berdasarkan data Badan Pusat Statistik

(BPS), dapat di lihat pada gambar grafik di bawah ini.⁶



Gambar 1
Jumlah BUMD menurut Kepemilikan Saham Terbesar, 2017 – 2020

Berdasarkan gambar grafik di atas, dapat diketahui bahwa sampai dengan tahun 2020 perusahaan BUMD yang ada berjumlah 848 perusahaan yang terdiri atas 132 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 716 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/ Kota, perusahaan daerah tersebut tersebar di 34 Provinsi di Indonesia. Sementara mengenai jumlah Perusahaan BUMD menurut Provinsi tahun 2017-2020 yang tersebar di 34 Provinsi, dapat dilihat pada tabel dibawah ini.⁷

Tabel 1
Jumlah Perusahaan BUMD menurut Provinsi tahun 2017-2020

NO	PROVINSI	TAHUN			
		2017	2018	2019	2020
1	Nanggroe Aceh Darussalam	22	20	20	20
2	Sumatera Utara	22	22	22	22
3	Sumatera Barat	21	21	20	20
4	Riau	15	15	19	19
5	Jambi	12	11	11	11
6	Sumatera Selatan	19	17	17	17
7	Bengkulu	11	10	10	10
8	Lampung	15	17	17	17
9	Bangka Belitung	8	8	8	8
10	Kepulauan Riau	7	7	7	7
11	DKI Jakarta	15	15	15	15
12	Jawa Barat	102	107	96	95
13	Jawa Tengah	166	171	191	190

⁶ Tim Penyusun, *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2020*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2021, Hlm. 53

⁷*Ibid*, Hlm. 89

14	D.I Yogyakarta	16	15	16	16
15	Jawa Timur	88	88	88	88
16	Banten	19	18	20	20
17	Bali	24	22	22	22
18	Nusa Tenggara Barat	14	14	24	24
19	Nusa Tenggara Timur	22	22	22	22
20	Kalimantan Barat	11	11	11	11
21	Kalimantan Tengah	16	17	17	17
22	Kalimantan Selatan	16	16	16	16
23	Kalimantan Timur	17	15	17	17
24	Kalimantan Utara	9	9	12	12
25	Sulawesi Utara	14	14	14	14
26	Sulawesi Tengah	20	19	17	17
27	Sulawesi Selatan	30	29	33	33
28	Sulawesi Tenggara	15	16	16	16
29	Gorontalo	8	8	8	8
30	Sulawesi Barat	3	4	4	4
31	Maluku	8	8	10	10
32	Maluku Utara	13	12	12	12
33	Papua Barat	7	7	5	5
34	Papua	13	13	13	13
Jumlah Total		818	818	850	848

Sumber: BPS Tahun 2021

Berdasarkan data tabel 1 di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 2017 dan 2018 jumlah BUMD sebanyak 818, sementara pada tahun 2019 jumlahnya mengalami peningkatan menjadi 850, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sedangkan pada tahun 2020 jumlahnya mengalami penurunan yaitu menjadi 848 BUMD saja.

Adapun mengenai jumlah Perusahaan BUMD yang mengalami kerugian menurut kategori lapangan usaha pada tahun 2017 sampai dengan 2020 ialah sebagaimana dapat di lihat pada tabel 2 berikut ini.⁸

Tabel 2
Jumlah Perusahaan BUMD yang Mengalami Kerugian Menurut Kategori Lapangan Usaha, 2017-2020

LAPANGAN USAHA	TAHUN				
	2017	2018	2019	2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	6	8	6	9	
Pertambangan dan Pengeksploasian	4	4	3	4	

⁸Ibid, Hlm. 96

Industri Pengolahan	11	10	13	17
Pengadaan Listrik dan Gas	5	6	3	2
Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	172	158	151	159
Konstruksi	2	1	3	3
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	22	21	24	26
Pergudangan dan Transportasi	5	7	5	6
Penyediaan Akomodasi dan penyediaan makan minum: informasi dan komunikasi	5	6	8	7
Aktivitas Keuangan dan Asuransi	13	23	26	28
Real Estate	7	10	3	5
Jasa Perusahaan	7	10	8	10
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	2	2	2	3
Jasa Lainnya	1	2	3	7
Jumlah Total	262	268	258	286

Sumber: BPS Tahun 2021

Berdasarkan pada data tabel 2 di atas jumlah Perusahaan BUMD yang mengalami kerugian menurut jenis usahanya terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, sampai dengan tahun 2020 jumlah Perusahaan BUMD yang mengalami kerugian berjumlah 286 Perusahaan, di dominasi oleh pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah, dan daur ulang.

Beberapa data menunjukkan bahwa secara keseluruhan BUMD sebagai lembaga usaha belum menunjukkan hasil optimal. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Arif Afandi ketua Badan Kerjasama Badan Usaha Milik Daerah (BKS BUMD) hanya ada sebagian kecil BUMD yang sehat. Arif menjelaskan saat ini BUMD yang ada di Indonesia berjumlah 1.200 dengan total aset di atas Rp 500 triliun. Akan tetapi hanya 20 persen saja BUMD yang dinyatakan sehat dan ini berasal dari bidang perbankan.⁹

⁹<https://www.liputan6.com/bisnis/read/2139298/dari-1200-bumd-hanya-20-yang-sehat>, diakses

Gambaran dalam skala nasional sebagaimana diuraikan di atas seolah terwakili dan dibenarkan untuk skala Kabupaten. Wakil Bupati Bogor, Iwan Setiawan, menyatakan bahwa terdapat satu BUMD PERSERODA yang tidak sehat dan merugi sampai 80 milyar. BUMD tersebut mendapat Penyertaan Modal Daerah sebesar 200 milyar, yang sudah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Daerah.¹⁰ Kendati demikian, peraturan serta tersedianya modal usaha ternyata belum dapat menjamin tercapainya cita-cita yang diinginkan atas keberadaan BUMD untuk menambah Pendapatan Asli Daerah.

Dalam Laporan Pendapat Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, dijelaskan bahwa terdapat 6 (enam) masalah utama dalam pengelolaan BUMD di daerah, ke enam masalah tersebut ialah:¹¹

1. Tata kelola dan kinerja BUMD belum memadai, sehingga BUMD belum dapat melayani dan memenuhi tanggung jawab kepada publik secara optimal, serta belum dapat melakukan efisiensi biaya dan optimalisasi pendapatan;
2. Tidak ada pedoman untuk merumuskan langkah pengembangan dan pembinaan BUMD, karena Pemerintah Daerah tidak menjabarkan peran dan arah pengembangan BUMD dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah;
3. BUMD sulit untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan visi dan misi pemerintah daerah terkait tujuan pembentukan BUMD;
4. Banyak yang meragukan kompetensinya, karena proses rekrutmen Dewan Komisaris/Badan Pengawas, direksi dan karyawan BUMD yang tidak melalui proses yang terbuka dan transparan;

5. BUMD tidak mampu bersaing dengan sektor swasta yang pada gilirannya akan mengalami kerugian. Hal ini disebabkan oleh respon atau izin Pemerintah Daerah atas keputusan bisnis sering kali lamban dilakukan;
6. Kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam aspek pemodalan terhadap BUMD.

Peneliti menduga penyebab meruginya BUMD PERSERODA karena belum optimalnya pengelolaan dana Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD tersebut. Baik yang disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan/SDM pengelolanya maupun sarana prasarananya dan/atau sebab-sebab lain seperti adanya laporan hasil temuan BPK.

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini ialah dengan pendekatan yuridis normatif. Dalam penelitian yuridis normatif ini data dianalisis secara kualitatif yaitu analisis dengan penguraian deskriptif analisis dan preskriptif. Sehingga dapat memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu suatu peristiwa dan bagaimana seharusnya peristiwa tersebut menurut hukum yang berlaku.

PEMBAHASAN

A. ANALISIS PENGELOLAAN PENYERTAAN MODAL DAERAH (PMD) PADA BUMD PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)

Penyelenggaraan pemerintahan akan membutuhkan dana. Untuk itu maka diaturlah tata cara dan proses penerimaan uang dan pengeluarannya untuk kepentingan jalannya negara dan pemerintahan. Adanya pengelolaan keuangan yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan. Dalam

pada hari tanggal 3 Desember 2021, pukul. 11.27 wib

¹⁰ <https://www.merdeka.com/peristiwa/rugi-rp-80m-bumd-kabupaten-bogor-pt-ppe-ter-ancam->

bangkrut.ht ml, diakses pada tanggal 28 November 2021, pukul. 10.45 wib

¹¹ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Pendapat BPK*, Jakarta, 2017, Hlm. 15-16

keuangan negara telah diatur secara jelas hubungan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh sebab itu pengelolaan keuangan memiliki arti, manfaat dan pengaruh yang begitu besar terhadap nasib suatu bangsa.

Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat. Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional.¹²

Pengelolaan keuangan negara dilaksanakan sesuai dengan asas-asas yang baik dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan dan asas spesialisasi. Goedhart mengemukakan bahwa keuangan negara membahas keuangan badan-badan hukum publik. Badan-badan ini telah dianugerahi hak-hak publik sehingga mampu, dengan cara lain ikut serta dalam proses ekonomi untuk memenuhi berbagai kebutuhan.¹³

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara telah menciptakan iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status keuangan negara di lingkungan BUMD, baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan serta pengawasannya.

Bunyi Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, ialah: "Modal BUMD merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Namun terdapat perbedaan yang sangat signifikan tentang

klaim kepemilikan, pengelolaan dan pengawasan (audit) keuangan di lingkungan BUMD menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.¹⁴

Secara ideal BUMD merupakan salah satu sumber penerimaan dari sebuah pemerintahan daerah. Kendati demikian dalam perkembangannya BUMD justru menjadi salah satu masalah keuangan daerah, Karena tidak hanya gagal menjadi sumber penerimaan daerah, BUMD juga dapat membebani keuangan daerah.

Secara umum terdapat 3 (tiga) aspek yang dapat digunakan untuk melihat peranan perusahaan BUMD dalam kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah, yaitu:¹⁵

1. Peningkatan produksi;
2. Perluasan kesempatan kerja; dan
3. Peningkatan pendapatan daerah (PAD).

Sedangkan secara khusus BUMD berperan sebagai salah satu sumber PAD, sehingga BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melakukan usahanya. Kriteria peranannya dapat dilihat dari beberapa alasan berikut ini:¹⁶

1. Kedudukan dalam pasar;
2. Sumbangan pada keuangan Pemerintah Daerah; dan
3. Sumbangan kepada kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah.

Berdasarkan Pasal 343 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi beberapa unsur.¹⁷ Sementara berdasarkan ketentuan yang terdapat di

¹² Penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

¹³ Goedhart, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara (judul asli Hoofdlijnen Van De Leer Der Openbare Financien)*, diterjemahkan oleh Ratmoko, Djembatan, Jakarta, Tanpa Tahun, Hlm.28

¹⁴ Irsan, *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Keuangan BUMN Persero*, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2014, Hlm. 7

¹⁵ Ibnu Sam Widodo, *Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Yurispruden Volume 4, Nomor 1, Januari 2021, Hlm. 70

¹⁶ *Ibid*, Hlm. 71

¹⁷ Baren Sipayung, *Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD*,

dalam Pasal 4 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas (PT), yaitu Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Selayaknya pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik dan berlaku pada BUMD dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁸

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

Selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan harus diterapkan tata kelola perusahaan yang baik. 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*. Pada prinsipnya BUMD diagi menjadi 2 (dua) yaitu yang berbentuk Perumda dan Perseroda.¹⁹

Adapun bentuk penyertaan modal daerah yaitu terdiri atas hal-hal sebagai berikut:²⁰

1. Investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan (PMD dalam bentuk uang);
2. Pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan

untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik daerah (PMD atas barang milik daerah);

3. Penyertaan modal daerah dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko;
4. Kepemilikan atas penyertaan modal berupa modal dan/atau saham. Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Tentang Penyertaan Modal Daerah (PMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah);
5. Penyertaan modal dalam rangka pemenuhan kewajiban yang telah tercantum dalam peraturan daerah penyertaan modal pada tahun-tahun sebelumnya, tidak diterbitkan peraturan daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut belum melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan pada peraturan daerah tentang penyertaan modal.

Besaran penyertaan modal daerah disesuaikan dengan jenis dan bentuk usahanya, yaitu:

- a) Penyertaan modal pada BUMD sesuai dengan modal dasar atau komposisi kepemilikan saham;
- b) Penyertaan modal dalam pembentukan perusahaan yang memiliki prospek baik, sesuai dengan modal dasar dan komposisi kepemilikan saham;
- c) Penyertaan modal untuk pembelian saham badan hukum perusahaan yang dimiliki negara atau swasta disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah;

Subbagian Hukum, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur, Hlm. 13

¹⁸ Pasal 92 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

¹⁹ Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN, *Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang*

Baik, Privat Law Vol. III No 2 Juli-Desember 2015, Hlm. 60

²⁰ Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2019 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat Pada PT. BPR Bogor Jabar (Perseroda), PT. BPR Indramayu Jabar (Perseroda), dan PT. BPR Cirebon Jabar (Perseroda)*, Biro BUMD dan Investasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, 2018, Hlm.67

- d) Penyertaan modal dalam pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama sesuai nilai aset daerah yang dinilai.

Penyertaan modal daerah dalam rangka pembentukan perusahaan baik atas prakarsa pemerintah daerah maupun atas kesepakatan antara pemerintah daerah dengan pihak lain, dan/atau sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah. Pelaksanaan pembentukan perusahaan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Aset daerah yang tidak dipisahkan dan merupakan aset yang tidak produktif atau masih dapat ditingkatkan pelayannya merupakan penyertaan modal daerah dalam pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama dengan pihak ketiga. Penyertaan modal daerah dalam pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama dengan pihak ketiga dapat berupa:

- a) Tanah dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah atau yang telah diserahkan kepada Bupati;
- b) Tanah dan/atau bangunan yang sejak awal pengadaannya direncanakan untuk disertakan sebagai modal; dan
- c) Barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Fungsi Perseroda tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, namun juga sebagai *agent of development*, sehingga sumber-sumber kekayaan daerah yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh daerah dan sebagian besar dikelola melalui BUMD (termasuk BUMD berbentuk Perseroda).

Agar Perseroda bisa berkembang, maka perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya, mengikuti kaidah bisnis yang sehat, termasuk mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan

Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Adapun pengelolaan, pertanggung jawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

B. REGULASI PENGAWASAN PENGELOLAAN PENYERTAAN MODAL DAERAH (PMD) PADA BUMD PERSEROAN DAERAH (PERSERODA)

Pembentukan BUMD, oleh Pemerintahan Daerah harus berdasarkan Peraturan Daerah, dengan kewajiban untuk melakukan penyertaan modal, yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal yang disertakan tersebut harus dapat berkontribusi pada pendapatan daerah, utamanya pada BUMD di luar pelaksanaan urusan wajib. Oleh sebab itu perlu diawali dengan studi kelayakan terhadap bidang usaha dari BUMD dan prospeknya dalam pembentukan BUMD.

Dalam perkembangannya Perusahaan Daerah menangani berbagai bidang usaha sesuai potensi daerah dan peluang bisnis. Perusahaan Daerah juga bergerak di bidang perdagangan, jasa, industri, kesehatan, pertanian, pertambangan, kelautan, perikanan, perbankan, pariwisata, dan lain-lain. Cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikelola oleh BUMN/BUMD namun dalam perkembangannya sudah banyak yang dikelola swasta. Sebaliknya BUMN/BUMD juga melakukan usaha dalam berbagai sektor.²¹

Adapun peran Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dalam mengelola BUMD yaitu sebagai berikut:²²

1. Menyelenggarakan seleksi pengurus BUMD;

²¹ Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN, Hlm. 63

²² Emy Sriwahyuni, *Kabag Perekonomian Kabupaten Bogor*, Wawancara pada tanggal 20 Juli 2022 pukul 10.15 Wib.

2. Melakukan monitoring dan evaluasi rutin BUMD;
3. Memfasilitasi penyelesaian permasalahan yang dihadapi oleh BUMD; dan
4. Memfasilitasi penyelenggaraan RUPS.

Kontribusi BUMD pada APBD Kabupaten Bogor hanya sekitar 1,7 persen, hal tersebut tentunya tidak sebanding dengan jumlah investasi yang dikeluarkan. Sampai saat ini dari 7 BUMD di Kabupaten Bogor, sebagian besar diantaranya masih membebani APBD, hal ini disebabkan oleh Penyelenggaraan BUMD yang belum optimal, karena belum dapat mengembangkan usahanya, bahkan ada beberapa usaha yang dapat dikatakan merugi.²³

Berdasarkan hasil laporan pengelola PT. Prayoga Pertambangan Energi, pelaksanaan tahun pertama yaitu mengurus administrasi dan perizinan. Tahun 2013 mempetakan sektor yang harus digarap dan mengakuisisi sebuah perusahaan swasta yang memproduksi *Asphalt Mixing Plant* (AMP) di kawasan Babakan Madang Kabupaten Bogor yang bertujuan untuk produksi AMP dan turunannya seperti *hot mix* dan bahan baku beton jalan yang menjadi salah satu fokus usaha. Diperkirakan hitungan keuntungan yang diproyeksikan PT. Prayoga Pertambangan Energi dari proses akuisisi tersebut bisa terjadi pada 2016, mulai tahun 2017 keuntungan bisa diraih perusahaan dan PAD Kabupaten Bogor akan terus mengalir dari PT. Prayoga Pertambangan Energi. Akan tetapi sampai dengan saat ini perkiraan tersebut masih belum dapat terealisasi.²⁴

Selama ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor memberikan solusi atas kerugian yang dialami oleh Perseroda hanya melalui RUPS saja, karena secara operasional kerugian yang diderita oleh

Perseroda merupakan ranah Perusahaan (Direksi dan Dewan Pengurus). Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor melakukan upaya dalam mengatasi kerugian yang dialami oleh Perseroda yaitu dengan melakukan evaluasi kinerja dalam forum RUPS, kemudian memfasilitasi penyelesaian permasalahan yang memerlukan peran serta pemilik dan melaksanakan seleksi pengurus sehingga dapat menghasilkan pengurus BUMD (Perseroda) yang profesional.²⁵

Terkait dengan persoalan pengawasan dalam hal ini dihubungkan dengan teori yang dikemukakan oleh George R Terry bahwa untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana.²⁶ Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan pengawas dan Dewan Direksi Perseroda Pertambangan PT. Prayoga Pertambangan Energi dapat dikatakan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan subjeknya, dalam administrasi negara bentuk pengawasan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor terkait Penyertaan Modal Daerah ialah pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya serta pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.

Sementara lembaga yang berwenang mengawasi Perseroda yang bergerak di bidang keuangan ialah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sedangkan untuk jenis usaha lain seperti pertambangan dan wisata pengawasan dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Direksi sedangkan pengawasan eksternal untuk Perseroda pertambangan dan wisata belum ada sampai saat ini.

²³ D Suryani, T Kartini, I Khairi, *Akselerasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*, Jurnal Sosial Humaniora Volume 10 Nomor 1, April 2019, Hlm. 59

²⁴ *Ibid*, Hlm. 61

²⁵ Emy Sriwahyuni, *Op.cit*, Hlm. 3-4

²⁶ Nizar Ali dan Ibi Syatibi, *Manajemen Pendidikan Islam, Ikhtiar Menata Kelembagaan Islam*, Pustaka Isfahan, Bekasi, 2009, Hlm. 96

Hal ini sebagaimana tertuang di dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Adapun di dalam Pasal 37 dijelaskan bahwa Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah (KPM) dan anggota Komisaris diangkat oleh RUPS. Sementara di dalam Pasal 43.²⁷

Berdasarkan isis Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di atas menunjukkan bahwa Dewan pengawas dan Dewan Direksi dapat dikatakan tidak menjalankan tugasnya secara optimal ketika Perseroda mengalami kerugian, karena apabila diawasi dengan baik semestinya kerugian yang ditimbulkan tidaklah besar karena dapat dicegah/diantisipasi sedini mungkin. Hal ini juga ditambah dengan tidak adanya pengawas eksternal seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada Perseroda yang bergerak pada sektor Keuangan/Perbankan.

Salah satu faktor Perseroda yang bergerak di bidang keuangan/ perbankan tidak mengalami kerugian ialah karena adanya pengawasan yang baik, yaitu dilakukan secara internal oleh Dewan Pengawas dan Dewan Direksi serta diperkuat dengan pengawasan eksternal oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Dilihat dari tipenya, pengawasan memiliki 3 (tiga) tipe yaitu Pengawasan pendahuluan, Pengawasan yang dilakukan

bersama dengan pelaksanaan kegiatan dan Pengawasan umpan balik sebagai berikut:²⁸

1. Pengawasan pendahuluan.
Pengawasan yang dilakukan untuk mengoreksi sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan. Hal ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpangan dari standar atau tujuan yang ditetapkan.
2. Pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan.
Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. semacam peralatan "*double check*" yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.
3. Pengawasan umpan balik
Pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan.

Hal ini menunjukkan bahwa ketiga tipe pengawasan tidak diterapkan dalam mengawasi Perseroda Pertambangan yang mengalami kerugian sampai dengan 80 milyar. BUMD tersebut mendapat Penyertaan Modal Daerah sebesar 200 milyar sebagaimana dikemukakan oleh Wakil Bupati Bogor beberapa waktu lalu.

BUMD bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah dan memperoleh laba melalui bentuk Perseroda. Oleh karena itu, pendirian Perseroda dilakukan untuk kegiatan usaha yang dapat mendatangkan laba dan/atau keuntungan seperti industri perbankan.

²⁷ Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah: (1) Dewan Pengawas bertugas melakukan pengawasan terhadap perusahaan umum Daerah dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan umum Daerah. (2) Komisaris bertugas: a. Melakukan pengawasan terhadap perusahaan Perseroan Daerah dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perusahaan Perseroan Daerah; b. Mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan perseroan Daerah. (3) Dewan

Pengawas wajib: a. Melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan b. Membuat dan memelihara risalah rapat. (4) Komisaris wajib: a. Melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS; dan b. Membuat dan memelihara risalah rapat. (5) Pengawasan terhadap perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (i) sampai dengan ayat (4) diatur dalam Peraturan Menteri.

²⁸ Nizar Ali dan Ibi Syatibi, *Op.cit*, Hlm. 176-177

KESIMPULAN

Bertolak pada pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam pengelolaannya perlu diberikan otonomi agar Perseroda bisa berkembang, yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat, termasuk mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah memberikan banyak otonomi dan keleluasaan kepada Perseroda agar dapat dikelola sesuai dengan prinsip bisnis yang sehat. Pengelolaan PMD dalam pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama dengan pihak ketiga adalah aset daerah yang tidak dipisahkan dan merupakan aset yang tidak produktif atau masih dapat ditingkatkan pelayanannya.
2. Regulasi Pengawasan Pengelolaan PMD pada BUMD Perseroda dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Sementara lembaga yang berwenang mengawasi Perseroda yang bergerak di bidang keuangan ialah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sedangkan untuk jenis usaha lain seperti pertambangan dan wisata pengawasan dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Direksi sedangkan untuk Perseroda pertambangan dan wisata sampai saat ini belum memiliki lembaga pengawasan

eksternal dan pengawasan yang dilakukan tidak berjalan sebagaimana mestinya, atau dengan kata lain belum berjalan secara optimal.

SARAN

Saran-saran yang dapat disampaikan pada penelitian ini yaitu terdiri dari:

1. Agar pelaksanaan operasional perusahaan dapat berjalan sesuai dengan harapan diharapkan direksi dapat mempedomani RKAP/RBB yang telah disepakati oleh RUPS. Selain itu agar pengawasan yang dilakukan komisaris/Direksi dapat berjalan dengan optimal maka perlu dilakukan secara intensif guna menghindari kerugian dan selalu rutin melaporkan kepada pemilik (Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor).
2. Perlu dibentuk suatu lembaga eksternal yang secara khusus mengawasi Perseroda dalam bidang pertambangan seperti Otoritas Jasa keuangan pada sektor Perbankan, agar dapat meminimalisir jumlah kerugian yang selama ini di derita, selain itu juga diperlukan peran aktif Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dalam mengawasi Perseroda yang mengalami kerugian, misalnya dengan membentuk suatu lembaga yang secara khusus mengawasi Perseroda yang selalu merugi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambar Budhisulistyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN, *Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*, Privat Law Vol. III No 2 Juli-Desember 2015
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Pendapat BPK, Jakarta, 2017
- Baren Sipayung, *Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD*, Subbagian Hukum, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur
- D Suryani, T Kartini, I Khairi, *Akselerasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*, Jurnal Sosial Humaniora Volume 10 Nomor 1, April 2019

Emy Sriwahyuni, *Kabag Perekonomian Kabupaten Bogor*, Wawancara pada tanggal 20 Juli 2022 pukul 10.15 Wib.

Goedhart, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara (judul asli Hoofdlijnen Van De Leer Der Openbare Financien)*, diterjemahkan oleh Ratmoko, Djambatan, Jakarta, Tanpa Tahun

<http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-reviu-literatur-> diakses pada tanggal 01 Desember 2021 pukul 22.05 wib

[https://www.liputan6.com/bisnis/read/2139298/dari-1200-bumd-hanya-20-yang-sehat,](https://www.liputan6.com/bisnis/read/2139298/dari-1200-bumd-hanya-20-yang-sehat) diakses pada hari tanggal 3 Desember 2021, pukul. 11.27 wib

[https://www.merdeka.com/peristiwa/rugi-rp-80m-bumd-kabupaten-bogor-pt-ppe-terancam-bangkrut.ht ml,](https://www.merdeka.com/peristiwa/rugi-rp-80m-bumd-kabupaten-bogor-pt-ppe-terancam-bangkrut.html) diakses pada tanggal 28 November 2021, pukul. 10.45 wib

Ibnu Sam Widodo, *Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Yurispruden Volume 4, Nomor 1, Januari 2021

Irsan, *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Keuangan BUMN Persero*, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2014

N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005

Nizar Ali dan Ibi Syatibi, *Manajemen Pendidikan Islam, Ikhtiar Menata Kelembagaan Islam*, Pustaka Isfahan, Bekasi, 2009

Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2019 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat Pada PT. BPR Bogor Jabar (Perseroda), PT. BPR Indramayu Jabar (Perseroda), dan PT. BPR Cirebon Jabar (Perseroda)*, Biro BUMD dan Investasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat, 2018

Tim Penyusun, *Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2020*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2021