

STRATEGI PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) PERSERO UNTUK MEWUJUDKAN PRINSIP TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK

Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN
yudho_fhuns@yahoo.com
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Abstract

This research aims to inventory the problems in the management of ROEs in general and enterprises persero in particular, which include the types and areas of business, corporate structure, human resources to manage enterprises, and management used to manage enterprises, and find management strategies-owned limited company in order to realize the principles of good corporate governance. This study used empirical methods using instruments of observation, interviews and questionnaires to the directors and the supervisory board. Sampling was done by purposive sampling with independent and dependent variables. Data was analyzed by qualitative and quantitative analysis. The results showed that the management problems of enterprises, can be detailed as follows: An overlapping arrangement of public enterprises sector issue management, human resources issues, problems of supervision and development of enterprises, and the problems of restructuring enterprises. Relating to the company's management strategy, enterprises (persero) more appropriate to use the concept of controlling company or forming a group company/group (holding company) with a business group of vertical, horizontal, and combinations. The reason to adoption of the concept of holding companies, among others, aims to improve the performance of enterprises that have no dependency on government funding, and each local government has over the same line of business enterprises (upstream and downstream) and indifferent business sectors (various businesses).

Key words: Enterprises, Management strategies, Good Corporate Governance

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menginventarisasi permasalahan dalam pengelolaan BUMD pada umumnya dan BUMD persero secara khusus, yang mencakup jenis dan bidang usaha, *corporate structure*, sumber daya manusia yang mengelola BUMD, dan manajemen yang digunakan untuk mengelola BUMD, serta menemukan strategi pengelolaan BUMD persero dalam rangka mewujudkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Dalam penelitian ini digunakan metode empiris dengan menggunakan instrumen observasi, wawancara dan kuisioner kepada direksi dan dewan pengawas BUMD baik yang berbentuk perumda maupun persero. Penarikan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling* dengan variable bebas dan terikat. Analisa data dilakukan dengan analisa kualitatif dan kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan pengelolaan BUMD, dapat dirinci sebagai berikut : Terjadi tumpang tindih pengaturan sektoral tentang BUMD, permasalahan manajemen pengelolaan, permasalahan SDM, permasalahan pengawasan dan pembinaan BUMD, dan permasalahan restrukturisasi BUMD. Berkaitan dengan strategi pengelolaan BUMD perseroan (persero) lebih cocok menggunakan konsep perusahaan pengendali atau membentuk perusahaan kelompok/grup (*holding company*) dengan grup usaha vertikal, horisontal, dan kombinasi. Alasan diberlakukannya konsep *holding company* antara lain bertujuan untuk meningkatkan kinerja BUMD agar tidak memiliki ketergantungan pendanaan pada pemerintah, dan tiap pemerintah daerah memiliki lebih dari satu BUMD bidang usaha yang sama (Hulu dan hilir) maupun di bidang usaha yang berbeda (aneka usaha).

Kata kunci : BUMD, Strategi Pengelolaan, Tata Kelola Perusahaan yang Baik.

A. Pendahuluan

Seiring dengan perkembangan BUMD persoalan klasik menimpa BUMD, sebagian isu persoalan yang muncul adalah payung hukum eksistensi BUMD, dan sebagian lagi terkait dengan aspek pengelolaan BUMD sendiri. Munculnya Undang-undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang secara khusus juga membahas tentang BUMD, telah membagi BUMD menjadi dua bentuk yaitu yang berbentuk perseroan dan berbentuk perusahaan umum. Sebelum munculnya undang-undang pemerinthan daerah yang baru, Undng-undang No 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah tentang Perusahaan Daerah dan Permendagri No 3 Tahun 1998 tentang bentuk badan hukum BUMD, menempatkan posisi BUMD pada posisi yang sulit dan tidak jelas. Kondisi saat ini menyebabkan BUMD sulit menghadapi persaingan usaha dengan lincah, dan mengalami ketergantungan terhadap APBD (Jawa Pos Kamis 8 Maret 2012)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah, dimana tujuannya adalah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah (PAD). Tapi pada kenyataannya bahwa BUMD yang ada selama ini belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD, justru lebih banyak suntikan dana dari pemerintah daerah daripada keuntungan yang di dapat. Kondisi tersebut menjadi beban bagi APBD. Sehingga apa yang menjadi tujuan berdirinya BUMD adalah sebagai salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah tidak tercapai (P2 LIPI, 2010 *Revitalisasi BUMD Dalam Perekonomian Daerah* Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia).

Kondisi BUMD saat ini dapat dipetakan dari 1.007 jumlahnya dengan aset sekitar 343 triliun dengan aset produktif kurang lebih 90 % disumbangkan dari sektor perbankan dan 4 % dari PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum). Pola pikir yang ada di BUMD masih menggunakan pola pikir pemerintah yang masih menggunakan asumsi *how to spend money* bukan pola pikir bisnis yang berasumsi *how to get money* (Jawa Pos Hari Kamis 8 Maret 2012). Badan Kerjasama BUMD seluruh Indonesia mendorong BUMD yang masih berstatus perusahaan daerah untuk berubah menjadi perseroan terbatas (PT). Dengan status perseroan terbatas diharapkan BUMD mempunyai performa bisnis yang baik tanpa menggantungkan diri pada APBD serta lebih akuntabel dan profesional. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan *Good Corporate Governance* (Jawa Pos hari Selasa 20 Maret 2012)

Berdasarkan data dari Kementrian Dalam Negeri aset BUMD 340,118 T sampai dengan tahun 2011 dan 310,716 T (90.06 %) berasal dari BPD, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) sekitar Rp11,454 triliun (3,3 persen), perusahaan daerah air minum (PDAM) Rp9,326 triliun (2,7 persen), serta aneka usaha sebesar Rp11,622 triliun (3,4 persen). BUMD tercatat sebanyak 1.007 perusahaan yang bergerak di bidang usaha bank umum (BPD), bank perkreditan rakyat (BPR), air minum (PDAM), serta aneka usaha. Kontribusi laba BUMD tercatat sebesar Rp10,372 triliun atau rata-rata rasio terhadap aset (ROA) sebesar 3,0 persen (<http://www.depdagri.go.id/news/2012/03/08>).

Secara kuantitas jumlah BUMD di daerah khususnya yang berbentuk perseroan jumlahnya lebih dari satu di tiap daerah, maka perlu dilakukan pemetaan dan pengelompokan. Banyaknya jumlah BUMD yang berbentuk perseroan di daerah tidak menjamin semua entitas bisnis tersebut dapat berkembang dengan baik. Banyaknya jumlah BUMD yang berbentuk perseroan tentunya juga memerlukan strategi pengelolaan dan penanganan yang baik pula. Pengelolaan terhadap BUMD persero dalam kelompok perusahaan grup bertujuan untuk lebih meningkatkan efisiensi dan menjadi salah satu agenda revitalisasi BUMD.

Salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba, apapun konstruksi dan sistem yang diberlakukan dalam perusahaan tersebut. Kondisi demikian berlaku juga ketentuan dalam Badan Usaha Milik daerah (BUMD), terlebih lagi saat ini banyak BUMD yang berbentuk perseroan. Dalam rangka meningkatkan kemampuan dan pendapatan perusahaan dapat melakukan berbagai upaya. Dalam rangka menjaga eksistensi perusahaan agar mampu bersaing dengan perusahaan lain salah satu strategi yang dilakukan oleh perusahaan adalah dengan melakukan perluasan usaha dan melakukan pembaharuan atau merestrukturisasi perusahaannya. Perluasan usaha secara internal dapat dilakukan tanpa melibatkan suatu unit-unit diluar perusahaan dan dengan jalan pemandirian perusahaan, dengan cara mendirikan perusahaan baru yang mandiri dalam arti status *legal entity* sebagai bagian dari perusahaan inti atau grup.

Strategi pembentukan perusahaan grup tidak dapat dilepasakan dari realitas bisnis yang terjadi ketika pengelolaan usaha melalui konstruksi perusahaan grup dianggap lebih memberikan manfaat ekonomi dibandingkan dengan perusahaan tunggal. Secara umum

ada dua alasan utama pembentukan atau pengembangan perusahaan grup. Alasan yang *pertama* adalah sebagai upaya mengakomodasi peraturan perundang-undangan. Alasan yang *kedua* adalah sebagai upaya strategi perusahaan untuk memperoleh manfaat ekonomi sebagai konstruksi perusahaan grup (Susilowati, 2010: 64-66)

Dalam rangka pengelolaan BUMD secara profesional dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good corporate governance* serta sesuai dengan tujuan revitalisasi BUMD, maka diperlukan sebuah strategi pengelolaan BUMD khususnya yang berbentuk perseroan dengan menggunakan strategi pembentukan perusahaan grup.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan spesifikasi sebagai penelitian hukum normatif. Dalam hal ini, hukum dimaknai sebagai suatu realitas. Spesifikasi penelitian menekankan pada ilmu hukum dan menitikberatkan pada pengumpulan data sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006: 14-15). Instrumen pengumpulan data pada penelitian ini adalah wawancara terstruktur dan observasi yang didukung dengan data kepustakaan, kemudian dilakukan studi atau penelitian lapangan (*field research*) dalam bentuk wawancara terhadap responden.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model interaktif. Proses analisis dalam penelitian kualitatif, kegiatannya pada dasarnya dilakukan secara bersamaan dengan proses pelaksanaan pengumpulan data. Dalam pelaksanaan penelitian kualitatif, ada tiga komponen utama yang saling berkaitan dan berinteraksi, tidak bisa dipisahkan dari kegiatan pengumpulan data. Oleh karena itu sering dinyatakan bahwa proses analisis dilakukan di lapangan bersamaan dengan proses pengumpulan data sebelum peneliti meninggalkan lapangan studinya (HB Sutopo, 2002: 94)

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. BUMD Pasca Berlakunya Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pengertian BUMD berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-undang No 23 Tahun 2014 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:

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.

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 diatas 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 NO 23 Tahun 2014 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 (Rustian Kamaludin, 2000: 67)

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 (Anwar, M. Arsyad, 1992: 50).

Ketentuan Pasal 331 ayat (5) 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 dikatakan:

“Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat diantaranya air minum, pasar, transportasi”.

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, strategis, 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.

2. Problematika Pengelolaan BUMD

Berdasarkan jenis dan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Undang-

undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah BUMD dibagi menjadi dua bentuk yaitu perusahaan umum daerah (perumda) dan perusahaan perseroan daerah (perseroda). Sebelum berlakunya UU pemerintahan daerah yang baru dalam Permendagri No 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD membagi menjadi dua bentuk yaitu bentuk perumda dan bentuk 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 UU No 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 No 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 No 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 menrapkan 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 diagi menjadi 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 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 UU No 40 Tahun 2007 yang dilakukan oleh dewan komisaris dan untuk perumda dilakukan oleh dewan pengawas. Dalam rangka pembinaan dilakukan sesuai dengan struktur dan organisasi tata pemerintahan di 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.

3. Strategi pengelolaan perusahaan perseroan daerah (perseroda)

Karakteristik perusahaan daerah (BUMD) yang berbentuk perseroan atau diistilahkan

dengan perusahaan perseroan daerah (perseroda) menurut ketentuan pasal 339 Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah¹:

- (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 diatas 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 diberlakukannya konsep pengelolaan perseroan daerah (perseroda) dengan konsep diatas 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

1 Pasal 339 ayat (1), (2), dan (3) UU No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan 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.

4. Potensi keuntungan dan persoalan *holding company*

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 (Munir Fuady, 2005: 133):

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.

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.

5. Persoalan penerapan strategi *holding company* pada BUMD Perseroda.

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 No 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 menrapkan prinsip (GCG), kondisi ini yang menyebabkan tata kelola BUMD masih belum berorientasi pada tata kelola perusahaan yang baik.

6. Bentuk *holding company* perseroada.

Berkaitan dengan model pengelolaan BUMD perseroan (perseroada) 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 (perseroada) yang peneliti kaji terdapat dua jenis bidang usaha yaitu perbankan dan aneka usaha. Munir Fuady mengelompokkan perusahaan *holding* berdasarkan variasi usahanya dalam beberapa kategori antara lain (2005: 82):

a. Grup usaha vertikal.

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.

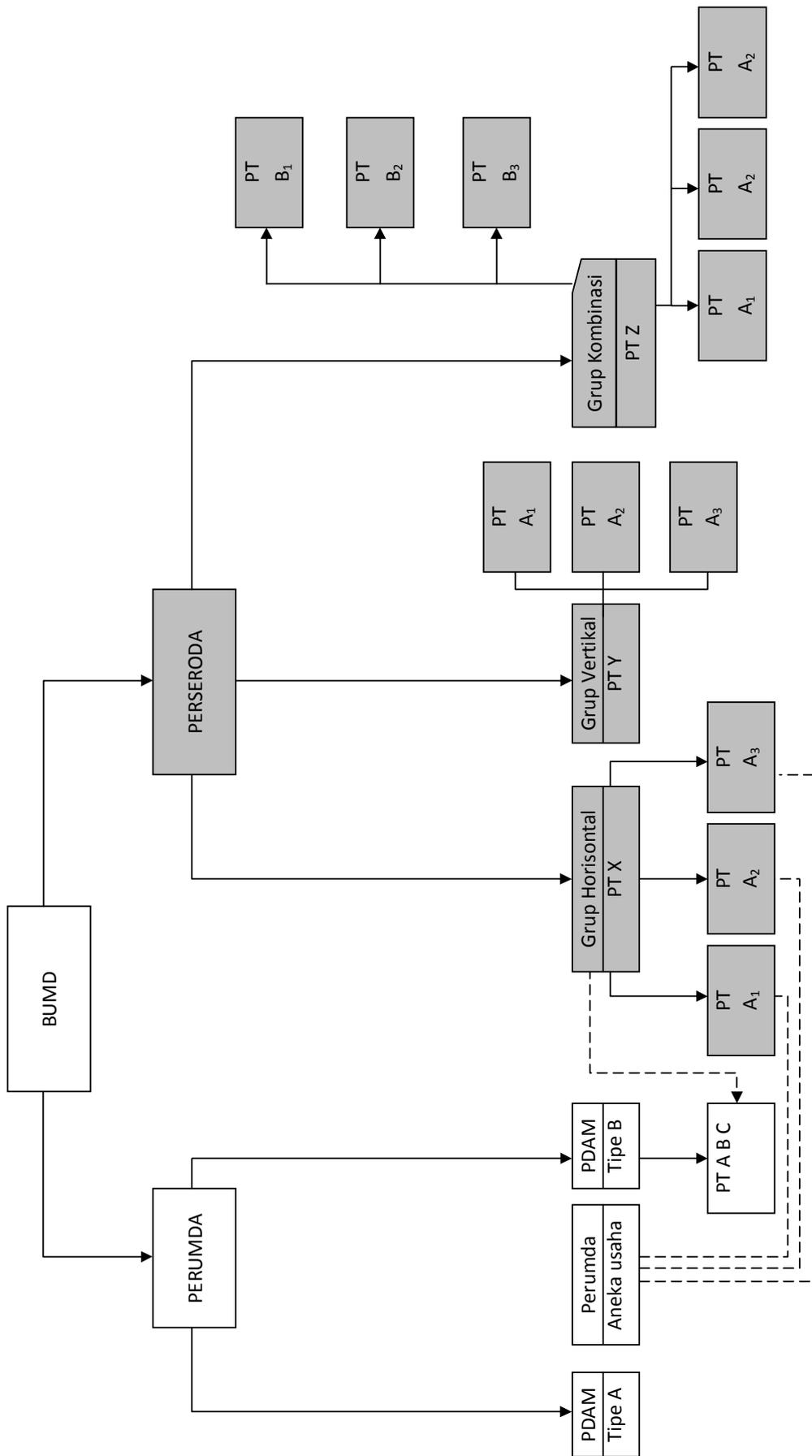
b. Grup usaha Horisontal

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 bisnisnya 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 perseroada di pemerintah daerah yang memiliki bidang usaha lebih dari satu bidang usaha yang bersifat konglomerasi (hulu dan hilir).

Strategi Pengelolaan Perseroda



Keterangan gambar:

Berdasarkan gambar diatas berkaitan dengan strategi pengelolaan BUMD perseroda menurut hemat peneliti lebih cocok menggunakan konsep *holding company* berdasarkan jenis dan bidang usaha yang dijalankan oleh perseroda. Pengelompokan perseroda dibagi menjadi tiga bentuk yaitu *holding company* dengan **grup usaha horisontal** untuk bidang usaha yang beraneka ragam (aneka usaha). **Grup usaha vertikal** untuk bidang usaha yang sifatnya sejenis (hulu dan hilir), dan untuk **grup usaha kombinasi** digunakan untuk bidang bidang usaha yang sejenis dan aneka usaha yang digabungkan menjadi satu dalam kendali satu perusahaan induk.

Pengelompokan perusahaan berdasarkan bidang usaha memudahkan pemerintah daerah dalam melakukan kontrol, pengawasan, dan pembinaan. Kondisi ini bermfaat bagi pemerintah daerah yang memiliki BUMD yang jumlahnya sangat banyak. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan berjalan efisien dan efektif dikarenakan pada prinsipnya pembinaan, pengawasan, dan kontrol serta pengambilan keputusan dan kebijakan pemerintah daerah menjadi lebih *simple* dan sederhana. Rampingnya birokrasi dan pengambilan keputusan pemerintah daerah terkait BUMD dikarenakan ada pengelompokan bidang usaha BUMD berdasarkan pada bidang usaha perusahaan berdasarkan induk perusahaan masing-masing kelompok. Dengan demikian pemerintah daerah dapat melakukan koordinasi dengan direksi, dan dewan pengawas/komisaris grup perusahaann yang menjadi induk perusahaan, tidak pada anak perusahaan tersebut.

D. Simpulan

Berkaitan dengan strategi pengelolaan perusahaan perseroan daerah (perseroda) dalam pengelolaan badan usaha milik daerah (BUMD) untuk mewujudkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dapat diambil kesimpulan yaitu:

1. Berkaitan dengan permasalahan pengelolaan BUMD, maka dapat dirinci sebagai berikut: Terjadi tumpang tindih pengaturan sektoral tentang BUMD antara satu peraturan dengan peraturan yang 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. 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.

2. Berkaitan dengan strategi pengelolaan BUMD perseroan (perseroda) lebih cocok menggunakan konsep perusahaan pengendali atau membentuk perusahaan kelompok/grup (*holding company*). Strategi *holding company* dalam pengelolaan BUMD perseroan (perseroda) berdasarkan bidang usaha dibagi menjadi tiga model yaitu *holding company* dengan **grup usaha vertikal**, **grup usaha horisontal**, dan **grup usaha kombinasi**. Grup usaha vertikal dapat diterapkan pada bidang usaha BUMD yang memiliki jenis dan karakteristik yang sama (hulu dan hilir). Grup usaha horisontal cocok untuk BUMD yang bergerak di berbagai bidang (aneka usaha).

E. Saran

1. Adanya berbagai permasalahan di atas, membutuhkan komitmen pemerintah daerah untuk mengelola BUMD secara lebih professional dengan mengutamakan kepentingan terbaik untuk rakyat berdasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik.
2. 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.

F. Persantunan

Dalam kesempatan ini, peneliti menghaturkan terimakasih kepada LPPM UNS dan pimpinan Fakultas Hukum UNS yang telah memberikan ijin dan memfasilitasi dalam rangka pelaksanaan penelitian ini sehingga artikel ini dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- Emmy Pangaribuan Simanjuntak. 1994. *Perusahaan Kelompok (group company/concern)* Yogyakarta Seri Hukum Dagang FH UGM
- Munir Fuady, 2005, *Hukum Perusahaan Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- M. Arsyad, Anwar, et.al.(eds), 1992. *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- P2 LIPI, 2010 *Revitalisasi BUMD Dalam Perekonomian Daerah* Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- Sulistiowati. 2010. *Aspek hukum dan realitas bisnis perusahaan grup di Indonesia*. Jakarta, PT. Erlangga
- Rustian Kamaludin, 2000, *Peran dan pemberdayaan BUMD dalam rangka peningkatan perekonomian daerah*" Makalah disajikan pada saat rapat koordinasi BUMD di Depdagri.
- UU NO 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- UU NO 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Permendagri No 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan barang milik daerah.
- Permendagri No 4 Tahun 1990 tentang Kerjasama antar daerah.
- Permendagri No 3 Tahun 1998 tentang Bentuk BUMD.
- Jawa Pos Hari Kamis 8 Maret 2012
- Jawa Pos hari Selasa 20 Maret 2012