**KAJIAN YURIDIS BENTUK HUKUM BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) DI BIDANG
PERBANKAN PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

**Dhimas Tetuko Kusumo
dmzbbeng@gmail.com
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Munawar Kholil, AL. Sentot Sudarwanto
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret**

Abstrak

This study aimed to determine the regulation of Regional Owned Enterprises in banking sector and the juridical implication after the enactment of Act Number 23 of 2014 on Local Government. This study is a doctrinal or normative study which assemble of primary data and secondary data. The technique for collecting the data used in this study is literature study. Act Number 23 of 2004 on Local Government regulates terms of Regional Owned Enterprises regarding definition, purpose, establishment foundation, capital resources, legal form, and management. Regional Owned Enterprises in banking sector in terms of licensing, establishment, capital resources, legal form, purpose, and governance based on Act Number 23 of 2014 on Local Government and Act Number 7 of 1992 on Banking as it has been amended to Act Number 10 of 1998 and Act Number 23 of 2014 on Local Government. The Juridical Consequences from the enactment of Act Number 23 of 2014 on Local Government towards legal form of Regional Owned Enterprises in banking sector during the transition period is a maximum of 3 years after 2nd October 2014, after the enactment and validity of Act Number 23 of 2014 about Local Government, to Regional Owned Enterprises in banking sector which is still organized as Regional Company continues to be acknowledged and given time to change the legal form in accordance with Article 331 paragraph (3) of Act Number 23 of 2014 on Local Government. The appropriate legal form with Regional Owned Enterprises in banking sector is Regional Company. Regional Limited Liability Company as Limited Liability Company with a wholly or 51 % of its shares is owned by the region that is subject to the Act Number 40 of 2007 about Limited Liability Company. This kind of Regional Public Company is not suitable to be applied to Regional Owned Enterprises in banking sector where the concept of banking business is not a vital sector or it does not affect the livelihood of many people.

Kata Kunci: Enterprise, Banking, Regional Owned Enterprises

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di bidang Perbankan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan juga mengetahui implikasi yuridis Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal atau normatif, dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder melalui teknik studi kepustakaan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang BUMD antara lain mengenai definisi, tujuan, dasar pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum dan pengelolaan. BUMD di bidang perbankan dalam hal perizinan, pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum, tujuan, dan tata kelola berpijak pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Konsekuensi Yuridis dari berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibidang Perbankan pada masa transisi yaitu maksimal 3 tahun setelah 2 Oktober 2014 sejak diundangkannya dan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap BUMD di bidang perbankan yang masih berbentuk Perusahaan Daerah tetap diakui dan diberikan waktu untuk mengubah bentuk hukumnya sesuai Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bentuk hukum yang cocok dengan BUMD di bidang perbankan adalah bentuk Perusahaan Perseroan Daerah. Perusahaan Perseroan Daerah merupakan Perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan seluruh atau 51% sahamnya dimiliki daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan

Terbatas. Bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak cocok diterapkan untuk BUMD di bidang perbankan yang secara konsep usaha bidang perbankan bukan merupakan bidang vital atau yang mempengaruhi hajat orang banyak.

Keywords: Badan Usaha, Perbankan, BUMD

A. Pendahuluan

Kegiatan ekonomi adalah usaha yang dilakukan orang, kelompok atau negara dalam bidang ekonomi untuk menghasilkan pendapatan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Negara menjalankan kegiatan ekonominya didasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (4) bahwa "*Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*". Salah satu cara untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tersebut adalah melalui badan usahanya. Badan Usaha yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disebut BUMN untuk Badan Usaha Milik Negara dan BUMD untuk Badan Usaha Milik Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dengan otonominya Daerah dalam upaya peningkatan ekonominya dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sendiri, baik untuk tujuan *Public Service, Profit Oriented* atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation* (Abdulkadir Muhammad, 2010:1). Bentuk hukum badan usaha masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Inilah yang menjadi penting diperhatikan oleh daerah dalam pemilihan bentuk hukum badan usahanya sesuai tujuan pembentukannya.

Daerah dalam membentuk BUMD didasarkan pada potensi, karakteristik dan kebutuhan daerah tersebut. Salah satu jenis usaha yang sangat sentral peranannya adalah bidang perbankan. Pemerintah Daerah dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di bidang perbankan. Perbankan adalah sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya (Jamal Wiwoho, 2011:27).

Pada Tahun 2014 Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang

diundangkan dan mulai berlaku pada 2 Oktober 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari 411 pasal ini ternyata juga mengatur tentang BUMD. Sebelumnya bentuk hukum BUMD tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tetapi hanya diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah yang mana bentuknya adalah Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan pada Pasal 331 ayat (3) bahwa BUMD terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, tentunya bentuk hukum ini berbeda dari sebelumnya sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Terhadap BUMD di bidang perbankan tentunya akan menimbulkan permasalahan hukum dalam pemilihan bentuk hukum karena perbedaan pengaturan bentuk hukum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998. Undang-Undang perbankan secara tegas membedakan bentuk hukum usaha perbankan. Untuk Bank Umum dikenal 3 bentuk hukum sebagaimana ditentukan oleh Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang tentang Perbankan, yaitu Perseroan Terbatas, Koperasi dan Perusahaan Daerah sedangkan bentuk hukum untuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Perbankan adalah Perusahaan Daerah, Koperasi, Perseroan Terbatas dan bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sedangkan bentuk hukum dari kantor perwakilan dan kantor cabang bank yang berkedudukan di luar negeri adalah mengikuti bentuk hukum kantor pusatnya sebagai ditentukan oleh Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Perbankan. Di sektor perbankan cukup banyak BUMD yang dimiliki daerah kota/kabupaten atau provinsi di Indonesia, contohnya antara lain : PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PD. Bank Klaten, PT. Bank Jatim, PT. Bank DKI Jakarta, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten, Tbk, PD. BPR Badan Kredit Kecamatan Propinsi Jawa Tengah, PD. BPR Bank

Klaten, PD. Bank Solo, PD. BPR Bank Boyolali, PD. BPR NTB, PD. BPR BKK Boyolali.

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adanya perubahan pengaturan bentuk hukum BUMD. Sehubungan dengan perubahan pengaturan BUMD secara umum akan berimplikasi dengan bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah di bidang perbankan sehingga muncul pertanyaan mengenai bagaimana pengaturan bentuk hukum badan usaha di bidang perbankan kaitannya dengan adanya BUMD di bidang perbankan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui implikasi terhadap bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah di bidang Perbankan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum *normatif* atau biasa dikenal dengan penelitian hukum *doctrinal* (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Menurut Peter Mahmud Marzuki semua penelitian yang berkaitan dengan hukum (*legal research*) adalah selalu *normative* (Peter Mahmud Marzuki, 2014:55-56). Penelitian ini bersifat *preskriptif* dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Sumber penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang terkait dengan isu hukum yang diangkat. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Teknik analisa bahan hukum yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah metode deduktif (Peter Mahmud Marzuki, 2014:84-90).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di Bidang Perbankan Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Perbankan mengatur tentang usaha bank sementara Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang BUMD. Pengaturan BUMD di bidang perbankan dikaji dari sisi Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah beberapa kali terakhir dengan Undang Nomor 9 Tahun 2015, yang diuraikan sebagai berikut :

- a. Pembaharuan definisi BUMD yang secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi "Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah". Sebelumnya definisi tersebut tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak ditemukan.
- b. BUMD di bidang perbankan sebagai usaha yang bergerak di bidang perbankan berada pada pengawasan Otoritas Jasa Keuangan yang mulanya adalah kewenangan Bank Indonesia. OJK memiliki wewenang terhadap pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank, pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank, pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, pemeriksaan bank dan perizinan pendirian bank. (Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan).
- c. Pendirian BUMD adalah dengan Peraturan Daerah kemudian jika berbentuk Perseroan mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas (Pasal 331 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah).
- d. Sebagai BUMD di bidang perbankan dapat memlih jenis usahanya berupa Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dan menyeter modal minimal yaitu : Bank Umum :Rp.3.000.000.000.000, BPR di DKI Jakarta raya: Rp.5.000.000.000 di Ibukota Propinsi di Pulau Jawa & bali dan di wilayah Kabupaten atau Kota Botabek: Rp.2.000.000.000, di Ibukota Provinsi di luar Pulau Jawa & bali: Rp.1.000.000.000, dan wilayah lain di luar wilayah di atas: Rp.500.000.000 (Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/27/

- PB/2000 jo Peraturan Bank Indonesia Nomor. 6/22/PBI/2004)
- e. Sebagai BUMD haruslah berpijak pada tujuan BUMD dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu (Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah):
 - 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.
 - f. Sebagai Badan Usaha yang bergerak di bidang Perbankan menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi keuangan (financial intermediary institution) yakni sebagai lembaga yang melakukan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau pembiayaan. Dengan prinsip-prinsip operasional bank, yakni kepercayaan (fiduciary principle), prinsip kehati-hatian (prudential principle), prinsip kerahasiaan (confidential principle) dan prinsip mengenal nasabah (know your customer principle) dan tunduk pada Pengaturan mengenai perbankan Indonesia (Jamal Wiwoho, 2011:27).
 - g. Sebagai BUMD di bidang perbankan dapat memperoleh modal dari penyertaan modal Daerah, pinjaman, hibah, kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset; dan agio saham (Pasal 332 Undang-Undang Pemerintahan Daerah).
 - h. Pengelolaannya harus berdasarkan pengelolaan sebagai BUMD dan sebagai usaha Perbankan yang harus memperhatikan peraturan Perundang-undangan mengenai perbankan dan BUMD. Menurut Pasal 343 ayat (1) Undang-Undang Daerah pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur :1) tata cara penyertaan modal; 2) organ dan kepegawaian; 3) tata cara evaluasi; 4) tata kelola perusahaan yang baik (Good Corporate Governance); 5) perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; 6) kerjasama; 7) penggunaan laba; 8) penugasan Pemerintah Daerah; 9) pinjaman; 10) satuan pengawas intern, komite audit dan komitelainnya; 11) penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi; 12) perubahan bentuk hukum; 13) kepailitan; dan 14) penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
 - i. Bentuk hukum Perusahaan Daerah untuk BUMD sudah tidak dimungkinkan dan perlu berubah. Sedangkan bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak mungkin di aplikasikan untuk BUMD di bidang perbankan karena secara yuridis belum adanya sinkronisasi antara Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sedangkan secara konseptual sifat Perusahaan Umum yang bergerak kepentingan umum dan jasa vital sedangkan usaha perbankan bukan yang merupakan kepentingan umum atau jasa vital. Bentuk hukum Perseroan Terbatas dan Perseroan Daerah dapat disamakan, Perseroan Terbatas adalah bentuk umum sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sedangkan Perusahaan Perseroan Daerah dalam pengertiannya juga merupakan Perseroan Terbatas yang tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas yang modalnya seluruh atau minimal 51 % dimiliki daerah.
- 2. Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Khususnya di Bidang Perbankan.**
- Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah adalah yang mengatur bentuk Hukum BUMD. Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Jika disinkronkan dengan Undang-Undang tentang Perbankan maka akan terdapat dua (2) opsi bentuk hukum BUMD di budang perbankan yaitu

Perusahaan Daerah dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan bentuk Perseroan Terbatas dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kemudian setelah lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka berlaku asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya bahwa hukum yang lebih tinggi menyampingkan hukum yang lebih rendah. Dengan demikian pengaturan BUMD pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dikesampingkan oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah yang sama-sama memberikan pengaturan tentang BUMD tetapi secara hirarki lebih tinggi.

Dilihat dari maksud pembuat undang-undang ini, pilihan untuk menetapkan bentuk BUMD ke dalam dua bentuk yang berbeda dari sebelumnya adalah ; Pertama, adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sejatinya telah dianulir keberadaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Disebutkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bahwa ; "Pernyataan tidak berlaku undang-undang yang tercantum dalam Lampiran III Undang-Undang ini ditetapkan pada saat undang-undang pengantinya mulai berlaku" (Yudho Taruno Muryanto, 2014:129). Terkait dengan pemahaman dan konsep antara BUMD dan Perusahaan daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah di Lingkungan Pemerintahan Daerah tidak menyebut istilah BUMD namun menyebut dengan istilah "Perusahaan daerah". Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1998 tentang bentuk Hukum BUMD menyebutkan istilah "BUMD". Perbedaan secara substansi dan konsep yang mendasar dalam payung hukum BUMD dapat menimbulkan multi interpretasi. Dengan kondisi demikian muncul pertanyaan

apakah BUMD identik dengan perusahaan daerah ataukah perusahaan daerah menjadi bagian dari BUMD (Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, 2014:11).

Kedua, bentuk hukum perusahaan daerah selama ini menunjukkan kinerja dan keuangan yang masih rendah. Banyak faktor yang diidentifikasi mempengaruhi kinerja Perusahaan Daerah, salahsatunya adalah bentuk badan hukumnya (Sherly Simanjuntak, 2014:2). Bentuk hukum Perusahaan Daerah ini, hanya menjelaskan syarat pendirian sebuah perusahaan daerah dengan perda. Dalam pembentukan sebuah peraturan daerah tidak bisa lepas dari unsur Pemerintah Daerah dan DPRD selaku pemangku kebijakan dalam pemerintahan daerah. Dengan kondisi ini maka akan rentan terhadap unsur politik dan kepentingan para pihak yang terlibat dalam pembentukan sebuah perda perusahaan daerah. Jika dikaitkan dengan pembentukan sebuah BUMD maka akan menimbulkan korelasi antara bentuk hukum, tujuan, permodalan, politik serta kinerja BUMD. Seharusnya BUMD yang bergerak untuk memupuk keuntungan tidak dibuat dalam bentuk Perusahaan Daerah karena adanya intervensi berlebih dari Pemerintah Daerah yang mengakibatkan kinerja organ BUMD dalam menentukan kebijakan perusahaan menjadi tidak maksimal ketika adanya campur tangan politik. Dalam bidang pengawasan akan berpotensi benturan kepentingan terkait dengan pengawasan kinerja sebuah perusahaan daerah (BUMD). Hal ini mengingatkan bahwa pengawasan yang ada di dalam perusahaan daerah menjadi kewenangan kepala daerah dengan segenap jajarannya, namun disisi lain juga dalam penentuan direksi atau pengelola perusahaan daerah (BUMD) tetap melibatkan unsur DPRD sebagai bahan pertimbangan pihak pemerintah daerah dalam memutuskan kebijakan terkait dengan BUMD (Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, 2014:12).

Ketiga, konstruksi baru dari karakteristik bentuk hukum BUMD yang lebih jelas dengan Perusahaan Umum Daerah yang menekankan pada *public service* dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sedangkan Perseroan Daerah menekankan pada *profit oriented* untuk

mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan asli daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam makalah seminar yang dilakukan Kementerian dalam Negeri Riris Prasetyo (2015;14) mengungkapkan bahwa banyak BUMD yang tidak memenuhi skala ekonomi, hal ini bisa dilihat dari kecilnya permodalan. Sehingga tidak mampu membentuk organ BUMD dengan lengkap dan kuat. Misalnya, banyak BUMD tidak memiliki System Pengendali Internal (SPI) atau Komite Audit. Dengan adanya konstruksi baru yang lebih jelas tujuan didirikannya BUMD akan disinkronkan dengan bentuk hukumnya agar memberikan kinerja yang maksimal. Dengan adanya konstruksi baru dengan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah maka konstruksi pembentukan akan lebih jelas. Antara bentuk hukum, tujuan, permodalan dan tata kelola yang keseluruhannya akan berdampak pada kinerja dan optimalnya BUMD. BUMD dengan bentuk Perusahaan Umum akan menitikberatkan pada misi sosial, kemanfaatan umum, pelayanan jasa bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak atau bidang usaha yang belum banyak diminati oleh sektor swasta, hal tersebut karena dengan bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak terbagi sahamnya dan hanya dimiliki oleh satu daerah maka pengawasan dan pembinaan secara langsung oleh pemangku kebijakan yang dilakukan oleh kepala daerah selaku pemegang otoritas tertinggi di pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah selaku pemegang otoritas dapat melakukan "intervensi kebijakan" dalam konteks yang positif terkait kinerja dari BUMD untuk mencapai tujuan yang optimal. Perusahaan Perseroan Daerah akan menjadi pilihan yang tepat bagi BUMD apabila tujuannya untuk profit oriented karena bentuk hukum ini adalah terbuka dalam hal permodalan sehingga usaha yang membutuhkan permodalan besar akan lebih optimal.

Dengan adanya pengaturan dari bentuk hukum BUMD dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah terkait adanya BUMD di bidang perbankan maka akan timbul implikasi atau konsekuensi yuridis terhadap bentuk hukum BUMD di bidang perbankan. BUMD di bidang Perbankan saat ini banyak yang berbentuk hukum Perusahaan Daerah, seperti PD. Bank Klaten, PD. Bank Solo, PD. BPR Bank Boyolali dan lain-lain masih banyak lagi. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap bentuk hukum BUMD di bidang perbankan antara lain :

a. Terhadap BUMD di bidang perbankan yang sudah dibentuk

Berdasarkan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatakan tersebut logika hukumnya bentuk hukum BUMD di bidang perbankan dengan bentuk sesuai sinkronisasi Undang-Undang Perbankan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD yaitu bentuk Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas masih diakui juga setidaknya dalam jangka waktu 3 tahun terhitung sejak Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini diundangkan sampai mereka menyesuaikan diri kebentuk hukum yang telah sinkron berdasarkan Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

b. Penyamaan Perseroan Terbatas dengan Perusahaan Perseroan Daerah

Bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang Perbankan dapat disinkronkan. Perusahaan Perseroan Daerah menurut Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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. Sedangkan Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang Perbankan adalah Perseroan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perusahaan Perseroan Daerah pada hakikatnya bentuk hukumnya adalah perseroan terbatas tetapi ditegaskan bahwa perusahaan tersebut adalah Perseroan Terbatas yang modalnya seluruh atau minimal 51% dimiliki Daerah. Logika hukumnya Perusahaan Perseroan Daerah tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, sehingga dapat dilogikakan ketentuan bentuk hukum Perseroan Terbatas pada Undang-Undang Perbankan dan Perusahaan Perseroan Daerah pada

Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah sama, secara umum adalah Perseroan Terbatas yang tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan secara khusus Perusahaan Perseroan Daerah adalah menyatakan bahwa Perseroan Terbatas tersebut adalah BUMD.

c. Konsep Perusahaan Umum Daerah untuk Usaha Perbankan

Perusahaan Umum menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat (Mulhadi, 2010: 177). Jika ditelaah dari tujuan perusahaan umum adalah bergerak dalam bidang-bidang jasa vital atau public utilities (Christine S.T Kansil, 2005:57-58). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia vital dapat diartikan sangat penting (kehidupan orang) atau menyangkut hajat orang banyak (<http://kbbi.web.id/vital>, diakses 8 Juli 2015). Vital artinya sangat penting dan fungsinya tidak bisa digantikan oleh organ lain. Logikanya vital jika dianalogikan dalam konsep hukum perusahaan adalah jenis usaha tersebut bersifat sangat strategis yang tidak boleh diserahkan ke swasta karena menyangkut hajat orang banyak dan bersifat monopolistic. Pada Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pendirian BUMD didasarkan pada:

- 1) kebutuhan Daerah; dan
- 2) kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Berdasarkan penjelasan Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah maksud dari huruf (a) adalah kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. Huruf (b) dimaksudkan bahwa kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran dan analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya. Penjelasan huruf a tersebut dapat sebagai rujukan pemilihan bentuk Perusahaan Umum Daerah yaitu bahwa aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. Mengadopsi dari

konsep Perusahaan Umum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara khususnya dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1) bahwa pendirian Perusahaan Umum harus memenuhi kriteria antara lain sebagai berikut :

- 1) bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
- 2) didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (cost effectiveness/cost recovery);
- 3) berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha (mandiri).

Penjelasan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dapat juga menjadi acuan konsep Perusahaan Umum yang pada penjelasan Pasal tersebut mengatakan bahwa Perusahaan Umum dibedakan dengan Perusahaan Perseroan karena sifat usahanya. Perusahaan Umum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perusahaan Umum perlu mendapat laba agar dapat hidup berkelanjutan. Ditelusuri ke atas sampai ke Undang-Undang Dasar 1945 terkait dengan konsep Perusahaan Umum maka Pasal 33 ayat (2) dapat menjadi dasar yaitu mengatakan "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai Negara". Pasal tersebut sesuai dengan tujuan Perusahaan Umum Daerah yang seluruh modalnya dikuasai Daerah sehingga Daerah melalui kepala daerah sebagai wakil daerah pemilik BUMD memiliki keputusan absolut terhadap pengelolaan ataupun kebijakan Perusahaan Umum Daerah, hal tersebut tidak seperti bentuk Perseroan yang terbagi saham yang dapat dimungkinkan adanya intervensi dari pemegang saham lain dalam menjalankan BUMD. Pengertian vital menurut saya tidak termasuk untuk perbankan karena tidak dapat dikategorikan yang menyangkut hajat orang banyak dan swastapun dapat mendirikan usaha perbankan.

Berdasarkan analisa tersebut maka tidak perlu menambahkan bentuk hukum Perusahaan Umum ketika nantinya Undang-Undang Perbankan direvisi.

d. Terhadap Bentuk Hukum Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas BUMD di Bidang Perbankan setelah masa transisi yang diatur dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Terhadap bentuk hukum BUMD di bidang perbankan yang harus menyesuaikan terhadap bentuk hukum pengaturan BUMD secara umum yang ada dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah bentuk Perusahaan Daerah. Perusahaan yang sudah ada seperti PD. Bank Klaten, PD. BPR Badan Kredit Kecamatan Propinsi Jawa Tengah, PD. BPR Bank Klaten, PD. Bank Solo, PD. BPR Bank Boyolali, PD. BPR NTB, PD. BPR BKK Boyolali dan lainnya untuk kedepannya sesuai Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah harus menyesuaikan bentuknya sesuai undang-undang tersebut dalam jangka waktu maksimal 3 tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah maksimal yaitu Oktober 2017 karena undang-undang tersebut diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014. Baik Bank Umum ataupun BPR yang dimiliki daerah berbentuk Perusahaan Daerah harus menyesuaikan kebentuk Perusahaan Perseroan Daerah yang merupakan Perseroan Terbatas yang sahamnya seluruh atau minimal 51% dimiliki oleh Daerah. Sementara bentuk Perseroan Terbatas ketika komposisi sahamnya minimal 51% tidak dimiliki oleh satu daerah harus mengubah komposisinya menjadi seluruh atau minimal 51% dimiliki oleh satu Daerah melalui pembelian saham kembali atau buyback saham agar memenuhi unsur secara yuridis BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah.

e. Terhadap Pengaturan Bentuk Hukum Usaha Perbankan di Undang-Undang Perbankan

Implikasi terhadap pengaturan bentuk hukum BUMD di bidang Perbankan. Untuk kedepannya Undang-Undang Perbankan perlu direvisi terkait pengaturan bentuk hukumnya. Bentuk

hukum Perusahaan Daerah harus dihapuskan, karena sudah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah tidak perlu ditambahkan dalam Undang-Undang Perbankan ketika direvisi. Dilihat secara konsep tujuan sebuah usaha perbankan dan konsep kemanfaatan umum Perusahaan Umum adalah berbeda. Tujuan Perbankan Pada Pasal 3 Undang-Undang Perbankan adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat dan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional kearah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak bukan merupakan jasa vital atau kementingan umum.

D. Simpulan

Dari hasil penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang BUMD antara lain mengenai definisi, tujuan, dasar pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum dan pengelolaan. BUMD di bidang perbankan dalam hal perizinan, pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum, tujuan, dan tata kelola berpijak pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Konsekuensi Yuridis dari berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah dibidang Perbankan pada masa transisi yaitu maksimal 3 tahun setelah 2 Oktober 2014 sejak diundangkannya dan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap BUMD di bidang perbankan yang masih berbentuk Perusahaan Daerah tetap diakui dan diberikan waktu untuk mengubah bentuk hukumnya sesuai Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bentuk hukum yang cocok dengan BUMD di bidang perbankan adalah bentuk Perusahaan Perseroan

Daerah. Perusahaan Perseroan Daerah merupakan Perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan seluruh atau 51% sahamnya dimiliki daerah, sehingga Perusahaan Perseroan Daerah merupakan juga Perseroan Terbatas yang hanya menegaskan modalnya dimiliki daerah dan berpijak pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak cocok diterapkan untuk BUMD di bidang perbankan yang secara konsep usaha bidang perbankan bukan merupakan bidang vital atau yang mempengaruhi hajat orang banyak.

E. Saran

1. Bagi Pengurus BUMD yaitu Direksi, Dewan Pengawas dan RUPS atau Kepala Daerah sebagai wakil daerah pemilik BUMD di bidang Perbankan agar mempersiapkan untuk melakukan transformasi bentuk hukum dari yang masih berbentuk hukum Perusahaan Daerah ke bentuk Perusahaan Perseroan Daerah.
2. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden melalui kementerian terkait antara lain Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan

HAM, Menteri BUMD, Menteri Dalam Negeri membahas dan merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 terutama terkait bentuk hukum dan disinkronisasikan dengan pengaturan tentang BUMD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Bagi Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri diharapkan segera mengeluarkan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah tentang BUMD sebagai amanat dalam Pasal 331 ayat (6), Pasal 333 ayat (5), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah ketika akan mendirikan BUMD di bidang Perbankan baik Bank Umum ataupun BPR bentuk hukum yang dapat dipilih adalah Perusahaan Perseroan Daerah yang merupakan Perseroan Terbatas yang sahamnya seluruh atau minimal 51% dimiliki daerah.

Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti : Bandung
- Christine S.T. Kansil. 2005. *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum dalam Ekonomi)*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Jamal Wiwoho. 2011. *Hukum Perbankan Indonesia*. Surakarta :UNS Press
- Mulhadi. 2010. *Hukum Perusahaan, Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia*. Bogor :Ghalia Indonesia
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group
- Riris Prasetyo. 2015. "Strategi Peningkatan Kinerja BUMD". Makalah. Disampaikan pada sosialisasi dari Kementerian Dalam Negeri di Surakarta, pada tanggal 22 Oktober 2015.
- Sherly Simanjuntak dan Mahendra Putra Kurnia. 2013. "Analisis Yuridis Terhadap Perubahan Status Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Kaltim (BPD Kaltim) dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas". *Jurnal Beraja Niti*. Volume 2 Nomor 10. Samarinda :Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
- Yudho Taruno Muryanto dan Djuwiyastuti. 2014. "Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Rangka Mewujudkan *Good Corporate Governance*". *Jurnal Hukum Yustisia*. Volume 88. Surakarta : Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah