

BAB II

LANDASAN TEORI TENTANG PERSERO DAN PERUM PEGADAIAN SEBAGAI BADAN HUKUM BERDASARKAN TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK DAN PRIORITASNYA DALAM MENJALANKAN KEWAJIBAN PELAYANAN UMUM (*PUBLIC SERVICE OBLIGATION/PSO*)

A. Pegadaian Sebagai Salah Satu Bentuk Pelayanan Umum Pada BUMN

1. Tinjauan Umum Tentang Gadai

Pada dasarnya gadai diberikan untuk menjamin suatu tagihan. Memang suatu hutang/kredit diberikan terutama atas dasar integritas/kepribadian debitur, kepribadian yang menimbulkan rasa percaya dalam diri kreditur, bahwa debitur akan memenuhi kewajiban pelunasannya dengan baik. Walaupun demikian, sulit bagi kita untuk mengetahui seberapa besar kemungkinan akan kembalinya piutang seseorang. Dengan kata lain, sulit bagi kita untuk mengukur kelayakan kredit seseorang (*crediet-waardigheid*). Oleh karena itu, orang mencari sarana agar ada jaminan yang lebih baik atas piutangnya dan ada sarana yang lebih mudah untuk mengambil pelunasan dalam hal debitur wanprestasi. Salah satu sarana seperti itu adalah gadai.³⁶

Pasal 1150 KUHPerdara menjelaskan bahwa gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang atau orang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang untuk mengambil pelunasan dari

³⁶ J. Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*, cetakan kelima, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 87-89

barang tersebut secara didahulukan daripada orang berpiutang lainnya, dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya, setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.³⁷

Kata “gadai” dalam undang-undang digunakan dalam 2 (dua) arti, pertama-tama untuk menunjuk kepada bendanya (benda gadai, vide Pasal 1152 KUHPerduta), kedua, tertuju kepada haknya (hak gaadai, seperti pada Pasal 1150 KUHPerduta).

2. Para Pihak Dalam Gadai

Dari perumusan Pasal 1150 KUHPerduta, dapat diketahui bahwa para pihak yang terlibat dalam perjanjian gadai ada 2 (dua), yaitu pihak yang memberikan jaminan gadai, disebut pemberi gadai, sedangkan pihak lain (kreditur) yang menerima jaminan, disebut penerima gadai. Karena jaminan tersebut umumnya dipegang oleh kreditur, maka ia disebut juga kreditur pemegang gadai. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan bahwa atas persetujuan para pihak, benda gadai dipegang oleh pihak ketiga (Pasal 1152 ayat 1 KUHPerduta).

Gadai di rumah gadai (Pegadaian/pachthius) mempunyai sifat/ciri yang berbeda. Pihak Pegadaian dapat menanggung kerugian pada waktu eksekusi, yang berarti bahwa tanggung jawab debitur di sana hanyalah sebesar barang gadainya saja. Debitur tidak dapat dipaksa untuk membayar sejumlah yang disebut dalam

³⁷ Perumusan gadai yang diberikan oleh para sarjana pada umumnya kurang lebih sama; Vide Pitlo, hlm. 423. Veegens-Oppenheim, hlm. 222; Vollmar, hlm. 335.

surat hutang, tetapi ia berhak untuk menebusnya. Harta benda debitur yang lain tidak dapat diambil untuk pelunasan hutang gadai di rumah gadai.³⁸

3. Gadai adalah Pranata Jaminan Kebendaan

Gadai sebagai pranata jaminan kebendaan berfungsi memberi kepastian bagi kreditor bahwa debitur akan melakukan kewajibannya. Gadai berfungsi sebagai lembaga jaminan yang sifatnya aksesoir dari perjanjian pokoknya, yaitu perjanjian pinjam-meminjam uang. Sifat aksesoir ini secara yuridis diartikan bahwa lahir dan hapusnya perjanjian gadai bergantung pada lahir dan hapusnya perjanjian pokoknya, dan tidak berlaku sebaliknya. Selanjutnya, gadai harus dipandang dari sudut kepentingan pemberi pinjaman, yakni sebagai jaminan kepastian hukum bagi pihak yang meminjamkan (kreditor) atas pengembalian uang dari peminjam.³⁹

Benda gadai secara yuridis akan selalu menjadi milik peminjam, sehingga segala janji yang mengalihkan objek gadai kepada pemberi pinjam adalah tidak dapat dibenarkan/batal demi hukum. Selain gadai, jaminan kebendaan lainnya dalam hukum positif Indonesia adalah hipotik, hak tanggungan, fidusia dan resi gudang. Dalam perkembangannya, jaminan gadai ini mengalami perkembangan, terutama dari objek gadainya. Mengingat objek gadai adalah benda bergerak, maka praktik gadai saham khususnya saham yang diperdagangkan di pasar modal

³⁸ P. Schotlen, hlm. 393; v.Oven, hlm. 65; Peraturan Rumah Gadai ada dalam, S. 1903-402 jo S. 1928-64 jo S. 1928-28; juga v.d.Poll dalam "Hak-hak jaminan" dalam Compendium Hukum Belanda, hlm. 86; menurut Noor Azis Said dalam "Gadai di kotamadya Surabaya" hlm. 10, anggaran dasar Pegadaian diatur dalam S. 1928-81.

³⁹ Lastuti Abubakar, *Pranata Gadai Sebagai Alternatif Pembiayaan Berbasis Kekuatan Sendiri*, Mimbar Hukum Vol 24, Nomor 1, Februari 2012, hlm. 9

perlu diakomodasikan dalam ketentuan gadai.⁴⁰

4. Gadai dan Jasa Pegadaian

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, gadai merupakan salah satu jaminan kebendaan, yang objeknya adalah benda bergerak dan merupakan hak kebendaan yang bersifat memberikan jaminan, sedangkan pegadaian adalah pelaku ekonomi yang memberikan jasa peminjaman uang dengan jaminan benda bergerak (gadai). Dengan demikian, pelaku ekonomi yang memberikan jasa pegadaian tidak dapat dipisahkan dari pranata gadai.⁴¹

5. Jasa Pegadaian sebagai Alternatif Pembiayaan bagi Pelaku Usaha Keci dan Individu

Penegasan bahwa pegadaian adalah alternatif pembiayaan perlu ditegaskan dalam ketentuan perundang-undangan, karena pranata gadai dapat digunakan dalam konteks bukan pembiayaan. Dalam hukum pembiayaan, dikenal beberapa alternatif pembiayaan baik bagi dunia usaha (pelaku usaha) maupun individu. Selain perbankan, melalui pemberian kredit atau pembiayaan berbasis syariah, dikenal pasar modal dan lembaga pembiayaan seperti sewa guna usaha atau leasing, modal ventura, anjak piutang atau factoring, dan pembiayaan konsumen.⁴²

Berdasarkan PP No 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian bahwa Pegadaian berbentuk Perum. Status Perum bertahan hingga tahun 2011. Pada 13 Desember 2011 Pemerintah mengeluarkan PP No 51 tahun 2011 yang menandakan perubahan status badan hukum Pegadaian menjadi

⁴⁰ Ibid

⁴¹ ibid

⁴² ibid

Perusahaan Persero (Persero). Alasan perubahan bentuk badan hukum pada PT. Pegadaian yakni dalam rangka lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan penyaluran pinjaman khususnya kepada masyarakat menengah ke bawah.

Berdasarkan PP No 51 Tahun 2011 tanggal 31 Desember 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menjadi Perusahaan Persero (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, yang dalam Peraturan Pemerintah ini disebut Perusahaan Perseroan (Persero). Perubahan bentuk badan hukum dari PERUM menjadi Persero sebagaimana PP No 51 Tahun 2011 mengakibatkan:

- a. Seluruh kekayaan, hak dan kewajiban Perum Pegadaian menjadi kekayaan, hak dan kewajiban Perusahaan Perseroan (Persero);
- b. Seluruh karyawan tetap Perum Pegadaian menjadi karyawan tetap Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan perjanjian kerja waktu tidak tertentu;
- c. Seluruh karyawan tidak tetap Perum Pegadaian menjadi karyawan tidak tetap Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu; dan
- d. Hak dan kewajiban antara Perum Pegadaian dengan karyawan Perum Pegadaian menjadi hak dan kewajiban antara Perusahaan Perseroan (Persero) dengan karyawan Perusahaan Perseroan (Persero).

Maksud dan tujuan Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam PP No 51 Tahun 2011, Pasal 1 ayat (1) adalah untuk melakukan usaha di bidang gadai dan fidusia, baik secara konvensional maupun syariah, dan jasa lainnya di bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terutama untuk masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya Perusahaan dengan menerapkan prinsip perseroan terbatas. Untuk mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud PP No 51 Tahun 2011 pada Pasal 1 ayat (1), Perusahaan Perseroan (Persero) melaksanakan kegiatan usaha utama berupa:

- a. Penyaluran pinjaman berdasarkan hukum gadai termasuk gadai efek;
- b. Penyaluran pinjaman berdasarkan jaminan fidusia; dan
- c. Pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa taksiran, sertifikasi dan perdagangan logam mulia serta batu adi.

Selain melaksanakan kegiatan usaha utama sebagaimana dimaksud di atas Perusahaan Perseroan (Persero) dapat melaksanakan kegiatan usaha:

- a. Jasa transfer uang, jasa transaksi pembayaran, dan jasa administrasi pinjaman; dan
- b. Optimalisasi sumber daya Perusahaan Perseroan (Persero).

Sesuai dengan status hukum sekarang yaitu Perseroan Terbatas maka Modal Perusahaan Perseroan(Persero) sebagaimana dimaksud dalam PP No.51 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) yang ditempatkan dan disetor pada saat pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan

yang tercatat dalam Perum Pegadaian. Modal Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar modal negara Republik Indonesia yang tercatat dalam neraca penutup Perum Pegadaian. Neraca penutup Perum Pegadaian sebagaimana dimaksud dalam PP No. 51 tahun 2011 Pasal 3 ayat (2) dan neraca pembuka Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara berdasarkan hasil audit yang dilakukan oleh Akuntan Publik yang ditunjuk oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara. Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam PP No.51 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) dilakukan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

B. Landasan Teori Tentang Badan Hukum

1. Pengertian Badan Hukum

Menurut E. Utrecht menyatakan badan hukum adalah badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, selanjutnya ia menjelaskan bahwa badan hukum ialah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia.⁴³

Sedangkan R.Subekti mengatakan badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim.

⁴³ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1991), hal. 18

H.M.K Purwosutjipto mengemukakan beberapa syarat agar suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum. Persyaratan agar suatu badan dapat dikatakan berstatus badan hukum meliputi keharusan :

- a. Adanya harta kekayaan (hak-hak) dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan itu. Tegasnya ada pemisahan kekayaan perusahaan dengan kekayaan pribadi para sekutu;
- b. Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama;
- c. Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Ali Rido mengemukakan bahwa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh suatu badan hukum, yakni :

- a. Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- b. Mempunyai tujuan tertentu;
- c. Mempunyai kepentingan tersendiri; dan
- d. Adanya organisasi yang teratur.

Sedangkan menurut Soenawar Soekowati, beberapa unsur yang dapat digunakan sebagai kriteria untuk menentukan apakah suatu organisasi atau badan usaha dapat disebut sebagai badan hukum atau tidak adalah :

- a. Harus ada harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan para anggota;
- b. Harus ada kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum, dan kepentingan tersebut bukan kepentingan dari suatu orang atau beberapa orang saja;

- c. Meskipun kepentingan itu tidak terletak pada orang-orang tertentu, namun kepentingan itu harus stabil, berlaku untuk jangka panjang;
- d. Adanya harta kekayaan tersendiri yang tidak hanya berfungsi sebagai obyek tuntutan, melainkan juga sebagai upaya pemeliharaan kepentingan badan hukum yang terpisah dari kepentingan anggota-anggotanya.

2. Teori - Teori Badan Hukum

Kehadiran badan hukum dalam pergaulan hukum masyarakat sejak permulaan abad ke 19 lalu sampai sekarang telah menarik perhatian kalangan hukum. Berbagai tokoh dan pendukung aliran/mazhab ilmu hukum dan filsafat hukum telah mengemukakan pendapatnya mengenai eksistensi badan hukum sebagai subyek hukum disamping manusia.

— Untuk mengetahui apa hakikat badan hukum tersebut, para ahli hukum telah mengemukakan teori-teori baik dengan jalan penafsiran secara dogmatis ataupun dengan penafsiran teleologis.

Penafsiran secara dogmatis, yaitu melakukan tafsiran terhadap suatu peraturan dengan jalan mencari apa yang menjadi asasnya yang tersimpul dalam peraturan tersebut, kemudian secara menyelaraskan menemukan pemecahannya.

Penafsiran secara teleologis, yaitu melakukan penelitian mengenai apa yang dijadikan tujuan suatu peraturan, kemudian menerapkannya. Dengan tafsiran itu, perlu diperhatikan sampai dimana peraturan tersebut dapat dipergunakan atau berlaku bagi badan hukum.

Teori-teori badan hukum tersebut yang pokok atau berpusat pada dua pandangan, yaitu :

- a. Yang menganggap bahwa badan hukum itu sebagai wujud yang nyata, artinya nyata dengan pancaindera manusia sendiri; akibatnya badan hukum tersebut disamakan atau identik dengan manusia. Badan hukum dianggap identik dengan organ-organ yang mengurus ialah para pengurusnya dan mereka inilah oleh hukum dianggap sebagai *persoon*;
- b. Yang menganggap bahwa badan hukum itu tidak sebagai wujud yang nyata, tetapi badan hukum itu hanya merupakan manusia yang berdiri dibelakang badan hukum tersebut; akibatnya menurut anggapan yang kedua ini, jika badan hukum tersebut melakukan kesalahan itu adalah kesalahan manusia-manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut secara bersama-sama.

C. BUMN Persero Dan Perum Menurut Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Perusahaan Umum (Perum)

a. Pengertian Perum

Makna dari Perum (sebagai "*Public Corporation*") adalah sebagai usaha menjalankan kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan yang pada umumnya memang bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*) yang berstatus

sebagai badan hukum yang dapat dituntut dan menuntut dalam hubungan hukum yang diatur dalam hukum perdata.⁴⁴

Pasal 1 Angka 4 UU BUMN menjelaskan bahwa :

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan”

Dari definisi tersebut, dapat tersimpul bahwa terdapat beberapa unsur yang melekat di dalam Perum, yakni :

- 1) Perum adalah badan usaha;
- 2) Seluruh modalnya dimiliki oleh negara;
- 3) Modal tersebut tidak terbagi dalam bentuk saham;
- 4) Tujuannya untuk kemanfaatan umum sekaligus mengejar

keuntungan sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan.⁴⁵

Perum (*Public Corporation*) merupakan wadah bagi Perusahaan Negara (PN) yang tidak digolongkan pada Persero dan tetap tunduk pada UU BUMN.

Adapun ciri-ciri dari Perum adalah sebagai berikut :

- 1) Melayani kepentingan umum sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan ekonomis, *cost accounting principles* dan *management effectiveness*, serta bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya.

⁴⁴ Rudhi Prasetya, Op Cit, hlm. 85

⁴⁵ Ridwan Khairandy, Op Cit, hlm. 72

- 2) Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang.
- 3) Pada umumnya bergerak di bidang jasa-jasa vital (public utilities).
- 4) Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti Perusahaan Swasta, untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan-hubungan dengan perusahaan lainnya.
- 5) Dapat dituntut dan menuntut, serta hubungan hukumnya diatur secara hubungan Hukum Perdata.
- 6) Di dalam Perum tidak ada penyertaan modal swasta ataupun asing. Modal seluruhnya dimiliki Negara dan kekayaan negara yang dipisahkan, dapat pula mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri, atau obligasi dan masyarakat.
- 7) Mempunyai ciri seperti halnya Perjan, dimana makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (seperti Perjan) namun juga harus memperhatikan prinsip-prinsip pembukuan yang jelas dan terang (memperhitungkan laba rugi).
- 8) Dipimpin oleh suatu Direksi, yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Pemerintah.
- 9) Policy management ada pada Direksi, namun kebijaksanaan di bidang keuangan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Menteri yang membawahi dan harus dipertanggungjawabkan pula kepada Menteri yang bersangkutan.

- 10) Pegawainya berstatus pegawai Perusahaan Negara yang diatur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi Pegawai Negeri/Perusahaan Swasta/Usaha Negara Perseroan.
- 11) Bila dipandang perlu bagi kepentingan umum, maka mengenai policy tarif dapat ditentukan oleh Pemerintah.
- 12) Mengenai laporan tahunan perusahaan baik berupa neraca laba rugi dan neraca kekayaan, disampaikan kepada pemerintah.⁴⁶

b. Pendirian Dan Tujuan Perum

Pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Perum yang didirikan tersebut memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pembinaan, pengurusan, dan pengawasan Perum diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁴⁷

Pendirian Perum, antara lain harus memenuhi kriteria 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).

⁴⁶ R.T Sutantya R. Hadhikusuma, Sumantoro, Op Cit, hlm. 195-196

⁴⁷ Pasal 35 UU BUMN

Anggaran dasar Perum ditetapkan dalam peraturan pemerintah tentang pendiriannya.⁴⁸ Peraturan pemerintah tersebut selain menetapkan pendirian Perum, juga sekaligus menetapkan keputusan untuk melakukan penyertaan modal negara ke dalam Perum dan anggaran dasar perum yang bersangkutan. Anggaran dasar perum tersebut, antara lain :

- 1) Nama dan tempat kedudukan Perum;
- 2) Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perum;
- 3) Jangka waktu berdirinya Perum
- 4) Susunan serta jumlah anggota Direksi dan dewan pengawas
- 5) Penetapan tata cara penyelenggaraan rapat Direksi, rapat dewan pengawas, rapat Direksi dan/atau dewan pengawas dengan menteri dan Menteri Teknis.

Perum bertujuan lebih mengutamakan mewujudkan kesejahteraan umum daripada kepentingan komersial semata. Artinya walaupun bertujuan mencari keuntungan atau laba, hal itu diperuntukkan bagi kesejahteraan umum yang merupakan kewajiban negara terhadap warga negaranya.⁴⁹ Menurut Pasal 36 UU BUMN Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat dan untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), dengan

⁴⁸ Pasal 41 Ayat (1) UU BUMN

⁴⁹ Abdulkadir Muhammad, *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Kedua, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 95

persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.

c. Organ Perum

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 UU BUMN, Organ Perum terdiri dari Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas.

1) Menteri

Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi. Kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi kepada Menteri setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas. Kebijakan tersebut ditetapkan sesuai dengan maksud dan tujuan Perum yang bersangkutan.⁵⁰

Menteri selaku wakil pemerintah sebagai pemilik modal Perum menetapkan kebijakan pengembangan Perum yang bertujuan menetapkan arah dalam mencapai tujuan perusahaan, baik menyangkut kebijakan investasi, pembiayaan usaha, sumber pembiayaannya, pengguna hasil usaha perusahaan, maupun kebijakan pengembangan lain. Mengingat Dewan Pengawas akan mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut, usulan Direksi kepada menteri harus didahului dengan persetujuan dari Dewan Pengawas.⁵¹

Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi

⁵⁰ Pasal 38 UU BUMN

⁵¹ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm. 192

nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila Menteri:

- a) Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b) Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perum; atau
- c) Baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perum.⁵²

Mengingat modal Perum pada dasarnya merupakan kekayaan negara yang telah dipisahkan, pemilik modal hanya bertanggung jawab sebesar nilai penyertaan yang disetorkan dan tidak meliputi harta kekayaan negara di luar modal tersebut. Jika terjadi tindakan di luar mekanisme korporasi sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ini, tanggung jawab secara terbatas menjadi hilang.

Ketentuan mengenai tata cara pemindahtanganan, pembebanan atas aktiva tetap Perum, serta penerimaan pinjaman jangka menengah/panjang dan pemberian pinjaman dalam bentuk dan cara apa pun, serta tidak menagih lagi dan menghapuskan dari pembukuan piutang dan persediaan barang oleh Perum diatur dengan Keputusan Menteri.⁵³

2) Direksi Perum

Menurut Pasal 44 Pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 45 UU BUMN menyebutkan bahwa orang yang dapat

⁵² Pasal 39 UU BUMN

⁵³ Pasal 40 UU BUMN

diangkat sebagai anggota Direksi adalah orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan atau Perum dinyatakan pailit atau orang yang tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara. Selain kriteria tersebut anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Perum.

Direksi memiliki kewajiban untuk mengurus dan mengelola Perum. Direksi dalam menjalankan tugasnya wajib mencurahkan tenaga, pikiran, dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian Perum.⁵⁴

Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan. Calon anggota Direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi. Masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Direksi diangkat sebagai direktur utama.

3) Dewan Pengawas

Dewan Pengawas adalah organ Perum yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada Direksi dalam menjalankan

⁵⁴ Ridwan Khairandy, Op Cit, hlm. 74

kegiatan pengurusan Perum. Anggota Dewan Pengawas diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.⁵⁵

2. Perusahaan Perseroan (Persero)

a. Pengertian Persero

Perusahaan perseroan adalah Perusahaan milik Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sebelumnya perusahaan perseroan telah diatur oleh Undang-Undang No.9 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

Pasal 1 angka 2 UU BUMN menyebutkan bahwa :

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”.

Dari defenisi tersebut dan merujuk pada bagian penjelasan UU BUMN tersimpul bahwa ada beberapa unsur yang menjadikan suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN Persero, yaitu:

- 1) Persero adalah badan usaha,
- 2) Persero adalah Perseroan Terbatas,

Mengingat Persero adalah PT, pendirian dan pengelolaan Persero juga harus tunduk kepada UU Nomor 40 Tahun 2007 dengan beberapa pengecualian. Pasal 11 dan Penjelasan Pasal 11 UU BUMN menyebutkan bahwa BUMN, dalam hal ini Persero tunduk kepada UU Nomor 40 Tahun

⁵⁵ Ibid, hlm 74

2007 termasuk perubahannya (jika ada) dan peraturan pelaksanaan. Salah satu pengecualian ketentuan UU Nomor 40 Tahun 2007 terhadap Persero adalah penyimpangan terhadap ketentuan jumlah pemegang saham. UU Nomor 40 Tahun 2007 mensyaratkan minimal ada dua orang pemegang saham. Ketentuan dikecualikan terhadap Persero, karena di dalam Persero adakalanya negara memegang atau menguasai 100 % (seratus persen) saham Persero.

3) Modalnya terbagi atas saham

Negara menguasai 100% atau paling sedikit 51% saham perusahaan yang bersangkutan.

4) Tujuan didirikannya Persero adalah untuk mengejar keuntungan.⁵⁶

Persero (Public/State Company) mempunyai ciri-ciri sebagaimana berikut:

- a) Berstatus sebagai Badan Hukum Perdata;
- b) Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut Hukum Perdata;
- c) Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan;
- d) Modal secara keseluruhan atau sebagian adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan kemungkinan adanya joint atau mixed-enterprise dengan pihak swasta (nasional atau asing), serta dimungkinkan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara;
- e) Sebagai suatu usaha yang berdiri sendiri untuk mencari keuntungan dalam arti tanpa memperoleh fasilitas-fasilitas negara;

⁵⁶ Ridwan Khairandy, Op Cit, hlm. 69-70

- f) Dipimpin oleh suatu Direksi yang mempunyai keahlian didalam pengetahuan teknis sesuai bidang usaha persero;
- g) Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa;
- h) Pengangkatan Komisaris dan Direksi berdasar atas keahlian dan kemampuannya, bukan atas jabatan dalam tata Pemerintahan Negara;
- i) Peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam suatu perusahaan;
- j) Intensitas “medezeggenschap” terhadap perusahaan tergantung dari besarnya jumlah saham (modal) yang dimilikinya atau berdasarkan perjanjian yang telah disepakati antara Pemerintah dan pendiri lainnya.

Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi PT sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (UU PT).⁵⁷ Mengingat Persero pada dasarnya merupakan Perseroan Terbatas, semua ketentuan UU PT termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya, berlaku juga bagi Persero.⁵⁸

Pasal 1 angka 1 UU PT menjelaskan tentang pengertian PT yaitu sebagai berikut⁵⁹ :

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan,⁶⁰ adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam

⁵⁷ Pasal 11 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm.179. lihat juga Pasal 11 UU BUMN

⁵⁹ Abdul R. Saliman, et.al, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori & Contoh Kasus*, edisi kedua, cetakan kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 111-112

⁶⁰ Perseroan dalam penulisan skripsi ini akan disebut PT

saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya”.

Dari uraian pengertian tersebut PT sangat jelas sekali sebagai kumpulan (akumulasi) modal yang mengandung karakteristik sebagai berikut :

- 1) Badan hukum, dapat dilihat dari ciri-ciri antara lain :
 - a) Pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM, apabila PT belum ada pengesahan maka statusnya belum sebagai badan hukum dan segala tanggung jawab dan kewajibannya sama halnya dengan persekutuan Firma.
 - b) PT merupakan bentuk organisasi yang teratur, ada RUPS, Direksi, dan Komisaris.
 - c) Memiliki harta kekayaan sendiri, berarti mengenal adanya pemisahan harta kekayaan pribadi dengan harta kekayaan perusahaan.
 - d) Dapat melakukan hubungan hukum sendiri, atas nama Perseroan.
 - e) Mempunyai tujuan tersendiri, yaitu mencari keuntungan.
- 2) Tanggung jawab pemegang saham terbatas, maksudnya terbatas pada nilai saham yang diambalnya, kecuali dalam hal :
 - a) Persyaratan PT sebagai badan hukum belum terpenuhi.
 - b) Pemegang saham memanfaatkan PT untuk kepentingan pribadi.
 - c) Terlibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan PT dan menggunakan kekayaan PT.

d) Pemegang saham secara melawan hukum menggunakan kekayaan PT sehingga perseroan tidak dapat melunasi utang-utangnya.

3) Berdasarkan perjanjian :

a) Didirikan oleh 2 (dua) orang (perorangan atau badan hukum) atau lebih.

b) Adanya kesepakatan para pihak yang mendirikan PT.

c) Kewajiban mengambil bagian pada saat pendirian.

4) Melakukan kegiatan usaha.

5) Modal terbagi atas saham-saham (akumulasi modal), dan

6) Jangka waktu dapat tidak terbatas.⁶¹

PT sebagai organisasi ekonomi mempunyai kemampuan lebih besar untuk mengembangkan diri karena : *pertama*, mempunyai kemampuan menghimpun dana lebih dibandingkan dengan bentuk usaha lain tanpa mengganggu eksistensinya. *Kedua*, mempunyai kemampuan mengembangkan diri tanpa mempengaruhi eksistensinya. *Ketiga*, dapat dirancang untuk mengadakan antisipasi jangka panjang pada usaha dengan skala besar baik lokal, nasional maupun internasional. *Keempat*, PT mampu melakukan kerjasama antara perusahaan dengan tetap mempertahankan jati dirinya termasuk siapa saja sebagai pendukungnya (maksudnya pemegang saham).⁶²

BUMN yang berbentuk PT merupakan entitas bisnis yang memiliki kedudukan mandiri terlepas dari orang atau badan hukum lain dari orang yang mendirikannya, pengaturannya tunduk pada UU PT. Modal BUMN yang

⁶¹Abdul R. Saliman,et.al, Loc Cit, hlm 111-112

⁶² Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selektta Hukum Perusahaan*, Cetakan Kesatu, CV Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 4

berbentuk PT berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada mekanisme korporasi melalui prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

b. Pendirian Dan Tujuan Persero

Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan-undangan.⁶³ Persero adalah BUMN yang berbentuk PT, oleh karena itu, pada dasarnya proses pendirian PT secara garis besar juga melekat pada Persero. Prosedur pendirian tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Dibuat akta pendirian yang berisi anggaran dasar oleh notaris;
- 2) Akta pendirian tersebut dimintakan pengesahan kepada Menteri untuk memperoleh status badan hukum;
- 3) Akta pendirian dan pengesahan didaftarkan di Pengadilan Negeri (WvK) atau dalam Daftar Perusahaan (UUPTL) atau dalam Daftar Perseroan (UUPT);
- 4) Akta pendirian, pengesahan dan pendaftaran diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (UUPTL dan UUPT).

⁶³ Pasal 10 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

PT didirikan untuk jangka waktu terbatas atau tidak terbatas sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar.⁶⁴ PT didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Ketentuan yang mewajibkan PT didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku bagi Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara atau PT yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal.⁶⁵

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.⁶⁶ Persero bertujuan untuk memupuk dana bagi negara, maka penyertaan modal tersebut hanya akan dilakukan oleh negara apabila benar-benar dapat diharapkan memberi keuntungan bagi Kas Umum Negara. Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, baik di pasar dalam negeri maupun internasional. Hal tersebut dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Persero yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak yang terkait.

⁶⁴ Pasal 6 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁶⁵ Pasal 7 Ayat 1 dan Ayat 7 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁶⁶ Pasal 12 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

c. Klasifikasi PT

Mengenai klasifikasi PT yang diatur dalam UUPT 2007, tersurat dan tersirat pada Pasal 1 angka 6 dan Pasal 1 angka 7. Berdasarkan ketentuan pasal dimaksud, klasifikasi PT, dapat dijelaskan dalam uraian sebagai berikut :

1) PT Tertutup

Ciri-ciri PT tertutup antara lain :

- a) Biasanya pemegang sahamnya “terbatas” dan “tertutup” (*besloten, close*). Hanya terbatas pada orang-orang yang masih kenal-mengenal atau pemegang sahamnya terbatas di antara mereka yang masih ada ikatan keluarga, dan tertutup bagi orang luar.
- b) Saham PT yang ditetapkan dalam AD, hanya sedikit jumlahnya, dan dalam AD, sudah ditentukan dengan tegas siapa yang boleh menjadi pemegang saham.
- c) Sahamnya juga atas nama (*aandeel, op nam, registered share*) atas orang-orang tertentu secara terbatas.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, PT yang semacam ini disebut dan diklasifikasi PT yang bersifat “tertutup” (*besloten vennootschap, close corporation*). atau disebut juga PT Keluarga.⁶⁷

2) PT Publik

Menurut Pasal 1 angka 8 UUPT 2007, PT publik merupakan PT yang telah memenuhi kriteria jumlah pemegang saham dan modal disetor sesuai dengan ketentuan peraturan. Rujukan peraturan perundang-undangan yang

⁶⁷ M. Yahya Harahap, Op Cit, hlm. 38-39

dimaksud Pasal 1 angka 8 UUPT 2007 adalah UU No 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal dalam hal ini terdapat didalam Pasal 1 angka 22. Menurut pasal ini, agar PT menjadi PT publik, harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a) Saham PT yang bersangkutan, telah memiliki sekurang-kurangnya 300 (tiga ratus) pemegang saham.
- b) Memiliki modal disetor sekurang-kurangnya Rp3000.000.000,-
- c) Atau suatu jumlah pemegang saham dengan jumlah modal disetor yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah.

3) PT Terbuka (Perseroan Tbk)

PT Tbk menurut Pasal 1 angka 7 UUPT 2007, adalah :

- a) PT Publik yang telah memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 22 UU No 8 Tahun 1995 yakni memiliki pemegang saham sekurangnya 300 (tiga ratus) orang, dan modal disetor sekurang-kurangnya Rp3000.000.000,- (tiga milyar rupiah)
- b) PT yang melakukan penawaran umum (*public offering*) saham di Bursa Efek. Maksudnya PT tersebut, menawarkan atau menjual saham atau efeknya kepada masyarakat luas.⁶⁸

4) PT Grup (*Group Company*)

Pada masa sekarang, banyak PT yang memanfaatkan prinsip *limited liability* atau pertanggungjawaban terbatas. Dalam rangka memanfaatkan *limited liability*, sebuah PT dapat mendirikan “Perseroan anak” atau *subsidiary*

⁶⁸ Marzuki Usman, Singgih Riphath, Syahrir, *Pengetahuan Dasar Pasar Modal*, Istibat Braker Indonesia, 1997, hlm. 127

untuk menjalankan bisnis “Perseroan Induk” (*parent company*). Sangat disayangkan, UUPT 2007 tidak menjelaskan maupun mengatur ketentuan mengenai PT Grup atau PT Holding. Padahal dalam praktik perlu diketahui apa yang dimaksud PT Grup (*Group Company*) atau PT Holding (*Holding Company*) yang bisa disebut Perusahaan Induk berhadapan dengan Anak Perusahaan (*Subsidiary Company*).⁶⁹

d. Organ Persero

Mengingat Persero adalah PT, maka organ yang dimiliki Persero juga sama dengan organ PT. Dengan demikian organ Persero terdiri dari :

- 1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- 2) Direksi; dan
- 3) Komisaris.

Ketiga organ tersebut fungsi, kedudukan, dan tanggung jawab yang sama seperti organ di dalam PT. Berkaitan dengan RUPS terhadap Persero yang seluruh sahamnya dimiliki negara, melekat pada Menteri Negara BUMN. Ia menjadi pribadi sebagai wakil pemegang saham.⁷⁰

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

RUPS adalah organ persero yang mempunyai wewenang eksklusif yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris pada batas yang ditentukan dalam Undang-Undang dan Anggaran Dasar. Menurut UU PT 2007, RUPS merupakan organ PT yang memegang kekuasaan tertinggi dalam PT dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau

⁶⁹ M. Yahya Harahap, Op Cit, hlm 49-50

⁷⁰ Ridwan Khairandy, Op Cit, hlm.70-71

Komisaris. Kewenangan tersebut merupakan wewenang eksklusif yang tidak dapat diserahkan kepada orang lain yang telah ditetapkan dalam UU PT dan Anggaran Dasar.

Wewenang eksklusif yang ditetapkan dalam UU PT akan ada selama UU PT tidak diubah. Sedangkan wewenang eksklusif dalam Anggaran Dasar yang disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM dapat diubah sewaktu-waktu melalui perubahan Anggaran Dasar dan sepanjang tidak bertentangan dengan UU PT. Ada beberapa wewenang eksklusif RUPS yang ditetapkan dalam UU PT, antara lain sebagai berikut :

- a) Penetapan perubahan anggaran dasar.
- b) Penetapan perubahan modal.
- c) Pemeriksaan, persetujuan, dan pengesahan laporan tahunan.
- d) Penetapan penggunaan laba.
- e) Pengangkutan dan pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris.
- f) Penetapan mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
- g) Penetapan pembubaran PT.⁷¹

Menteri bertindak sebagai RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan PT dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki negara. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Pihak yang menerima kuasa tersebut wajib

⁷¹ Mulhadi, *Hukum Perusahaan ; Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*, Cetakan Kesatu, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm.100-101

terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai :

- a) Perubahan jumlah modal;
- b) Perubahan anggaran dasar;
- c) Rencana penggunaan laba;
- d) Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;
- e) Investasi dan pembiayaan jangka panjang
- f) Kerjasama Persero;
- g) Pembentukan anak perusahaan dan penyertaan;
- h) Pengalihan aktiva.⁷²

Bagi persero yang seluruh modalnya (100%) dimiliki oleh negara, menteri yang ditunjuk mewakili negara selaku pemegang saham dalam setiap keputusan tertulis yang berhubungan dengan persero merupakan keputusan RUPS. Bagi Persero dan PT yang sahamnya dimiliki negara kurang dari 100%, menteri berkedudukan selaku pemegang saham dan keputusannya diambil bersama-sama dengan pemegang saham lainnya dalam RUPS.⁷³

RUPS dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari seperdua bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali Undang-Undang dan Anggaran Dasar menentukan jumlah kourum yang lebih besar. Apabila syarat kourum dalam pemanggilan RUPS tidak tercapai, pemanggilan RUPS kedua dapat dilakukan. Dalam pemanggilan RUPS tidak

⁷² Pasal 14 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

⁷³ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm. 180

tercapai, pemanggilan RUPS kedua dapat dilakukan. Dalam pemanggilan RUPS kedua harus disebutkan bahwa RUPS pertama sudah dilangsungkan dan tidak tercapai kourum.⁷⁴

2) Direksi Persero

Salah satu organ yang cukup penting dalam menjalankan kegiatan PT adalah Direksi. Disebut cukup penting karena direksilah yang mengendalikan perusahaan dalam kegiatan sehari-hari. Dalam bisnis modern direksi tidak selamanya dipegang oleh pemilik perusahaan, melainkan dipegang oleh para profesional di bidangnya. Dengan dikelolanya suatu badan usaha secara profesional, kemungkinan terjadinya konflik kepentingan dalam mengelola perusahaan dapat dicegah sedini mungkin.⁷⁵

Sebagai organ Persero, Direksi mempunyai kedudukan, kewenangan atau memiliki kapasitas dan kewajiban, seperti yang dijelaskan berikut ini :

a) Direksi Berfungsi Menjalankan Pengurusan Persero

Tugas atau fungsi utama Direksi, menjalankan dan melaksanakan “pengurusan” (*beheer, administration or management*) Persero. Hal ini ditegaskan dalam beberapa ketentuan, seperti :

- (1) Pasal 1 angka 5 UU PT yang menegaskan, Direksi sebagai Organ Persero berwenang dan bertanggung jawab penuh atas “pengurusan” Persero untuk kepentingan Persero,
- (2) Pasal 92 Ayat (1) mengemukakan, Direksi menjalankan “pengurusan” Persero untuk kepentingan Persero.

⁷⁴ Mulhadi, Loc Cit, hlm 100

⁷⁵ Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas*, cetakan kedua, CV Nuansa Aulia, Bandung, 2007, hlm.43

b) Pelaksanaan Pengurusan, Meliputi Pengurusan Sehari-Hari

Pengertian pelaksanaan pengurusan, meliputi pengelolaan dan memimpin tugas sehari-hari yakni membimbing dan membina kegiatan atau aktivitas Persero ke arah pencapaian maksud dan tujuan yang ditetapkan dalam AD. Hal itu ditegaskan dalam penjelasan Pasal 92 Ayat (2). Fungsi pengurusan, menugaskan Direksi untuk mengurus Persero yang antara lain meliputi pengurusan “sehari-hari” dari Persero.

c) Kewenangan Direksi Menjalankan Pengurusan

Implikasi dari pelaksanaan fungsi pengurusan, dengan sendirinya menurut hukum memberi wewenang (*macht, authority or power*) kepada Direksi “menjalankan” pengurusan. Dengan demikian, Direksi mempunyai kapasitas menjalankan pengurusan Persero. Namun Pasal 92 Ayat (2) memperingatkan batas-batas kewenangan dalam menjalankan pengurusan.

- (1) Sesuai dengan kepentingan Persero;
- (2) Harus sesuai dengan maksud dan tujuan Persero;
- (3) Harus sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat.

Yang dimaksud dengan kebijakan yang dipandang tepat menurut Penjelasan Pasal 92 Ayat (2) adalah kebijakan yang antara lain berdasarkan pada berikut ini :

- (1) Keahlian (skill)
- (2) Peluang yang tersedia
- (3) Kebijakan yang diambil berdasar kelaziman dalam dunia usaha

d) Direksi Memiliki Kapasitas Mewakili Persero

Direksi memiliki wewenang untuk “mewakili” Persero baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama Persero. Kewenangan ini ditegaskan pada:

- (1) Pasal 1 angka 5 ; Direksi sebagai Organ Persero berwenang mewakili Persero, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan AD.
- (2) Pasal 99 Ayat (1) Direksi mewakili Persero baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Kewenangan mewakili itu adalah untuk dan atas nama Persero. Bukan atas nama diri Direksi, tetapi mewakili Persero.⁷⁶ Secara teoritis, prinsip pengelolaan perusahaan dalam berbagai kepustakaan hukum perusahaan dijelaskan ada beberapa prinsip yakni : Pertama *Prinsip Kolegial*, menurut prinsip ini, kedudukan para direktur sama tingginya sehingga tidak ada yang menjadi Presiden Direktur.⁷⁷ Perbedaannya hanya terletak pada tugas, wewenang dan tanggung jawab; Kedua, *Prinsip Direktorial*. Menurut prinsip ini, seorang direktur menjadi presiden direktur atau direktur utama. Sedangkan direktur lainnya, berada di bawahnya dan bertanggung jawab kepadanya. Sedangkan presdir bertanggung jawab pada komisaris.⁷⁸

Pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh RUPS. Dalam hal menteri bertindak sebagai RUPS, pengangkatan dan pemberhentian direksi

⁷⁶ M. Yahya Harahap, Op Cit, hlm. 345-349. Lihat juga UU PT

⁷⁷ Dalam praktik penyebutan nama Direksi ada berbagai variasi antara lain : Presiden Direktur (Presdir), Direktur Utama (Dirut), Chief Executive Officer (CEO)

⁷⁸ Sentosa Sembiring, Op Cit, hlm. 44

ditetapkan oleh menteri.⁷⁹ Dalam kedudukan selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian cukup dilakukan dengan keputusan menteri. Keputusan menteri tersebut mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan keputusan yang diambil secara sah dalam RUPS.

Anggota direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan persero. Pengangkatan anggota direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). calon anggota direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota direksi. Masa jabatan anggota direksi ditetapkan lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan. Dalam hal direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota direksi diangkat sebagai direktur utama.⁸⁰ Mengingat kedudukan direksi sebagai organ persero strategis dalam mengurus perusahaan, guna mencapai maksud dan tujuan perusahaan untuk mengisi jabatan tersebut, diperlukan calon-calon anggota direksi yang mempunyai keahlian, integritas, kejujuran, kepemimpinan, pengalaman, perilaku yang baik dan dedikasi yang tinggi, serta mempunyai visi pengembangan perusahaan.

⁷⁹ Pasal 15 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

⁸⁰ Pasal 16 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

3) Komisaris

a) Pengisian jabatan komisaris

Pada tahap awal, pengangkatan Komisaris sama persis dengan prosedur pengangkatan Direksi, yaitu ditetapkan para pendiri di dalam Akta Pendirian/Anggaran Dasar. Masalah pengisian jabatan Komisaris selengkapnya diatur dalam pasal 95 UU PT :

- (1) Komisaris diangkat oleh RUPS.
- (2) Untuk pertama kali pengangkatan Komisaris dilakukan dengan mencantumkan susunan dan nama Komisaris dalam Akta Pendirian.
- (3) Komisaris diangkat untuk jangka waktu tertentu dengan kemungkinan diangkat kembali.
- (4) Anggaran Dasar mengatur tata cara pencalonan, pengangkatan dan pemberhentian Komisaris tanpa mengurangi hak pemegang saham dalam pencalonan.

b) Kewajiban Komisaris

Ada tiga macam kewajiban Komisaris. *Pertama*, mengawasi Direksi dalam menjalankan tugas pengurusan perseroan selaku pelaksana harian tugas-tugas para pemegang saham dalam perseroan atau selaku wakil dari seluruh pemegang saham. Dalam melaksanakan tugas tersebut, komisaris bertindak untuk kepentingan perseroan.⁸¹ *Kedua*, kewajiban untuk memberikan nasihat-nasihat kepada Direksi sejauh dipandang perlu atau

⁸¹ Pasal 97 Juncto Pasal 98 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

sejauh diminta Direksi⁸² dan *ketiga*, kewajiban untuk melapor kepada persero mengenai kepemilikan sahamnya beserta keluarganya pada persero tersebut dan persero lainnya.⁸³

c) Kewenangan Komisaris

Sebagai lembaga pengawas dalam persero Komisaris memiliki kewenangan-kewenangan tertentu :

- (1) Berdasarkan alasan tertentu dapat memberhentikan Direksi untuk sementara waktu dari jabatannya.⁸⁴
- (2) Apabila Direksi tidak ada atau halangan karena suatu sebab, Komisaris dapat bertindak sebagai pengurus, yang dalam hal ini semua ketentuan mengenai hak, wewenang dan kewajiban dari Direksi terhadap persero, dan terhadap pihak ketiga berlaku untuk Komisaris tersebut.⁸⁵

Berdasarkan kekuatan hukum Pasal 100 ayat 1 UUPT 2007 para pendiri dapat mengatur kewenangan lain dari Komisaris dalam Akta Pendirian/ Anggaran Dasar. Ada dua kewenangan Komisaris yang ditetapkan para pendiri di dalam Akta Pendiri/ Anggara Dasar. *Pertama*, kewenangan untuk meminta keterangan dari Direksi tentang segala sesuatu yang diperlukannya berkenaan dengan kepentingan persero dan *kedua*, kewenangan untuk memasuki ruangan-ruangan atau tempat-tempat penyimpanan barang-barang milik perseroan.

⁸² Pasal 97 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁸³ Pasal 99 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁸⁴ Pasal 92 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁸⁵ Pasal 100 Ayat 2 dan 3 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

d) Keanggotaan Komisaris

UU PT tidak melarang Komisaris atau anggota Komisaris menjadi pemegang saham pada perseroan yang diawasinya. Kewajiban Komisaris jika ia telah menjadi pemegang saham adalah melapor kepada perseroan. Kehadiran UU PT tentu banyak aspek yang ingin dicapai, dan tentu salah satunya adalah untuk mencegah bertambah panjangnya deretan catatan kasus penyalahgunaan jabatan Direksi/ Komisaris yang merangkap sebagai pemegang saham pada perseroan yang diurus/diawasi.

Pemerintah melalui instrumen PP sebaiknya perlu mengatur masalah ini atau para pendiri bersama notaris yang berwenang membuat Akta Pendirian/ Anggaran Dasar. PT perlu mengatur secara mendetail pencegahan kemungkinan penyalahgunaan kedudukan rangkap selaku Direksi/ Komisaris dan pemegang saham pada suatu perseroan yang sedang diurus/ diawasi.

e) Berakhirnya Masa Tugas Komisaris

Lamanya seseorang memangku jabatan Komisaris dalam suatu perseroan terbatas ditetapkan para pendiri di dalam Akta Pendirian/ Anggaran Dasar. Namun RUPS dapat memberhentikan atau memberhentikan untuk sementara waktu Komisaris dari jabatannya sebelum masa tugas yang sebenarnya berakhir. Pemberhentian dan pemberhentian untuk sementara waktu anggota Direksi dari jabatannya seperti diatur dalam Pasal 91 dan 92

Ayat (2) sampai dengan Ayat (7) menurut ketentuan Pasal 101 Ayat (2) UU PT 2007 berlaku juga untuk jabatan Komisaris.⁸⁶

D. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance/GCG*)

Pada BUMN

1. Pengertian GCG

Secara teoritis, praktik *GCG* dapat meningkatkan nilai (*valuation*) perusahaan dengan meningkatkan kinerja keuangan mereka, mengurangi risiko yang mungkin dilakukan oleh dewan dengan keputusan-keputusan yang menguntungkan diri sendiri, dan umumnya *corporate governance* dapat meningkatkan kepercayaan investor.⁸⁷ Istilah "*corporate governance*" itu sendiri untuk pertama kali diperkenalkan oleh *Cadbury Committe* di tahun 1992 yang menggunakan istilah tersebut dalam laporan mereka yang kemudian dikenal sebagai *Cadbury Report*. Laporan ini dipandang sebagai titik balik (*turning point*) yang sangat menentukan praktik *corporate governance* di seluruh dunia.⁸⁸

"Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*), yang selanjutnya disebut *GCG* adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan

⁸⁶ Anisitus Amanat, *Pembahasan Undang Undang Perseroan Terbatas 1995 Dan Penerapannya Dalam Akta Notaris*, Edisi Kesatu, Cetakan Kesatu, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 139-144

⁸⁷ McKinsey & co, *McKinsey Global investor opinion on corporate governance*, 2002

⁸⁸ I Nyoman Tjager "et.al", *Corporate Governance ; Tantangan Dan Kesempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, PT Prenhallindo, Jakarta, 2003, hlm 26

mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha”.⁸⁹

Cadbury mengatakan bahwa :

“*Good Corporate Governance* adalah mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar tercapai keseimbangan antara kekuatan dan kewenangan perusahaan”.

Adapun *Center for European Policy Study* (CEPS) memformulasikan GCG sebagai seluruh sistem yang dibentuk mulai dari hak (*right*), proses dan pengendalian baik yang ada di dalam maupun di luar manajemen perusahaan”.

Dengan catatan hak disini adalah hak dari seluruh *stakeholders* dan bukan hanya terbatas kepada satu *stakeholders* saja. Noensi, seorang pakar GCG dari Indo Consult mendefinisikan GCG sebagai berikut :

“GCG adalah menjalankan dan mengembangkan perusahaan dengan bersih, patuh pada hukum yang berlaku dan peduli terhadap lingkungan yang dilandasi nilai-nilai sosial budaya yang tinggi”.⁹⁰

GCG secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua *stakeholder*. Ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini, *pertama*, pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya dan, *kedua*, kewajiban perusahaan untuk

⁸⁹ Pasal 1 Angka (1) Salinan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara

⁹⁰ Adrian Sutedi, *Good Corporate Governance*. Cetakan Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.1

melakukan pengungkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan dan *stakeholder*.⁹¹

BUMN wajib menerapkan GCG secara konsisten dan berkelanjutan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri ini dengan tetap memperhatikan ketentuan, dan norma yang berlaku serta anggaran dasar BUMN. Dalam rangka penerapan GCG tersebut, Direksi menyusun GCG manual yang diantaranya dapat memuat *board* manual, manajemen risiko manual, sistem pengendalian intern, sistem pengawasan intern, mekanisme pelaporan atas dugaan penyimpangan pada BUMN yang bersangkutan, tata kelola teknologi informasi, dan pedoman perilaku etika (*code of conduct*).⁹²

2. Aturan Tentang GCG Pada BUMN

Beberapa peraturan Perundang undangan yang mengatur mengenai GCG antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.
- b. Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- c. Salinan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : PER-09/MBU/2012 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara.
- d. Salinan Keputusan Sekretaris Kementrian Badan Usaha Milik Negara Nomor : SK-16/S. MBU/2012 Tentang Indikator/ Parameter Penilaian

⁹¹ Ibid, hlm. 2

⁹² Pasal 2 Salinan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara

Dan Evaluasi Atas Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara.

- e. Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor 117 Tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara.

3. Prinsip-Prinsip GCG

Prinsip-prinsip GCG menurut Pasal 3 Salinan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara meliputi :

- a. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
- b. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. Pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- d. Kemandirian (*independency*), yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan

peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

- e. Kewajaran (fairness), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak Pemangku Kepentingan (stakeholders) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Penerapan prinsip-prinsip GCG pada BUMN, mempunyai beberapa tujuan. *pertama* mengoptimalkan nilai BUMN agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat baik secara nasional maupun internasional, sehingga mampu mempertahankan keberadaannya dan hidup berkelanjutan untuk mencapai maksud dan tujuan BUMN; *kedua* mendorong pengelolaan BUMN secara profesional, efisien, dan efektif serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Organ Persero/Organ Perum.

Ketiga yakni mendorong agar Organ Persero/Organ Perum dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial BUMN terhadap Pemangku Kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN. *Keempat* yakni meningkatkan kontribusi BUMN dalam perekonomian nasional dan *kelima* yakni meningkatkan iklim yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.⁹³

Prinsip-prinsip GCG yang dijabarkan sebagai transparansi, kemandirian, akuntabilitas, responsibilitas, dan kewajaran adalah prinsip-prinsip yang diterima

⁹³ Pasal 4 Salinan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : per-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara

dan diakui di dunia internasional sebagai prinsip-prinsip pengelolaan bisnis yang baik. Oleh sebab itu, disamping restrukturisasi dan privatisasi, komponen kunci selanjutnya dalam reformasi BUMN adalah implementasi *good corporate governance* secara serius dan konsisten, yang acuan pelaksanaannya telah ditetapkan antara lain melalui Keputusan Menteri BUMN No. 23 Tahun 2000, tanggal 31 Mei 2000, tentang pengembangan Praktik GCG dalam Persero yang kemudian disempurnakan melalui Keputusan Menteri BUMN No. 117, tanggal 1 Agustus 2002, tentang penerapan praktik GCG pada BUMN. Keputusan yang terakhir ini dengan jelas menegaskan kewajiban untuk menerapkan GCG dalam pengelolaan BUMN. Oleh sebab itu, komitmen untuk menerapkan prinsip-prinsip GCG di lingkungan BUMN sudah merupakan komitmen nasional yang tidak dapat ditunda pelaksanaannya.

Sesungguhnya ada banyak manfaat pelaksanaan GCG di lingkungan BUMN. *Pertama*, GCG dapat meningkatkan kepercayaan investor. Manfaat *kedua* adalah meningkatkan nilai perusahaan (*value of the firm*), sehingga BUMN dapat membantu penerimaan pemerintah melalui APBN. *Ketiga*, GCG dapat meningkatkan kinerja dan efisiensi perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik. *Keempat*, meningkatkan kualitas pelayanan BUMN kepada para *stakeholders*. BUMN yang sehat dan berdaya saing tinggi memberi kontribusi bagi pendapatan negara, memiliki *value* bagi para pemegang saham (investor), dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁹⁴

⁹⁴I Nyoman Tjager "et.al", Op Cit. Hlm 206-208

E. BUMN Dalam Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Umum (*Public Service Obligation/PSO*)

Maksud dan tujuan pendirian BUMN diatur dalam Pasal 2 UU BUMN. *Pertama*, tujuan pendirian BUMN adalah untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

Kedua, tujuan pendirian BUMN adalah untuk mengejar keuntungan. *Ketiga*, tujuan pendirian BUMN adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. *Keempat*, tujuan pendirian BUMN adalah menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. *Kelima*, tujuan pendirian BUMN adalah turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.⁹⁵

Dalam kamus dinyatakan bahwa Kepentingan Umum dimaksud sebagai sesuatu mengenai seluruhnya atau semuanya, secara menyeluruh, tidak

⁹⁵ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm. 172

menyangkut yang khusus atau tertentu saja. Pengertian yang sama ditunjukkan juga untuk kepentingan orang banyak, untuk siapa saja.⁹⁶ Perwujudan kepentingan umum dapat berupa⁹⁷ :

- a. Pelayanan kepada kebutuhan masyarakat yang bersifat umum.
- b. Pelayanan berupa barang dan jasa yang mempergunakan sarana milik umum.
- c. Pekerjaan dilakukan berdasarkan belas kasihan demi kemanfaatan dan kebaikan umum.

1. Definisi Pelayanan Umum

Menurut Soewarno Handyaningrat pelayanan umum (PSO) yaitu pelayanan yang diberikan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, dan penghematan, dengan melayani kepentingan umum di bidang produksi, distribusi, konsumsi yang bergerak di bidang jasa-jasa vital.⁹⁸

Pelayanan umum (PSO) merupakan pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan. Terhadap kebutuhan tersebut, harus diberikan pelayanan yang baik dan menyenangkan sebagai bagian dari hak masyarakat banyak. Kemudahan dan kenyamanan bagi seluruh lapisan masyarakat menjadi bagian dari hak-hak dan pertanggungjawaban kepada kepentingan umum.

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa pihak yang dapat memberikan pelayanan umum, dapat pihak perorangan atau perusahaan dengan

⁹⁶ J.S Badudu dan Harun Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

⁹⁷ Ibrahim R, Loc Cit, hlm. 21

⁹⁸ Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta

memperoleh keuntungan. Para pihak tersebut mempunyai hak dan kewenangan untuk melakukan pelayanan dan memperoleh keuntungan dari kegiatan usahanya. Hal tersebut merupakan pemberian dari kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, sumber asal perolehan maupun tujuan akhir dari pelayanan umum ditujukan bagi masyarakat banyak.⁹⁹

Pelayanan umum merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. Pelayanan umum dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan individu atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan pada suatu instansi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan umum yang diberikan pemerintah kepada masyarakat seharusnya tidak memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat, dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama terhadap pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan demikian, untuk mengatur tentang pelaksanaan pelayanan publik tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik (public service) adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas – fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa yang dilakukan oleh organisasi publik. Dalam hal ini adalah suatu pemerintahan. Dalam pemerintahan pihak yang memberikan pelayanan adalah aparatur pemerintah beserta segenap kelengkapan kelembagaannya.¹⁰⁰

⁹⁹ Ibrahim R, Op Cit, hlm.18-19

¹⁰⁰ Jaka Ade Putra Panggabean, *Peranan PT Pegadaian (Persero) Dalam Meningkatkan Pelayanan Pinjaman Dana Kepada Masyarakat* (Studi pada Kantor PT Pegadaian (Persero) Cabang Simpang Limun Medan)
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41749/6/Cover.pdf> diakses pada hari sabtu 17 oktober 2014

2. Fungsi Pelayanan Publik

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus dilaksanakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa atau barang publik. Dalam konsep pelayanan dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau service provider adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasa-jasa (services). Penerima layanan atau service receiver adalah pelanggan (customer) atau konsumen (consumer) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.¹⁰¹

3. Bentuk-bentuk Pelayanan Publik

Menurut Moenir (1992 : 190-196) bentuk pelayanan ada tiga macam yaitu:

a. Pelayanan dengan lisan

Pelayanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Supaya pelayanan lisan dapat berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku pelayanan, yaitu:

- 1) Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya;

¹⁰¹ Ibid

- 2) Mampu memberikan penjelasan apa yang perlu dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu;
- 3) Bertingkah laku sopan dan ramah tamah.

b. Pelayanan melalui tulisan Pelayanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Pada dasarnya pelayanan dengan tulisan cukup efisien terutama bagi layanan jarak jauh karena faktor biaya. Agar pelayanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani. Pelayanan dengan tulisan terdiri atas dua golongan yaitu:

- 1) Pelayanan berupa petunjuk, yaitu informasi dan yang sejenis ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga.
- 2) Pelayanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian atau penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.
- 3) Pelayanan bentuk perbuatan Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80 % dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan. Pelayanan dalam bentuk perbuatan adalah pelayanan yang diberikan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar kesanggupan dan penjelasan secara lisan. Berbicara tentang

pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat tentunya tidak terlepas dari pelayanan pemerintah, karena pada umumnya pelayanan yang diberikan pemerintah itu adalah dalam hal bidang /sektor yang menyangkut kepentingan umum.¹⁰²

4. Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik bertujuan untuk memuaskan dan atau sesuai dengan keinginan masyarakat/pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas atau mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan. Menurut Tangklisan (2005 : 223), ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kualitas suatu pelayanan, yaitu sebagai berikut :

- a. Faktor internal antara lain kewenangan direksi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, system internship maupun semangat kerja sama.
- b. Faktor eksternal antara lain budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelolaan konflik lokal, kondisi sosial ekonomi dan control yang dilakukan oleh masyarakat serta organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM.

Pelayanan publik dapat dikatakan berhasil dilaksanakan apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan atau masyarakat mendapat pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pelayanan yang berkualitas dan memuaskan adalah hak dasar dari setiap manusia yang monodualis yang harus dihormati

¹⁰² Moenir, 1992, hlm. 190-196

keberadaannya. Pelayanan yang diperoleh oleh masyarakat atau pelanggan terhadap kinerja pemberi layanan atau kualitas pelayanan yang diterima pelanggan dapat memberikan kepuasan kepada mereka. Kualitas pelayanan publik ditentukan dengan terlaksananya aspek-aspek yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 36 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁰³

5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelayanan Publik

Menurut Kurniawan, (2005: 88-101) dalam pelayanan publik terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, diantaranya adalah :

a. Faktor kesadaran

Yaitu kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam kegiatan pelayanan. Kesadaran para pegawai pada segala tingkatan terhadap tugas yang menjadi tanggung jawabnya dapat membawa dampak yang sangat positif terhadap organisasi.

b. Faktor aturan

Yaitu aturan dalam organisasi yang menjadi landasan kerja pelayanan. Aturan ini mutlak kebenarannya agar organisasi dan pekerjaan dapat orang yang dilayani, petugas harus memenuhi empat persyaratan seperti tingkah laku yang sopan dari pegawai, cara penyampaian, penyampaian dan keramah-tamahan.

c. Faktor organisasi

Yaitu mengorganisir fungsi pelayanan baik dalam bentuk struktur maupun mekanismenya yang akan berperan dalam mutu dan kelancaran pelayanan. Sarana

¹⁰³ Jaka Ade Putra Panggabean, Op Cit.

pendukung mekanisme dalam organisasi adalah system, prosedur dan metode yang berfungsi sebagai tata cara atau tata kerja agar pelaksanaan pekerjaan berjalan dengan lancar.

d. Faktor Pendapatan

Yaitu pendapatan pegawai yang berfungsi sebagai pendukung pelaksanaan pelayanan. Pendapatan yang cukup akan memotivasi pegawai dalam melaksanakan pekerjaan yang baik.

e. Faktor Keterampilan Tugas

Yaitu kemampuan dan keterampilan petugas dalam melaksanakan pekerjaan. Ada tiga kemampuan yang harus dimiliki, yaitu kemampuan manajerial, kemampuan teknis, kemampuan untuk membuat konsep.

f. Faktor sarana pelayanan

Yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan. Fungsisarana pelayanan antara lain :

- 1) Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu.
- 2) Meningkatkan produktivitas, baik barang atau jasa. Kualitas produk yang lebih baik atau terjamin.
- 3) Ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin.
- 4) Lebih mudah/sederhana dalam gerak para pelakunya.

- 5) Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.¹⁰⁴

6. Langkah-langkah Dalam Peningkatan Pelayanan Publik

Langkah-langkah strategis dalam peningkatan pelayanan publik terdiri dari sebagai berikut :

- a. Membangun kesadaran dalam melayani bagi aparatur;
- b. Membangun kesadaran masyarakat sebagai konsumen dengan membuka kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat baik langsung maupun melalui media massa untuk menyampaikan saran dan atau pengaduan mengenai pelayanan masyarakat;
- c. Memberikan “reward and punishment” yang seimbang;
- d. Mengadakan kompetisi pelayanan untuk instansi yang memberikan pelayanan yang sejenis.

Berbicara bidang usaha yang menyangkut kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, tidak bisa lepas dari bentuk-bentuk BUMN yang ada. Secara yuridis formal dapat digolongkan ke dalam empat bentuk yaitu : Perjan, Perum, Persero, dan PBL (seperti Pertamina, PT Lama, PN, PT Campuran, Yayasan, Bulog). Secara teoriti Perjan dan Perum, yang mengemban misi kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak. Dalam praktiknya bentuk Persero dan PBL, juga membawa misi titipan seperti layaknya Perjan dan Perum, seperti dalam Kepmen Keuangan No. 740/KMK.00/1989.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Kepmen Keuangan No. 740/KMK.00/1989 Tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN

Fenomena BUMN di sektor kepentingan umum, hampir mutlak melibatkan negara. Negara kapitalis menilai penting kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, oleh karena dalam operasinya harus dikontrol oleh komisi tarif independen. Salah satu fungsi BUMN adalah pemerataan kemakmuran dan kesejahteraan, seperti bidang transportasi umum dan air bersih, listrik, telekomunikasi, minyak dan gas. Komoditi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam upaya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara merata, barang dan jasa harus disediakan dengan harga yang cukup rendah (atau gratis sama sekali), sehingga berperan sebagai :

- a. Memberikan kemanfaatan umum, baik berupa barang dan jasa kepada masyarakat banyak.
- b. Melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dalam hal penyediaan barang dan jasa, yang dibutuhkan oleh masyarakat.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ibrahim R, Op Cit, hlm.118