NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA SALATIGA

TENTANG

PERUSAHAAN DAERAH ANEKA USAHA

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah 4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah 5
Akademik 5
D. Metodologi 5
1. Jenis Penelitian 6
2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik 7
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 9
4. Analisis Data

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 10
A. Kajian Teoritis tentang Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah/Perusahaan Daerah 10
1. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Perusahaan Daerah (PD) 11
2. Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perseroan Daerah (Perseroda) 26
3. Asas Hukum dalam rangka Keberadaan dan Kegiatan Usaha Perusahaan Daerah 31
B. Praktik Empiris tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU)
1. Pengelolaan PDAU 33
2. Permasalahan Pengelolaan dan Pengembangan PDAU Kota Salatiga 33
37

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 46
A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah 46
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Membentuk Perusahaan Daerah 50
C. Pokok-pokok Pengaturan Perumda 52
1. Pendirian Perumda 53
2. Tujuan Pendirian Perumda 53
3. Permodalan Perumda 54
4. Organ Perumda 55
5. Tata Kelola Perumda 59
6. Laba dan Penggunaan Laba Perumda 60
7. Kerjasama Perumda dan Pihak Lain 61

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS 63
A. Landasan Filosofis 63
B. Landasan Sosiologis 66
C. Landasan Yuridis 67

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 70
A. Jangkauan Peraturan Daerah 70
B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah 71
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah 73

BAB VI PENUTUP 77
A. Kesimpulan 77
B. Saran 78

DAFTAR BACAAN 79
LAMPIRAN
- Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU)

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah bermakna keleluasaan dan kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi daerah serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Salah satu kemandirian daerah yaitu adanya kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda).

Pembentukan Perda dimaksudkan untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang perlu dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik. Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengatur pengertian Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfilment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan

menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[1]

Pemerintah Kota Salatiga melalui Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah menginisiasi pembentukan (baca: perubahan/pencabutan) Perda Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha Salatiga (selanjutnya Perda No. 2 Tahun 2004). Inisiasi perubahan/pencabutan Perda *a quo* dilatarbelakangi oleh pergeseran pengaturan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang di dalamnya terkait pengelolaan badan usaha milik daerah. Pergeseran perundang-undangan dimaksud dapat dijelaskan berikut.

Pada tahun 2014, UU No. 32 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran UU No. 23 Tahun 2014, juga mencabut UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Pencabutan UU No. 5 Tahun 1962 didasari pertimbangan bahwa pengaturan tentang Perusahaan Daerah telah diatur dalam atau menjadi bagian dari UU No. 23 Tahun 2014. Sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, telah pula

---

[1] Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.

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

Sebelum berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, dasar pengaturan dan pengelolaan badan usaha milik daerah yaitu UU No. 5 Tahun 1962 maupun peraturan pelaksanaan lain, berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Mendagri. Ketika berlakunya UU No. 23 Tahun 2914, maka Perda Kota Salatiga tentang PDAU (Perda No. 2 Tahun 2004) perlu dilakukan peninjauan melalui instrumen perubahan/pencabutan.

Selain pertimbangan pergeseran regulasi, dorongan melakukan perubahan/penggantian Perda PDAU didasari oleh pengalaman faktual saat pengelolaan PDAU. Beberapa aspek dimaksud berkenaan dengan tata kelola, hubungan PDAU dengan DPRD, personalia atau sumber daya manusia, peranan dewan pengawas, penghargaan bagi pegawai, dan hal lain.

Oleh karenanya, berdasarkan pertimbangan tersebut, menjadi beralasan manakala Pemerintah Kota Salatiga melakukan peninjauan atau pergantian terhadap Perda No. 2 Tahun 2004. Dalam rangka itulah dibutuhkan kajian akademik, yang muaranya dalam wujud dokumen Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU).

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada uraian sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU ?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait perusahaan daerah untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi

materi muatan Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU ?

3. Apa saja pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU berdasarkan kajian aspek filosofis, sosiologis dan yuridis ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1 Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU.

2 Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU.

3 Mengidentifikasi dan menyusun pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAU.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan juridis, sedangkan penelitian hukum empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan perusahaan daerah. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Instrumen yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

(1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

(2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;

(3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
(5) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. <u>Pengumpulan dan Pengolahan Data</u>

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan Yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

b. *Focussed Group Discussion*

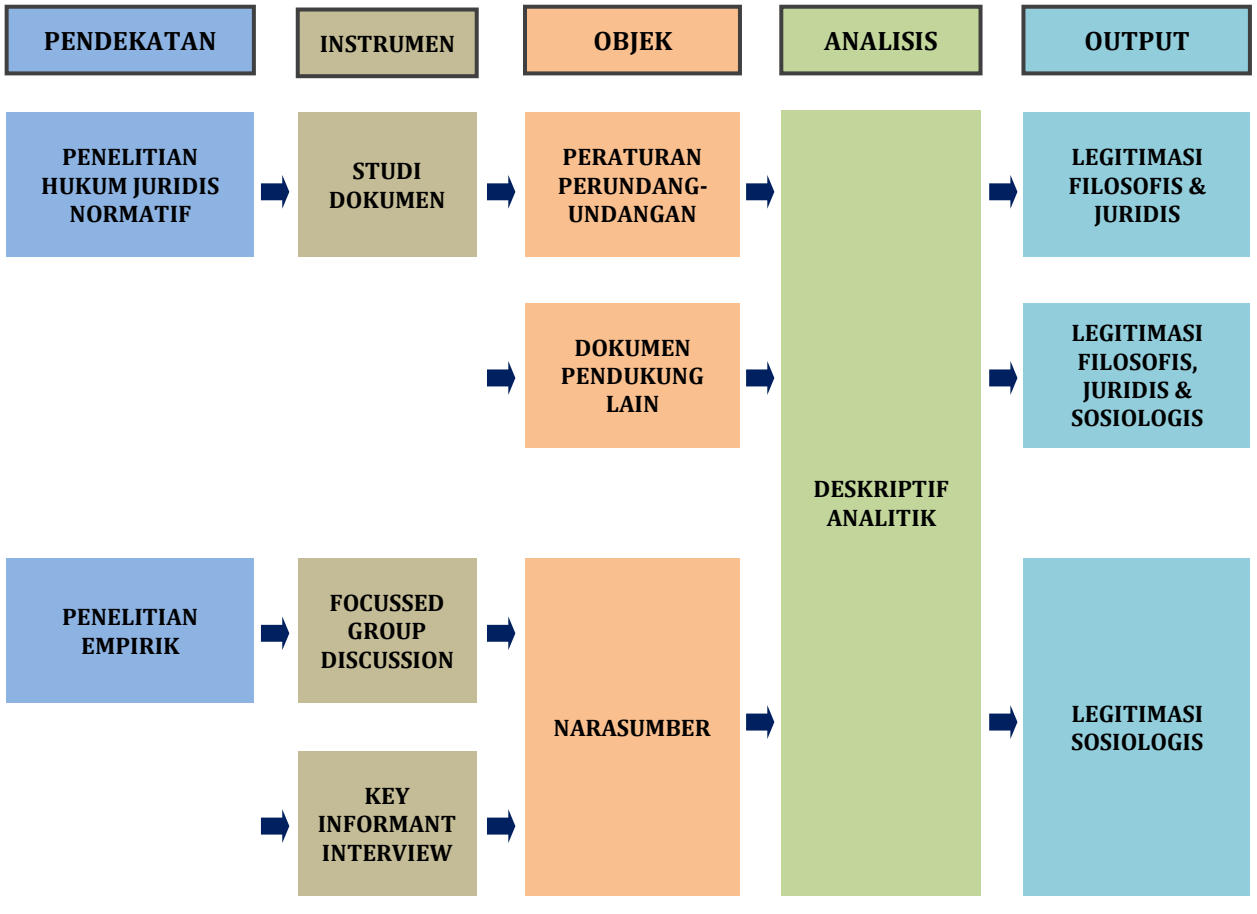
Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda terkait PDAU. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview*

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

GAMBAR 1.1 : SKEMA METODOLOGIS PENELITIAN



4. <u>Analisis data</u>

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi juridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perusahaan daerah. Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS TENTANG BENTUK BADAN HUKUM BADAN USAHA MILIK DAERAH/PERUSAHAAN DAERAH

Salah satu fungsi pemerintah, termasuk pemerintah daerah, adalah memberikan layanan bagi masyarakat, termasuk penyediaan barang dan/atau jasa yang menyangkut kepentingan publik seperti kesehatan, kebersihan dan kebutuhan akan bahan-bahan pokok. Dalam kerangka menjalankan fungsi memberikan layanan publik itulah pemerintah atau dalam konteks ini pemerintah daerah bisa membentuk unit usaha yang secara kategorial digolongkan sebagai badan usaha milik pemerintah daerah. Secara spesifik, ada berbagai istilah yang dipergunakan untuk menyebut badan usaha yang dimiliki pemerintah daerah, seperti *"municipal enterprises", "local public enterprises", "local-government enterprises"* dan sebagainya. Terlepas dari berbagai istilah yang dipergunakan, pada dasarnya terdapat kesamaan konsep tentang badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Badan usaha yang dimiliki oleh daerah umumnya dianggap sebagai entitas usaha yang seluruh atau sebagian besar dimiliki oleh pemerintah daerah dan menjalankan kegiatan usaha memproduksi dan/atau mendistribusikan produk yang dibutuhkan oleh masyarakat umum.

Dalam bahasa Indonesia, istilah-istilah yang dianggap mewakili badan usaha yang dimiliki oleh daerah antara lain adalah "Badan Usaha Milik Daerah" dan "Perusahaan Daerah." Secara historis, kedua istilah ini muncul dalam praktik

sehubungan dengan penyebutan istilah-istilah tersebut dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

1. **Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Perusahaan Daerah (PD)**

   Mengacu pada berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan, ada dua istilah yang selama ini tampak merujuk pada objek yang sama. Selain "Perusahaan Daerah" ("PD" atau sering pula disebut dengan istilah "Perusda") ada pula istilah "Badan Usaha Milik Daerah" ("BUMD"). Istilah PD, misalnya, muncul dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sedangkan istilah BUMD muncul dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Bab XII.

   Keberadaan dua istilah tersebut tentu kemudian memunculkan pertanyaan tentang apakah keduanya hanya istilah-istilah berbeda untuk menunjuk satu objek yang sama, atau masing-masing istilah memang mewakili objek dan konsep yang berbeda secara substansial. Oleh karena itu, sebelum masuk ke dalam pembahasan yang lebih spesifik, penjelasan tentang kedua istilah tersebut terlebih dahulu dikemukakan.

   a. **Tentang istilah "Perusahaan Daerah" dan "Badan Usaha Milik Daerah"**

      Secara etimologik istilah "Perusahaan Daerah" terbentuk dari dua kata, yakni "perusahaan" dan "daerah." Kata "perusahaan" yang merupakan kata bentukan dari kata dasar "usaha" di dalam literatur diberi makna yang berbeda-beda. Namun, secara umum "perusahaan" dipahami sebagai entitas yang melakukan kegiatan ekonomi untuk mendapatkan

laba/profit. Sementara itu, kata "daerah" yang dilekatkan pada kata "perusahaan" tampaknya mengacu pada satuan pemerintahan administratif yang bersifat subordinatif terhadap pemerintahan pusat. Berdasarkan makna kedua kata yang membentuk istilah "Perusahaan Daerah" tersebut, dapat ditarik pemahaman umum bahwa pada dasarnya Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang didirikan dan/atau dimiliki oleh daerah, atau pemerintah daerah. Pemahaman umum ini sejalan dengan definisi yang diberikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang dalam Pasal 2 menyatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah:

> *…semua perusahaan … yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang.*

Dari definisi tersebut dapat dikemukakan bahwa Perusahaan Daerah memiliki modal yang sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah. Selain itu, dalam definisi yang sama terkandung pula makna bahwa kekayaan daerah yang menjadi modal Perusahaan Daerah haruslah dipisahkan. Pemisahan kekayaan daerah sebagai modal Perusahaan Daerah inilah yang kemudian memberi status Perusahaan Daerah sebagai badan hukum *(incorporated entity)* yang merupakan subjek hukum tersendiri di depan hukum. Status Perusahaan Daerah sebagai sebuah badan hukum ini secara eksplisit juga diakui dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 yang

menyatakan bahwa Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah dan bahwa Perusahaan Daerah memperoleh kedudukan sebagai badan hukum dengan berlakunya Peraturan Daerah yang menjadi dasar pembentukannya.

Definisi serupa terdapat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 1 angka 6 dari undang-undang tersebut menyatakan *bahwa "Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah."* Meskipun tidak serinci definisi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962, definisi tentang Perusahaan Daerah yang terdapat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 memiliki substansi yang paralel dengan definisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1962, dalam hal keduanya menekankan kepemilikan (dan juga kontrol) sebagian atau seluruh Perusahaan Daerah oleh Pemerintah Daerah.

Variasi definisi yang lain dikemukakan dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 43 Tahun 2000 tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga yang memuat batasan bahwa Perusahaan Daerah adalah *"semua badan usaha yang modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendiriannya diprakarsai oleh daerah."* Definisi ini secara mendasar juga sama dengan definisi-definisi sebelumnya, kecuali bahwa definisi terakhir ini juga menonjolkan aspek Pemerintah daerah sebagai pemrakarsa pendirian Perusahaan Daerah.

Istilah Perusahaan Daerah kemudian juga muncul dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Pasal 59 ayat (1) undang-undang itu menyebutkan:

> *Pemerintah Daerah dapat mengadakan Perusahaan Daerah yang penyelenggaraan dan pembinaannya dilakukan berdasarkan azas ekonomi perusahaan.*

Sementara itu, istilah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) secara jelas muncul dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke dalam Bentuk PERUMDA dan PERSERODA. Jika dibaca secara cermat, Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut dimaksudkan untuk menata, --atau lebih tepatnya menyederhanakan--, berbagai Perusahaan Daerah yang tampaknya kehilangan acuan normatif sejak Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah diindikasikan dicabut oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 1969. Menurut Instruksi Menteri Dalam Negeri, berbagai BUMD ke dalam dua bentuk yakni PERUMDA dan PERSERODA.

Istilah BUMD secara jelas muncul dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Pasal 1 angka 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat definisi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.” Jika diperbandingkan, definisi BUMD yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini memiliki kesamaan redaksional dengan definisi

Perusahaan Daerah dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan memiliki kesamaan substansial dengan definisi Perusahaan Daerah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Oleh karena itu, setidaknya semenjak diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat kejelasan bahwa konsep BUMD dan Perusahaan Daerah pada prinsipnya adalah sama. Meskipun demikian, mengingat bahwa secara formal istilah BUMD terakomodasikan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih baru, istilah yang hendak dipakai dalam tulisan ini untuk selanjutnya adalah BUMD.

b. Tujuan dan sifat Badan Usaha Milik Daerah

Ada pandangan yang cukup umum tentang tujuan badan usaha milik pemerintah daerah, yakni bahwa badan usaha yang dibentuk dan dimiliki oleh pemerintah daerah dianggap sebagai badan usaha yang cenderung bersifat non-profit. Namun secara teoretik pandangan tersebut tidak sepenuhnya benar, karena sebenarnya ada beberapa tipe perusahaan milik daerah berdasarkan tujuannya. Ada perusahaan daerah yang memang lebih memfokuskan kegiatannya pada penyediaan barang dan/atau jasa yang bersifat mendasar bagi masyarakat, namun ada pula badan usaha milik pemerintah daerah yang memang memiliki orientasi utama sebagai badan usaha yang memang dibentuk dan dioperasikan untuk menghasilkan keuntungan ekonomi. Kategori-kategori badan usaha milik daerah berdasarkan tujuannya ini antara lain terdapat dalam peraturan negara bagian

Minnesota, Amerika Serikat, yang mengatur tentang "municipal enterprises" atau badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Di negara bagian Minnesota, Amerika Serikat, badan usaha yang dimiliki pemerintah setempat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu: [2]

1) *Necessary enterprises*

   Necessary enterprise adalah badan usaha yang mengutamakan penyediaan barang dan/atau jasa yang dianggap sebagai kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Oleh karena itu, badan usaha jenis ini tidak mementingkan orientasi pada keuntungan usaha. Umumnya *necessary enterprise* dibentuk untuk sektor usaha di mana badan usaha swasta belum ada atau memang tidak ada karena pertimbangan praktikal maupun keekonomian. Persoalan utama *necessary enterprise* adalah bagaimana menutup biaya operasional usaha, biaya pemeliharaan dan pengembangan sarana usaha.

2) *Quality of life enterprise*

   Quality of life enterprises dimaksudkan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang tidak terlampau dianggap mendasar bagi masyarakat, namun dianggap perlu disediakan demi meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Badan usaha swasta bisa ada dalam sektor usaha ini, tetapi bisa juga badan usaha swasta tidak hadir di sektor ini. Contoh badan usaha milik pemerintah daerah yang tergolong dalam jenis ini misalnya

---

[2] Government Information Division Office of the State Auditor State of Minnesota, *Special Study: Municipal Enterprise Activities*, 2004.

badan usaha yang bergerak di bidang penyediaan fasilitas rekreasional.

3) *Enterprises for profit*

   Enterprises for profit adalah perusahaan milik pemerintah daerah yang terutama dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan di bidang usaha di mana sektor usaha swasta ada atau dimungkinkan ada.

Dalam konteks Indonesia, beberapa aspek yang mencerminkan tujuan dan sifat BUMD dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Meskipun sudah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada gagasan umum yang berkaitan dengan sifat dan tujuan dari BUMD terdapat di dalam undang-undang tersebut.

Dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dapat diidentifikasi bahwa tujuan BUMD (dalam undang-undang ini disebut Perusahaan Daerah) adalah *"turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya ... untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur."*

Di bagian lain, undang-undang ini juga mengemukakan sifat BUMD sebagai kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk

pendapatan. Sementara itu, dari ketentuan dalam Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dapat diketahui bahwa BUMD didirikan untuk mencapai tujuan berikut:

(a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
(b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
(c) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

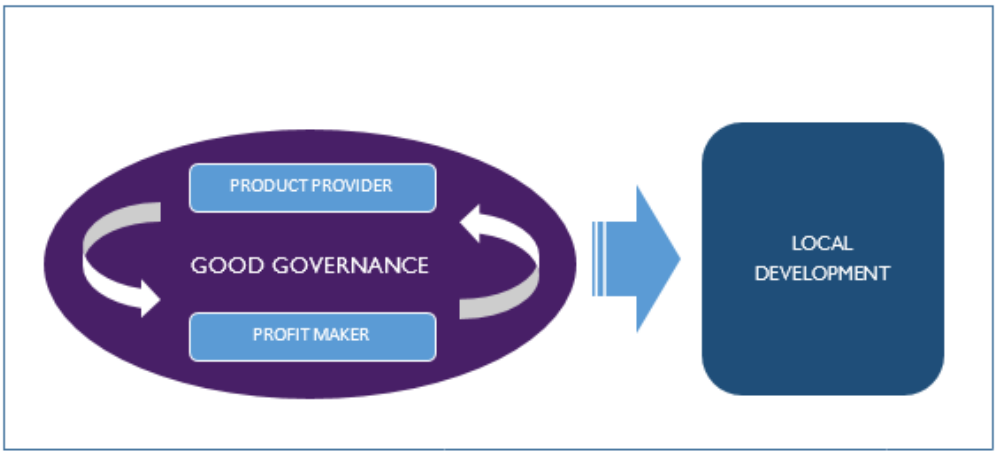
Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, BUMD memiliki karakteristik yang bersifat mendasar sebagai berikut:

(a) BUMD menjadi sarana penyedia barang dan/atau jasa yang memberikan kemanfaatan umum dalam kerangka pemenuhan kebutuhan hajat hidup masyarakat.
(b) BUMD juga diharapkan memperoleh keuntungan/profit.
(c) BUMD harus memiliki tata-kelola yang baik.
(d) BUMD harus berkontribusi pada perekonomian daerah di mana BUMD tersebut dibentuk.

Keempat karakteristik dasar tersebut saling memiliki keterkaitan yang erat. Sebagai karakteristik yang pertama, BUMD diharapkan menjadi penyedia barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan karakteristik seperti ini, fokus BUMD adalah untuk memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh barang dan/atau jasa yang baik,

khususnya yang berkaitan dengan kebutuhan dasar yang bersifat umum *(public goods/services provider)*. Namun, di sisi lain, ada pula karakteristik yang kedua, yakni bahwa BUMD diharapkan memperoleh keuntungan/profit dari kegiatan usahanya *(profit maker)*. Karakteristik ini menunjukkan bahwa BUMD merupakan entitas usaha yang dibenarkan untuk memperoleh keuntungan. Ini berarti bahwa masyarakat yang memanfaatkan produk BUMD diposisikan sebagai konsumen, bukan sekedar sebagai kelompok masyarakat yang dilayani oleh BUMD. Karakteristik ketiga bersifat memayungi kedua karakteristik sebelumnya, produk yang baik dan berkualitas serta profit hanya akan bisa diwujudkan jika ada tata-kelola yang baik dalam segala aspek BUMD, baik aspek kelembagaan, manajerial maupun permodalan. Sementara itu, karakteristik yang keempat akan terwujud kalau ketiga karakteristik terdahulu memiliki performa yang baik. Secara sederhana, keterhubungan di antara keempat karakteristik BUMD tersebut dapat divisualisasikan melalui gambar berikut.

Gambar 2.A. Keterhubungan antar-karakteristik BUMD



c. Rasionalisasi Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa BUMD pada hakikatnya merupakan badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah dengan karakteristik seperti yang sudah diutarakan. Karena merupakan badan usaha, BUMD tidak dapat dilepaskan dari fungsi menjalankan usaha dan memperoleh laba. Dengan kata lain, bagaimanapun juga BUMD adalah sebuah entitas bisnis *(business entity)*. Pertanyaannya, apa yang melatarbelakangi pemerintah daerah sebagai sebuah entitas publik untuk melakukan usaha yang dipayungi oleh entitas bisnis yang disebut BUMD ini? Secara teoretik ada beberapa alasan yang melatarbelakangi pembentukan BUMD, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

1) Alasan ideologis

Ada kalanya keterlibatan pemerintah (atau pemerintah daerah) sebagai entitas publik dalam kegiatan-kegiatan usaha melalui pembentukan badan usaha disebabkan oleh alasan-alasan yang bersifat ideologis. Ini misalnya terjadi di negara-

negara penganut ideologi komunis yang meyakini bahwa alat-alat produksi dan sarana-sarana usaha memang selayaknya dikuasai dan dijalankan oleh pemerintah.

2) Alasan praktis

   Khususnya di negara-negara yang baru lahir atau sedang berkembang, di mana sektor swasta belum kuat, badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah merupakan alternatif yang masuk akal untuk mengisi kekosongan pelaku usaha swasta.

3) Alasan protektif

   Alasan ini berkaitan dengan kepentingan untuk melindungi masyarakat dari kecurangan pelaku-pelaku usaha swasta yang cenderung eksploitatif terhadap masyarakat selaku konsumen. Dengan mengambil peran sebagai produsen melalui badan usaha yang dibentuknya, pemerintah bisa memastikan bahwa masyarakat mendapatkan produk yang berkualitas dengan harga yang rendah, terutama untuk produk-produk yang berkaitan dengan kebutuhan dasar.

4) Alasan ekonomis

   Ketika suatu badan usaha milik pemerintah dibentuk dengan dilatarbelakangi oleh alasan ekonomis, gagasan yang ada di balik pembentukan badan usaha tersebut tidak jauh berbeda dari gagasan pembentukan usaha swasta pada umumnya. Dengan menjalankan usaha melalui badan usaha yang dimilikinya, pemerintah (atau pemerintah daerah) berkepentingan untuk memperoleh pemasukan *(revenue)* melalui keuntungan usaha. Bedanya dengan usaha swasta,

keuntungan yang diperoleh pemerintah melalui badan usahanya bisa jadi dimanfaatkan untuk membiayai pengelolaan dan pembangunan daerah.

d. Kelebihan dan kekurangan Badan Usaha Milik Daerah

Secara teoretik, BUMD bisa memainkan peran penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena alasan-alasan sebagai berikut:

1) BUMD menciptakan lapangan kerja yang relatif bersifat stabil bagi warga masyarakat.
2) BUMD meningkatkan stabilitas ekonomi dengan cara mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap usaha-usaha swasta.
3) BUMD bisa menyediakan barang dan jasa yang dianggap kurang *profitable* dan belum terjangkau oleh perusahaan-perusahaan swasta.
4) Karena misi menyejahterakan masyarakat, BUMD bisa menjadi penyedia barang dan jasa yang lebih murah daripada perusahaan-perusahaan swasta.
5) BUMD bisa menjadi sumber pendapatan daerah yang pada gilirannya bisa digunakan untuk berbagai tujuan yang memberi manfaat bagi masyarakat.
6) BUMD bisa lebih transparan dan akuntabel, sejalan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam tata-kelola pemerintah selaku pemilik BUMD.

Meskipun demikian, ada peluang di mana BUMD menampilkan sisi-sisi yang buruk, baik yang berkaitan dengan aspek tata-kelola maupun tujuannya. Dari sisi tata-kelola, karena kedekatannya

dengan pemerintah selaku pemilik, tidak mustahil budaya birokratik yang rigid juga mempengaruhi tata-kelola BUMD. Sebagai entitas usaha, BUMD tentu dituntut untuk menerapkan tata-kelola organisasi bisnis secara profesional yang berbeda dari tata-kelola birokratik organ pemerintah.

Tentang hal ini Chambal (2016) yang menggunakan istilah *Local Public Enterprises (LPEs)* untuk menunjuk badan usaha milik pemerintah daerah, mengatakan:[3]

> *"LPEs are part of of the mainstream bureaucracy and operate subject to government regulations and procedures. These situations limit the capability and potential of the LPEs to be autonomous and self-reliant."*

Selain itu, ada pula anggapan bahwa BUMD berpotensi mengabaikan hakikatnya sebagai badan usaha yang semestinya menjadi *profit generator*, sehingga operasionalisasinya justru membutuhkan subsidi dari pemerintah daerah.

Dalam hal lain, pengabaian hakikat sebagai badan usaha juga bisa membuat BUMD cenderung terjebak pada praktik usaha konvensional, kurang tanggap terhadap perkembangan teknologi dan kurang responsif terhadap keinginan konsumen. Perlakuan-perlakuan khusus yang didapat oleh BUMD sebagai konseluensi dari predikatnya sebagai entitas usaha yang melayani kepentingan masyarakat luas juga terkadang membuat BUMD memperoleh keistimewaan-keistimewaan, termasuk di dalam

---

[3] Kamlesh Devi Chambal. *Local Economic Enterprises*, https://www.slideshare.net/kamlesh_devi_chambal/local-economic-enterprises-special-report

mendapatkan subsidi pemerintah yang pada gilirannya membuat harga jual produk BUMD secara kurang *fair* menjadi lebih rendah dari pada produk usaha-usaha swasta.

Kekurangan lain yang bisa ada dalam BUMD berkaitan dengan proses pembentukannya. Karena tidak terlampau banyak melibatkan modal swasta, tak jarang BUMD didirikan secara oportunistik tanpa didahului oleh kajian kelayakan sumber daya, produksi, distribusi dan pasar secara layak. Akibatnya kinerja usaha BUMD juga tidak begitu baik, cenderung stagnan, kurang inovatif, tergantung pada subsidi atau,--lebih buruk lagi--, mati.

Terakhir, bukan merupakan sesuatu yang mustahil jika BUMD secara politik menjadi instrumen penyedia dana bagi proses-proses politik yang menguntungkan pribadi atau kelompok tertentu.

Secara lebih ringkas, kelebihan dan kekurangan BUMD secara teoretik bisa dilihat dalam Tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1 Kelebihan dan kekurangan BUMD

KELEBIHAN	KEKURANGAN
BUMD menciptakan lapangan kerja yang relatif bersifat stabil bagi warga masyarakat.	Tata-kelola BUMD dipengaruhi oleh budaya birokratik yang rigid.
BUMD meningkatkan stabilitas ekonomi dengan cara mengurangi ketergantungan	BUMD berpotensi mengabaikan hakikatnya sebagai badan usaha yang semestinya menjadi profit

masyarakat terhadap usaha-usaha swasta.	generator, sehingga operasionalisasinya justru membutuhkan subsidi dari pemerintah daerah.
BUMD bisa menyediakan barang dan jasa yang dianggap kurang profitable dan belum terjangkau oleh perusahaan-perusahaan swasta.	BUMD cenderung terjebak pada praktik usaha konvensional, kurang tanggap terhadap perkembangan teknologi dan kurang responsif terhadap keinginan konsumen.
Karena misi menyejahterakan masyarakat, BUMD bisa menjadi penyedia barang dan jasa yang lebih murah daripada perusahaan-perusahaan swasta.	BUMD memperoleh keistimewaan-keistimewaan, termasuk di dalam mendapatkan subsidi pemerintah yang pada gilirannya membuat harga jual produk BUMD secara kurang fair menjadi lebih murah dari pada produk usaha-usaha swasta.
BUMD bisa menjadi sumber pendapatan daerah yang pada gilirannya bisa digunakan untuk berbagai tujuan yang memberi manfaat bagi masyarakat.	BUMD didirikan secara oportunistik tanpa didahului oleh kajian kelayakan sumber daya, produksi, distribusi dan pasar secara layak, sehingga kinerja usahanya juga tidak

	begitu baik, cenderung stagnan, kurang inovatif, tergantung pada subsidi atau bahkan mati.
BUMD bisa lebih transparan dan akuntabel, sejalan dengan penerapan prinsip-prinsip good governance dalam tata-kelola pemerintah selaku pemilik BUMD.	secara politik BUMD bisa menjadi instrumen penyedia dana bagi proses-proses politik yang menguntungkan pribadi atau kelompok tertentu, alih-alih menguntungkan masyarakat luas.

2. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) dan Perseroan Daerah (PERSERODA)

Secara kategorial BUMD bisa dibedakan menjadi dua jenis yaitu Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) dan Perseroan Daerah (PERSERODA). Penyebutan jenis BUMD ini terdapat di dalam Bab XII Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ("Undang-Undang Pemerintahan Daerah"). Meski demikian, mengingat bahwa ada kecenderungan untuk memilih PERUMDA sebagai bentuk badan usaha PDAU (Perusahaan Daerah Aneka Usaha) yang saat ini ada di Kota Salatiga, uraian selanjutnya akan lebih difokuskan pada PERUMDA.

Untuk itu, berikut ini diuraikan beberapa aspek dari PERUMDA sebagai salah satu jenis BUMD. Namun, uraian tersebut akan didahului oleh uraian tentang karakteristik umum yang ada pada BUMD, termasuk PERUMDA.

a. Karakteristik Umum BUMD

Mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pendirian BUMD merupakan sebuah opsi. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD (Pasal 331 ayat (1)). Dengan demikian, tidak ada kewajiban yang mengikat bahwa daerah harus mendirikan BUMD. Ketika suatu daerah bermaksud mendirikan BUMD, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

1) Secara legal formal pendirian BUMD dilakukan dengan Peraturan Daerah
2) Secara substansial pendirian BUMD harus didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang hendak dibentuk. Secara implisit ini berarti bahwa pendirian BUMD harus didahului oleh kajian tentang kebutuhan *(need assessment)* sekaligus kajian kelayakan *(feasibility study)* yang memadai dan rasional. Kajian pra-pendirian BUMD ini sangat krusial dan akan menentukan kinerja BUMD di masa mendatang.
3) Secara purposif, pendirian BUMD harus memiliki tujuan berikut:
    a) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya. Dengan tujuan ini tidak bisa dihindari bahwa operasionalisasi usaha BUMD harus memiliki signifikansi ekonomi terhadap perekonomian daerah. Tujuan ini memiliki korelasi dengan syarat pra-pendirian BUMD yang terkait dengan *need assessment* dan *feasibility study* yang menjadi salah satu dasar untuk

mengetahui signifikansi ekonomi dan proyeksi kontribusi usaha BUMD bagi perekonomian daerah.

b) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Tujuan kedua ini secara jelas merefleksikan fungsi BUMD sebagai *provider* barang dan/atau jasa. Terkait dengan hal tersebut, perlu digarisbawahi bahwa barang dan/atau jasa yang dihasilkan haruslah bermutu, untuk memenuhi hajat hidup masyarakat dan sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah

c) Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan memperoleh laba secara spesifik menunjukkan hakikat BUMD sebagai sebuah entitas usaha yang seharusnya juga menjadi orientasi BUMD. Orientasi profit ini perlu diletakkan secara proporsional untuk mendorong agar BUMD dikelola secara efisien dan profesional serta tidak mengandalkan subsidi dan berbagai keistimewaan dari daerah.

Aspek berikutnya yang bersifat umum adalah sumber modal BUMD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah serta sumber modal lain (kapitalisasi cadangan,

keuntungan revaluasi aset dan agio saham). Di antara beberapa sumber modal BUMD tersebut, penyertaan modal daerah merupakan sumber modal yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah. Mengacu pada Pasal 333, dipersyaratkan agar penyertaan modal daerah dalam BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Ini berarti bahwa penyertaan modal daerah dalam BUMD harus disetujui bersama oleh pihak eksekutif dan legislatif. Diatur pula bahwa penyertaan modal daerah bisa dilakukan pada saat pembentukan BUMD atau dalam kerangka penambahan modal BUMD. Adapun penyertaan modal daerah juga tidak harus berupa uang, melainkan dimungkinkan juga berupa barang milik daerah. Jika penyertaan modal berupa barang milik daerah, ditentukan bahwa barang tersebut dinilai sesuai dengan nilai riil saat akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut ditentukan berdasarkan penaksiran harga barang *(appraisal)* yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait.

b. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA)

Di dalam Pasal 334 Undang-Undang Pemerintahan Daerah PERUMDA diberi batasan sebagai, “BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.” Dari definisi singkat ini dapat diketahui adanya dua karakteristik utama dari PERUMDA. Pertama, terdapat kepemilikan tunggal atas modal dalam PERUMDA, sebagaimana dapat diidentifikasi dari frasa “dimiliki oleh satu daerah.” Kedua, modal PERUMDA tidak terbagi atas saham. Secara normatif, kepemilikan modal secara tunggal

oleh satu daerah merupakan karakteristik mendasar dari PERUMDA, sehingga ketika syarat pemilikan tunggal atas modal ini tidak lagi terpenuhi karena ada dua atau lebih daerah yang memiliki saham, bentuk PERUMDA tidak bisa dipertahankan lagi dan BUMD yang bersangkutan harus berubah bentuk menjadi PERSERODA. Meski demikian, sebuah PERUMDA dimungkinkan untuk membentuk anak perusahaan maupun menyertakan modalnya dalam bentuk saham pada perusahaan lain.

Secara organisatoris di dalam PERUMDA terdapat tiga organ utama yaitu Kepala Daerah selaku pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas.

Laba PERUMDA ditetapkan oleh Kepala Daerah selaku pemilik modal dengan mengacu pada anggaran dasar PERUMDA yang bersangkutan serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Laba yang menjadi hak daerah disetorkan ke dalam kas daerah setelah disahkan Kepala Daerah, namun dengan persetujuan Kepala Daerah dimungkinkan pula laba tersebut ditahan (tidak disetorkan ke kas daerah) dalam hal ada kebutuhan untuk melakukan investasi kembali *(reinvestment)* berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Untuk memperbaiki kinerjanya, terbuka kemungkinan bagi PERUMDA untuk direstrukturisasi agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Namun, bilamana keadaan menghendaki, PERUMDA juga bisa

dibubarkan. Dalam hal demikian, kekayaan PERUMDA yang menjadi hak daerah harus dikembalikan kepada daerah.

3. Asas Hukum dalam rangka Keberadaan dan Kegiatan Usaha Perusahaan Daerah

Dalam skala luas, keberadaan perusahaan daerah tidak dapat dipisahkan dari upaya negara c.q. pemerintah untuk terlibat secara langsung dalam kegiatan perekonomian. Secara kontekstual, pemerintah di sini tidak hanya bertindak sebagai regulator yang tuntutan fungsionalnya adalah memfasilitasi dunia usaha dalam melakukan kegiatan usaha. Pemerintah di sini, termasuk pemerintahan daerah, mengambil peranan sebagai pelaku dari kegiatan usaha itu sendiri.

Situasi demikian tentu secara hukum menimbulkan pertanyaan: Apakah yang menjadi kausa halal dari keputusan pemerintah untuk mengambil peranan tersebut? Secara hukum pertanyaan tersebut dapat diberikan dua argumen. Pertama, asas legalitas formal yaitu adalah "penugasan" oleh undang-undang (dan dalam arti lebih luas peraturan perundang-undangan pada umumnya) atau hal itu tidak dilarang oleh undang-undang (dan dalam arti lebih luas peraturan perundang-undangan pada umumnya) yang berlaku. Kedua, yang lebih substantif, asas pencapaian tujuan negara. Dua poin argumen tersebut akan dielaborasi lebih lanjut di bawah.

Pemahaman tentang asas legalitas secara konseptual berpijak pada pengertian bahwa tindakan negara atau pemerintah dibatasi secara hukum di mana pembatasan hukum tersebut, pada analisis awal, harus

dituangkan ke dalam undang-undang. Asas legalitas dewasa ini sangat penting maknanya untuk menegaskan tuntutan kepatuhan pemerintah terhadap asas negara hukum. Asas legalitas menjelma dalam bentuk pemerintahan berdasarkan undang-undang. **I.C. van der Vlies** secara eksplisit mengklaim: "Asas negara hukum mempersyaratkan bahwa tindakan tertentu pemerintah harus didasarkan pada undang-undang. Pada asas ini tersirat asumsi bahwa '*wetmatigheid*' merupakan jaminan '*rechmatigheid*' tindakan pemerintah."[4] Lebih lanjut **Vlies** menjelaskan arti penting asas legalitas dalam pengertian prediktabilitas tindakan pemerintah (kepastian hukum) sebagai berikut:

> Dengan mengikatkan pemerintah pada undang-undang, perlakuan yang sama oleh pemerintah terhadap tiap orang lebih terjamin dan tindakan pemerintah sedikit banyak dapat diramalkan. Pemerintah harus melakukan apa yang diperintahkan undang-undang; dengan demikian ada kepastian hukum untuk rakyat.[5]

Inti atau poin utamanya di sini adalah, dengan asas legalitas, pembatasan hukum yang menentukan boleh tidaknya pemerintah bertindak atau melakukan suatu tindakan. Undang-undang (dan dalam arti lebih luas peraturan perundang-undangan pada umumnya) bersifat instrumental dalam fungsinya sebagai pembatasan hukum kepada pemerintah tersebut. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya di atas, dan juga dijelaskan selanjutnya pada BAB III, keterlibatan pemerintahan daerah dalam melakukan kegiatan usaha

---

4 I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Dirjen Peraturan Perundang-undangan-Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, h. 238.

5 Ibid., h. 1.

yang dilakukan dengan jalan membentuk perusahaan adalah telah sejalan dengan asas legalitas karena upaya tersebut diotorisasi secara eksplisit oleh undang-undang.

Selanjutnya adalah argumen lebih substantif tentang justifikasi atau pembenaran terhadap upaya pemerintahan daerah untuk terlibat secara langsung dalam kegiatan usaha dengan membentuk suatu perusahaan daerah. Argumen substantif ini, sebagaimana diklaim di atas, berkaitan dengan isu mengenai pencapaian tujuan negara yang lebih luas, di mana salah satunya adalah kewajiban negara c.q. pemerintah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Itu artinya, sejalan dengan pencapaian tujuan negara tersebut, ada banyak alternatif tindakan yang dapat ditempuh oleh negara c.q. pemerintah. Tindakan untuk terlibat langsung dalam kegiatan usaha, dengan jalan membentuk perusahaan daerah, tentu dapat dibenarkan secara hukum sesuai dengan asas pencapaian tujuan negara tersebut sepanjang tindakan tersebut tidak secara eksplisit dilarang oleh undang-undang yang berlaku. Asas pencapaian tujuan negara ini, dalam konteks Indonesia, merupakan landasan operasional bagi Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 33 UUD NRI 1945 (lebih lanjut hal ini akan dijelaskan dalam BAB IV Naskah Akademik ini).

B. PRAKTIK EMPIRIS TENTANG PERUSAHAAN DAERAH ANEKA USAHA (PDAU)

1. Pengelolaan PDAU

Perusahaan Daerah Aneka Usaha Kota Salatiga ("PDAU") adalah salah satu bentuk badan usaha milik pemerintah Kota Salatiga sebagai bagian dari kerangka

pengembangan potensi daerah, dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Sejak kehadirannya pada tahun 2004 berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2004 sebagai payung hukumnya, PDAU secara dinamis terus berkembang dan mengalami pasang surut dalam proses pencapaian tujuan yang dicitakan.

Pada saat pemerintah Kota Salatiga mengaktualisasikan gagasan membangun PDAU mencuat berita bahwa di "Perusda Jawa Tengah, empat unit usaha harus dilikuidasi karena rugi (Kompas, 19 Juli 2005 hal B). Niat melikuidasi unit usaha tersebut diungkapkan oleh Wakil Gubernur Jawa Tengah saat itu, Ali Mufiz, yang menengarai bahwa "kondisi sejumlah unit usaha di Perusda Jateng memprihatinkan antara lain karena faktor: modal kerja terbatas, sumber daya manusia kurang professional, dan peralatan produksi yang sudah tua." Realita demikian menjadi pelajaran berharga bagi Pemerintah Kota Salatiga untuk menata manajemen PDAU, membuat strategi kebijakan dalam mengembangkan usaha yang berkelanjutan.

Dengan problematika yang dihadapi oleh beberapa Perusahaan Daerah, dalam perjalanannya PDAU juga tidak luput dari tantangan dan masalah yang banyak dihadapi oleh perusahaan-perusahaan daerah lainnya. Berkaca dari pengalaman yang sudah dilalui, dimulai pada tahun 2010 PDAU melakukan evaluasi lebih dalam mengenai potensi dan kelemahan yang dimiliki. Dengan motivasi dan optimisme yang tinggi serta mulai terjalinnya komunikasi dan koordinasi yang lebih baik dengan Pemerintah Kota Salatiga, saat ini PDAU perlahan mulai bangkit dari keterpurukan.

Sebagai kelanjutannya, untuk mewujudkan PDAU menjadi sebuah Perusahaan Daerah yang maju, dilakukan beberapa pembenahan dan pengembangan usaha melalui tiga sektor unit usaha yang saat ini dikelola (SPBU, Pertokoan, dan Perbengkelan). Untuk optimalisasi tujuan yang ingin diraih oleh PDAU, selain dengan pembenahan internal PDAU secara komprehensif, dibutuhkan pula kerjasama dari semua pihak baik dari masyarakat, instasi, dan pemerintah kota. Perlunya pendekatan bijak serta penyadaran lebih kepada pasar tentang kemampuan serta arah dan tujuan PDAU sebagai salah satu mekanisme pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dari badan-badan usaha yang dimiliki pemerintah Kota Salatiga merupakan salah satu poin penting yang saat ini terus diusahakan oleh PDAU Kota Salatiga.

a. Struktur Modal

Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) merupakan perusahan daerah dengan 100% modal berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah Kota Salatiga. Total penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga pada PDAU sampai dengan tahun 2015 sebesar Rp 5.152.340.000, secara bertahap untuk menunjang modal belanja dan biaya operasional PDAU Kota Salatiga.

b. Jenis Usaha

Pada pasal 7 ayat (2) Perda No. 2 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis kegiatan usaha yang dapat dikelola uleh PDAU adalah SPBU, perbengkelan, percetakan dan pertokoan. Dari keempat jenis usaha tersebut, hanya usaha percetakan yang sejak awal berdirinya PDAu sampai saat ini yang belum

direalisasikan. Untuk bidang usaha dari SPBU, perbengkelan, dan pertokoan secara umum dapat disampaikan sebagai berikut:

1) Unit Usaha SPBU

Unit usaha SPBU menyediakan produk BBM dan Oli berupa:

1) Pertamax 92;
2) Pertalite;
3) Premium;
4) Solar NPSO;
5) Bio Solar;
6) Oli produk Pertamina.

2) Unit Usaha Perbengkelan

Bidang usaha yang bisa dikelola pada unit Usaha Perbengkelan antara lain:

1) Service & tune up kendaraan roda dua dan empat;
2) Ganti oli;
3) Cucian.

3) Unit Usaha Pertokoan

Unit usaha pertokoan bergerak pada bidang usaha penjualan ATK (alat tulis kantor) dan toko minuman dan makanan kecil.

c. Sumber daya manusia

Sampai dengan 31 Maret 2017, jumlah karyawan PDAU sejumlah 31 orang yang terdiri dari 6 pegawai tetap dan 25 karyawan kontrak.

d. Laba Hasil Usaha

Selama kurun waktu 10 tahun sejak tahun 2006 sampai dengan 2016, PDAU memperoleh laba hasil usaha dan memberikan setoran PAD kepada

Pemerintah Kota Salatiga dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2.2. Hasil Usaha dan Setoran PAD PDAU Kota Salatiga Tahun 2006-2016

No	Tahun	Hasil Usaha	Setor PAD	Keterangan
1	2006	-	387.448.790	Un-Audited
2	2007	-	55.000.000	Un-Audited
3	2008	-	40.000.000	Un-Audited
4	2009	(8.246.539)	-	Hasil Audit
5	2010	32.455.170	13.325.000	Hasil Audit
6	2011	61.230.672	33.676.870	Hasil Audit
7	2012	73.976.920	40.687.306	Hasil Audit
8	2013	23.666.258	13.000.000	Hasil Audit
9	2014	59.256.135	32.591.000	Hasil Audit
10	2015	84.091.672	27.187.635	Hasil Audit
11	2016	131.298.782	53.151.541	Hasil Audit

Sumber: Profil PDAU Kota Salatiga Tahun 2017

2. Permasalahan Pengelolaan dan Pengembangan PDAU Kota Salatiga

Di dalam perjalanannya, pengelolaan dan pengembangan PDAU mengalami beberapa persoalan, termasuk permasalahan kebijakan yang berdampak pada produktivitas dan efektivitas pengelolannya. Berikut permasalahan yang dihadapi oleh PDAU saat ini berdasarkan hasil *assessment*;

a. Pengembangan Usaha

1) Pengembangan usaha melalui kerjasama dengan pihak ketiga harus mendapatkan persetujuan DPRD. Untuk mendapatkan persetujuan membutuhkan waktu yang lama karena harus

membangun komunikasi dan agihan waktu yang tepat. Selain itu, tidak semua anggota DPRD memiliki *background* dan pengalaman di bidang usaha perdagangan atau manajemen perusahaan, sehingga butuh diskusi panjang untuk memberikan gambaran dan penjelasan terkait apa, bagaimana dan keuntungan apa yang bisa dihasilkan dari isi perjanjian kerjasama yang akan dilaksanakan.

2) Saat ini kegiatan utama PDAU bertumpu pada Unit Usaha SPBU. Untuk menjalankan usaha SPBU salah satu konsekuensi yang harus dihadapi adalah pihak PDAU harus selalu menjalankan aturan dan ketentuan yang dikeluarkan oleh Pertamina, yang apabila tidak dijalankan sesuai dengan apa yang diinstruksikan maka pihak SPBU akan menerima sanksi. Salah satu kebijakan dari Pertamina berkenaan dengan keharusan pihak SPBU untuk melaksanakan kerjasama dengan Pihak Ketiga jika ingin membuka usaha lain-lain di lingkungan SPBU, antara lain usaha Mini Market, Bengkel, Cucian Mobil dan usaha lainnya yang diperbolehkan oleh Pertamina. Sementara ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan pihak Pertamina sebagaimana yang dialami seringkali berubah-ubah dan pihak PDAU selalu dituntut untuk secepatnya bisa menyesuaikan dengan aturan yang dibuat. Dari kasus di atas, maka PDAU berpandangan jika untuk melakukan kerjasama dengan pihak ketiga diperlukan persetujuan DPRD maka jika suatu saat ada perubahan kebijakan dari Pertamina yang terkait

kerjasama dengan Pihak Ketiga dan hal itu harus secepatnya direspon maka pihak PDAU beranggapan akan muncul persoalan.

b. Alat Liquid Perusahaan

Beberapa waktu lalu PDAU telah menjalin kerjasama dengan Bank Jateng untuk pengadaan barang-barang rutin ATK (alat tulis kantor). Pihak BPD mensyaratkan bahwa untuk pembelian barang-barang ATK yang sudah diambil melalui sistem pembayaran langsung dikreditkan di rekening PDAU yang ada di Bank Jateng. Beberapa waktu proses transaki telah berjalan, namun dari hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh pihak Inpektorat, hal tersebut tidak diperkenankan karena dianggap PDAU telah melanggar Perda karena menempatkan alat liquid di Bank selain Bank Umum Pemerintah. Bagi pengelola PDAU hal ini dirasa perlu disikapi atas dasar pertimbangan berikut:

- PDAU dengan Bank Jateng merupakan Perusahaan Daerah yang sebagian atau seluruh modal sahamnya merupakan milik Pemerintah Kota Salatiga, sehingga jika didalamnya ada kegiatan bisnis yang saling menguntungkan, pada kelanjutannya dari keuntungan yang timbul dari transaksi tersebut juga sebagian merupakan keuntungan bagi Pemerintah Kota.
- Saat ini banyak uang Pemerintah Kota di luar Penyertaan Modal yang juga ditempatkan di Bank Jateng. Jika memang demikian yang berlaku, PDAU juga berharap bisa menempatkan alat liquid di bank-bank milik Pemerintah Kota, meski

saaat ini masih sebagai sarana untuk memudahkan proses transaksi.

c. Pasal Terkait Persetujuan DPRD

1) Dalam ketentuan lain disebutkan bahwa Badan Pengawas diangkat dan bertanggung jawab kepada Walikota, sehingga Badan Pengawas punya kewajiban untuk menyampaikan hasil pengawasan kepada Walikota bukan kepada DPRD. Jika DPRD meminta laporan terkait pengelolaan PDAU, akan lebih tepat jika meminta kepada Walikota dan Badan Pengawas.
2) Untuk bisa diangkat sebagai Direktur ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, dan salah satunya adalah yang bersangkutan lulus pada tahap *Fit and Proper Test*. Meski tidak ada ketentuan pasti tentang pihak mana yang berkompeten untuk melaksanakan *Fit and Proper Test* calon Direktur, namun dari pengalaman yang ada untuk menjaga independensi dan netralitas dari hasil tersebut, hendaknya dilakukan oleh pihak yang kompeten di bidangnya. Dari proses tersebut, maka calon Direktur yang telah lolos dari semua tahap ujian yang disyaratkan sudah sesuai dan layak untuk bisa diangkat sebagai Direktur melalui Surat Keputusan Walikota, sehingga tidak diperlukan lagi adanya persetujuan dari pimpinan DPRD, cukup sepengetahuan Ketua DPRD.

d. Proses Eksekusi Harus Melalui Penetapan dan Persetujuan Walikota

1) Dalam Pasal 45 Perda No. 2 Tahun 2004 telah ditetapkan bahwa untuk pembagian Jasa Produksi ditetapkan sebesar 15% dari Laba Hasil Usaha.

Namun untuk jasa produksi perlu ada persentase yang jelas dan terukur untuk masing-masing yang berhak menerima jasa produksi. Untuk perhitungan persentase tersebut perlu dituangkan dalam aturan perusahaan yang dibuat oleh Direktur dan cukup dengan persetujuan Walikota melalui Badan Pengawas.

2) Seiring berjalannya waktu dan perkembangan kondisi perusahaan, ada beberapa struktur organisasi dalam perusahaan yang sampai saat ini tidak bisa dimaksimalkan karena memang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Dari struktur organisasi yang ada saat ini, menurut masih mengacu pada struktur keorganisasian di lembaga pemerintahan, dan tentu ini tidak bisa efektif bila diterapkan dalam sebuah perusahaan. Direktur perlu merumuskan strategi penyusunan struktur organisasi yang efektif dan sewaktu waktu bisa kembali disesuaikan sesuai kebutuhan dan perkembangan perusahaan. Untuk penyesuaian dimaksud agar mempersingkat jalur birokrasi yang panjang, jadi hanya memerlukan persetujuan dari Walikota melalui Badan Pengawas.

e. Permasalahan Teknis Pengangkatan Pegawai dan Penghasilan Pegawai

1) Saat ini pengangkatan Calon Pegawai dan Pegawai diatur dalam Peraturan Walikota No. 70 Tahun 2007. Semua yang tertuang di dalamnya berbicara tentang proses mulai dari rekrutmen pendaftar, seleksi, pengangkatan dan penempatan. Sementara kondisi riil di PDAU saat ini sebagian besar karyawan merupakan karyawan dari SPBU lama

sebelum dibeli oleh Pemerintah Kota Salatiga yang kemudian diperkerjakan kembali di bawah nama PDAU Kota Salatiga dengan status Karyawan Kontrak. Dari total 31 karyawan baru 6 yang bisa diangkat sebagai karyawan tetap. Jika mengacu pada Perwali yang ada, maka untuk bisa mengangkat karyawan kontrak menjadi Calon Pegawai dan Pegawai akan sangat tidak proporsional jika harus mengikuti lagi proses penyaringan sebagaimana syarat-syarat yang diatur dalam Perwali tentang Kepegawaian, sementara dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mensyaratkan bahwa sudah semestinya bagi karyawan yang telah 2 kali kontrak bisa diangkat menjadi karyawan/Pegawai Tetap. Untuk mensikapi kondisi tersebut, maka PDAU berharap dalam Perda yang baru bisa dirumuskan beberapa aturan tentang kepegawaian dengan memberikan kewenangan kepada Direktur untuk bisa mengatur hal-hal yang bersifat teknis diantaranya terkait dengan SK. Pengangkatan, SK. Promosi Karyawan maupun, SK. Pemberhentian dan kebijakan khusus yang bisa mengakomodir kebutuhan untuk pengangkatan pegawai dari karyawan yang telah lebih dari 2 kali melakukan perpanjangan kontrak.

2) Penghasilan Pegawai PDAU saat ini mengacu pada Peraturan Walikota No. 14 Tahun 2012 tentang Perubahan Perwali atas Peraturan Walikota No. 3 Tahun 2008 tentang Penghasilan Direksi dan Pegawai PDAU. Dari Perwali yang ada tersebut ada beberapa masalah yang saat ini muncul :

(a) Perwali No. 14 Tahun 2012 menyebabkan Karyawan Kontrak yang ada saat ini tidak memungkinkan untuk bisa diangkat sebagai Calon Pegawai. Hal ini terjadi karena dari skala gaji yang ditetapkan dalam Perwali, semua karyawan kontrak bilamana diangkat menjadi calon pegawai akan menerima upah/penghasilan di bawah UMK, sehingga selain dari sisi kemanusian dirasa kurang adil, hal ini juga merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang Ketenagkerjaan. Dengan kondisi tersebut maka kebijakan yang diambil saat ini adalah, karyawan masih distatuskan sebagai karyawan kontrak yang diberikan upah sesuai UMK.

(b) Dengan UMK yang setiap tahun berubah, maka jika ada perubahan peraturan tentang kepegawaian yang memungkinkan Direktur bisa melaksanakan pengangkatan calon pegawai. Namun tidak diimbangi dengan adanya perubahan tentang peraturan tentang penghasilan pegawai, maka akan tetap timbul masalah terkait jumlah upah yang akan diterima oleh calon pegawai. Maka dari penjelasan di atas harapan yang muncul ada salah satu kebijakan dalam Perda, bisa memberikan kewenangan kepada Direktur untuk menentukan skala gaji yang fleksibel, yang mengikuti dan menyesuaikan perubahan UMK yang tiap tahun berlaku. Jika itu bisa diwujudkan salah satu pekerjaan rumah PDAU untuk bisa melakukan pengangkatan

calon pegawai dari karyawan kontrak yang telah lebih 5 tahun bergabung dengan PDAU memiliki peluang untuk bisa direalisasikan.

(c) Dalam Peraturan Walikota No. 14 Tahun 2012 tentang Perubahan Perwali atas Peraturan Walikota No. 3 Tahun 2008 tentang Penghasilan Direksi dan Pegawai PDAU, diatur tentang jumlah tunjangan jabatan yang berhak diterima oleh Direksi dan Pegawai PDAU. Sejak Tahun 2008 sampai dengan saat ini jumlah dan jenis tunjangan yang diberikan baik kepada direksi maupun kepada pegawai sama sekali tidak mengalami perubahan. Salah satu hal yang menyebakan tidak adanya perubahan adalah, sudah ditetapkannya jenis dan jumlah tunjangan yang diberikan, dengan menyebutkan besarnya nominal tunjangan yang berhak diberikan. Tunjangan yang diberikan seharusnya bisa dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu tunjangan tetap dan tunjangan tidak tetap, yang masing-masing besarnya tunjangan yang diberikan perlu disesuaikan dengan kemampuan perusahaan. Jika komponen tunjangan dan jumlah tunjangan yang diberikan selalu mengacu pada Perwali tentang penghasilan, maka meskipun ada peningkatan kinerja dan peningkatan hasil usaha PDAU, tidak akan berdampak apapun pada tingkat kesejahteraan pegawai PDAU. Sehingga tidak ada motifasi lebih dari karywan PDAU untuk bekerja lebih baik.

Sama halnya dengan masalah kepegawaian, harapannya teknis penentuan jenis, dan jumlah tunjangan yang bisa diberikan untuk pegawai bisa diatur tersendiri oleh Direktur, dengan persetujuan Walikota melalui Badan Pengawas. Hal ini bisa berubah jika dalam perubahan Perda terdapat rumusan yang mengatur tentang kewenangan Direktur terkait kebijakan tentang pemberian tunjangan pegawai.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait tiga hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Peraturan Daerah. *Kedua*, kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perusahaan Daerah. *Ketiga*, pokok-pokok pengaturan tentang Perusahaan Umum Daerah (Perumda).

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena out put pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).[6] Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat

[6] Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[7] Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[8] Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[9]

---

[7] Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.
[8] Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.
[9] Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.[10] Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
(3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).[11]

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi

[10] Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[11] Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.[12]

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

> Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.[13] Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

[12] Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[13] Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken.*[14] Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MEMBENTUK PERUSAHAAN DAERAH

Peraturan terkait perusahaan daerah (BUMD) mengalami perubahan sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014. Peraturan Pelaksana dari UU tersebut telah diterbitkan pada akhir tahun

[14] N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

2017 yaitu Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD.

Dalam UU Pemerintahan Daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD,[15] yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.[16] Keleluasaan berarti tidak ada kewajiban yang mengikat bahwa daerah harus mendirikan BUMD. BUMD tersebut dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah,[17] yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.[18] BUMD tersebut didirikan berdasarkan kebutuhan daerah dan dengan mempertimbangkan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.[19] Secara implisit ini berarti bahwa pendirian BUMD harus didahului oleh kajian tentang kebutuhan *(need assessment)* sekaligus kajian kelayakan *(feasibility study)* yang memadai dan rasional. Kajian pra-pendirian BUMD ini sangat krusial dan akan menentukan kinerja BUMD di masa mendatang.

Pada prinsipnya, BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) dan Perusahaan Perseroan Daerah (PERSERODA). Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.[20] Ketentuan ini merupakan ketentuan yang menutup perusahaan umum daerah dimiliki oleh lebih dari satu daerah. Definisi singkat ini juga memberikan pengetahuan mengenai adanya dua karakteristik utama dari PERUMDA, yaitu:

---

[15] Pasal 331 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[16] Pasal 1 angka 40 UU No. 23 Tahun 2014.
[17] Pasal 331 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[18] Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[19] Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014.
[20] Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

a. terdapat kepemilikan tunggal atas modal dalam PERUMDA, sebagaimana dapat diidentifikasi dari frasa “dimiliki oleh satu daerah”;
b. modal PERUMDA tidak terbagi atas saham.

Berbeda dari PERUMDA di mana terdapat kepemilikan tunggal satu daerah atas modal PERUMDA, di dalam PERSERODA tidak harus ada kepemilikan tunggal satu daerah atas saham PERSERODA. Dengan kalimat lain, dimungkinkan ada dua atau lebih kepemilikan atas modal di dalam PERSERODA. Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah[21] (mengenai Perumda akan dibahas tersendiri dalam Sub-Bab C mengingat bentuk hukum perusahaan daerah aneka usaha atau PDAU yang dipilih adalah perumda).

Berdasarkan pada uraian diatas, maka diketahui bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membentuk BUMD, baik dalam bentuk perusahaan umum (Perumda) maupun perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Dalam pengoperasiaannya BUMD tunduk pada UU yang secara sektoran mengatur secara lebih khusus. Dalam hal ini, pembentukan Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU), dengan demikian harus mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait aneka usaha yang dikelola oleh Perumda.

C. POKOK-POKOK PENGATURAN PERUMDA

Perusahaan Daerah dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah , yang memiliki pokok-pokok pengaturan sebagaimana

[21] Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 juncto PP No. 54 Tahun 2017 sebagai berikut:

1. **Pendirian Perumda**

   Pada prinsipnya daerah dapat mendirikan perusahaan umum daerah (perumda) sebagai salah satu bentuk BUMD. Pendirian perumda ini harus didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk. Jika berdasarkan studi mengenai kebutuhan dan kelayakan kemudian didirikan perumda, maka pendiriannya ditetapkan dengan Perda.

   Perumda mempunya nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk melakukan/mengadakan suatu perjanjian dan hubungan dengan perusahaan lainnya, dapat dituntut dan menuntut dimuka pengadilan dalam lapangan hukum perdata.[22]

2. **Tujuan Pendirian Perumda**

   Tujuan pendirian Perumda sama dengan tujuan pendirian BUMD pada umumnya yaitu untuk:

   a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
   b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
   c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan demikian diketahui bahwa pendirian perusahaan umum daerah juga dimaksudkan untuk menghasilkan keuntungan disamping memberikan kemanfaatan bagi masyarakat daerah.

---

[22] Lempiran Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD kedalam dua Bentuk Perumda dan Perseroda.

Mengenai tujuan Perumda, diuraikan lebih detail pada Inmendagri No. 5 Tahun 1990 yang menyatakan bahwa maksud tujuan dan sifat usaha Perumda adalah mengutamakan penyelenggaraan kemanfaatan umum *(public service)* disamping mencari keuntungan sebagai sumber pendapatan asli daerah, dengan tetap berpegang teguh pada:

a. syarat-syarat efisiensi dan efektivitas;
b. prinsip-prinsip ekonomi perusahaan;
c. pelayanan yang baik kepada masyarakat.[23]

3. Permodalan Perumda

Secara normatif, kepemilikan modal secara tunggal oleh satu daerah merupakan karakteristik mendasar dari PERUMDA, sehingga ketika syarat pemilikan tunggal atas modal ini tidak lagi terpenuhi karena ada dua atau lebih daerah yang memiliki saham, bentuk PERUMDA tidak bisa dipertahankan lagi dan BUMD yang bersangkutan harus berubah bentuk menjadi PERSERODA. Dengan kata lain, apabila perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.[24] Namun demikian, perubahan bentuk tersebut tidak merubah fungsi sebagai pelayanan umum sekaligus tetap menjadi sumber pendapatan asli daerah.[25] Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham maupun menyertakan modalnya dalam bentuk saham pada perusahaan lain.[26]

Terkait dengan permodalan, Perumda sebagai bagian dari BUMD tunduk pada pengaturan permodalan dalam

[23] Lempiran Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990.
[24] Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.
[25] Pasal 7 Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD.
[26] Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

BUMD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa sumber Modal BUMD terdiri atas penyertaan modal Daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya.[27] Penyertaan modal daerah adalah penyerahan barang milik daerah untuk menjadi modal BUMD. Diatur pula bahwa penyertaan modal daerah bisa dilakukan pada saat pembentukan BUMD atau dalam kerangka penambahan modal BUMD.[28] Adapun penyertaan modal daerah juga tidak harus berupa uang, melainkan dimungkinkan juga berupa barang milik daerah.[29] Jika penyertaan modal berupa barang milik daerah, ditentukan bahwa barang tersebut dinilai sesuai dengan nilai riil saat akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut ditentukan berdasarkan penaksiran harga barang *(appraisal)* yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Apabila daerah melakukan penyertaan modal dalam BUMD, harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah.[30] Ini berarti bahwa penyertaan modal daerah dalam BUMD harus disetujui bersama oleh pihak eksekutif dan legislatif. Adapun yang dimaksud dengan Sumber modal lainnya adalah kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham.[31]

4. Organ Perumda

Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.[32]

Direksi

[27] Pasal 332 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[28] Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.
[29] Pasal 333 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.
[30] Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[31] Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.
[32] Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Direksi adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang bertanggung jawab atas pengurusan Perusahaan Umum Daerah untuk kepentingan dan tujuan Perusahaan Umum Daerah, serta mewakili Perusahaan Umum Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.[33] Direksi diangkat oleh Kepala Daerah (ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah), diutamakan dari swasta atas usul Badan Pengawas; dalam hal calon Direksi bukan berasal dari swasta maka yang bersangkutan harus melepaskan terlebih dahulu status kepegawaiannya. [34] Adapun syarat untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi adalah:

a. Diutamakan mempunyai pendidikan sekurang-kurangnya Sarjana (S1);
b. Mempunyai pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di perusahaan yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik ;
c. Membuat dan menyajikan proposal tentang visi, misi dan strategi perusahaan;
d. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Anggota Direksi atau dengan Anggota Badan Pengawas lainnya sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar.

Direksi dalam mengelola BUMD mempunyai tugas sebagai berikut:

a. Memimpin dan mengendalikan semua kegiatan BUMD;
b. menyampaikan Rencana Kerja 5 (lima) tahunan dan Rencana Kerja Anggaran BUMD tahunan

[33] Penjelasan Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 55 – Pasal 73 PP No. 54 Tahun 2017

[34] Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Kepmendagri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD.

kepada Badan Pengawas untuk mendapat pengesahan;

c. Melakukan perubahan terhadap program kerja setelah mendapat persetujuan Badan Pengawas
d. Membina pegawai;
e. Mengurus dan mengelola kekayaan BUMD
f. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan
g. Mewakili BUMD baik didalam dan di luar Pengadilan;
h. Menyampaikan laporan berkala mengenai seluruh kegiatan termasuk Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi kepada Badan Pengawas.[35]

Direksi dalam mengelola BUMD mempunyai wewenang sebagai berikut:

a. Mengangkat dan memberhentikan pegawai
b. Mengangkat, memberhentikan dan memindahtugaskan pegawai dari jabatan dibawah Direksi;
c. Menandatangani Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi
d. Menandatangani ikatan hukum dengan pihak lain.[36]

Dalam menjalankan tugasnya, terdapat hal-hal tertentu dari tindakan Direksi yang memerlukan persetujuan dari Badan Pengawas dalam hal-hal:

a. Mengadakan perjanjian-perjanjian kerjasama usaha dan atau pinjaman yang mungkin dapat

[35] Pasal 6 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD.
[36] Pasal 6 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999.

berakibat terhadap berkurangnya asset dan membebani anggaran BUMD;
b. Memindahtangankan atau menghipotekkan atau menggadaikan benda bergerak dan atau tak bergerak milik BUMD;
c. Penyertaan modal dalam Perusahaan lain.[37]

Dewan Pengawas

Dewan Pengawas adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perusahaan Umum Daerah.[38]

Dewan Pengawas, dalam pengaturan Kepmendagri disebut sebagai Badan Pengawas. Badan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah, berasal dari orang yang profesional sesuai dengan bidang usaha BUMD yang bersangkutan. [39] Untuk dapat diangkat sebagai Badan Pengawas, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

a. Menyediakan waktu yang cukup;
b. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah atau dengan Badan Pengawas lainnya atau dengan Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun kesamping termasuk menantu dan ipar;
c. Mempunyai Pengalaman dalam bidang keahliannya minimal 5 (lima) tahun.

Badan Pengawas mempunyai tugas sebagai berikut:

a. Mengawasi kegiatan operasional BUMD;
b. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap pengangkatan dan pemberhentian Direksi;
c. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap Program Kerja yang diajukan oleh Direksi;
d. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap Laporan Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi;

[37] Pasal 7 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999. Perhatikan pula Pasal 36 – Pasal 54 PP No. 54 Tahun 2017.
[38] Penjelasan Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[39] Pasal 18 ayat (1) dan (2) Kepmendagri No. 50 Tahun 1999.

e. Memberikan pendapat dan saran atas Laporan Kinerja BUMD.[40]

Badan Pengawas mempunyai wewenang sebagai berikut:

a. Memberi peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
b. Memeriksa Direksi yang diduga merugikan Perusahaan;
c. Mengesahkan Rencana Kerja dan Anggaran BUMD ;
d. Menerima atau menolak pertanggung jawaban Keuangan dan Program Kerja Direksi tahun berjalan.[41]

5. Tata Kelola Perumda

Dalam menjalankan kegiatannya, pengelolaan Perumda paling sedikit harus memenuhi unsur-unsur yang sama dengan unsur tata kelola BUMD, yaitu[42]:

a. tata cara penyertaan modal;
b. organ dan kepegawaian;
c. tata cara evaluasi;
d. tata kelola perusahaan yang baik;
e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
f. kerjasama;[43]
g. penggunaan laba;
h. penugasan Pemerintah Daerah;
i. pinjaman;
j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
l. perubahan bentuk hukum;
m. kepailitan; dan
n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.[44]

Dengan demikian, pengelolaan BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah (termasuk PDAU) juga harus

[40] Pasal 21 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999.
[41] Pasal 22 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999.
[42] Pasal 92 PP No. 54 Tahun 2017
[43] Dalam mengadakan kerjasama, perlu memperhatikan pengaturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama Antar Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga.
[44] Pasal 343 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

memenuhi tata kelola BUMD seperti disebutkan diatas. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa pengaturan secara sektoral tetap harus mengacu pada peraturan perundang-undangan secara sektoral. Oleh karenanya tata kelola BUMD sebagaimana disebutkan diatas harus disesuaikan konteksnya dengan pengaturan secara khusus dalam BUMD yang dimaksud. Dalam pembahasan ini penyesuaian tata kelola BUMD diatas disesuaikan dengan pengaturan masing-masing bidang usaha PDAU.

6. Laba dan Penggunaan Laba Perumda

Sejalan dengan kepemilikan Perusahaan Umum Daerah oleh daerah, maka laba Perusahaan Umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.[45] Atas laba Perusahaan Umum Daerah tersebut, laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.[46] Akan tetapi atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, laba tersebut dapat ditahan di perusahaan umum daerah[47] dengan tujuan digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.[48]

Dalam rangka mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah secara efisien, akuntabel, transparan, dan

[45] Pasal 336 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Perhatikan pula Pasal 100 – Pasal 104 PP No. 54 Tahun 2017
[46] Pasal 336 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.
[47] Pasal 336 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.
[48] Pasal 336 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014.

profesional, maka Perusahaan Umum Daerah dapat melakukan restruksturisasi.[49] Ditentukan pula bahwa Perusahaan Umum Daerah dapat dibubarkan[50] dengan ditetapkan melalui Perda.[51] Kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.[52]

7. Kerjasama Perumda dan Pihak Lain

Perumda dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain. Dasar kerjasama adalah untuk memenuhi kepentingan kedua belah pihak dengan mengadakan suatu ikatan, yakni:

a. Adanya kepastian hukum dan rasa aman mematuhi ketentuan tertulis yang telah disetujui bersama;
b. Memberikan manfaat dan keuntungan yang seimbang bagi kedua belah pihak.[53]

Maksud kerjasama adalah dalam rangka upaya meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan efektivitas Perusahaan Daerah dalam upaya melanjutkan serta mengembangkan kelangsungan hidup Perusahaan dan mempercepat mobilisasi usaha dengan cara mengembangkan usaha yang sudah ada atau sedang berjalan dan membentuk usaha-usaha baru atas dasar pertimbangan prospek yang baik dan saling menguntungkan.[54] Adapun tujuan kerjasama adalah upaya untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna, fungsi dan peranan Perusahaan Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dan upaya mewujudkan

[49] Pasal 337 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[50] Pasal 338 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[51] Pasal 338 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.
[52] Pasal 338 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.
[53] Pasal 2 Permendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga.
[54] Pasal 3 Permendagri No. 4 Tahun 1990.

Perusahaan Daerah sebagai salah satu penggerak roda perekonomian daerah dan pembangunan nasional.[55]

Kerjasama dilakukan dengan cara:

a. Kerjasama manajemen, kerjasama operasional, kerjasama pembagian keuntungan, kerjasama patungan atau *joint venture*, kerjasama pembiayaan, kerjasama pembagian hasil produksi;
b. Kontrak manajemen, kontrak produksi, kontrak bagi hasil usaha, dan kontrak bagi tempat usaha;
c. Pembelian saham, obligasi dari perseroan terbatas yang telah berbadan hukum dan mempunyai prospek baik;
d. Keagenan, pemakaian, penyaluran;
e. Penjualan saham, obligasi dan memasyarakatkan saham, obligasi *(go public);*
f. kerjasama bantuan teknik dalam maupun luar negeri,
g. gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk-bentuk kerjasama termasuk pada butir I, ii, iii, dan vi.[56]

Perlu juga diperhatikan hal-hal khusus dalam mengadakan kerjasama antara lain: kerjasama dilakukan tanpa mengubah bentuk hukum perusda; pemilihan kerjasama ditentukan oleh sifat dan tujuan perumda dan jenis modal yang disertakan pada saat kerjasama; perjanjian kersasama dibuat dengan akta notaris.

[55] Pasal 4 Permendagri No. 4 Tahun 1990.
[56] Pasal 5 Permendagri No. 4 Tahun 1990.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Secara hakiki, negara adalah sebuah organisasi yang dibentuk untuk mewujudkan tujuan-tujuan bersama rakyatnya. Ketika organisasi yang bernama negara ini dibentuk, semestinya ada tujuan-tujuan yang disepakati dan menjadi keinginan masyarakat untuk diwujudkan. Tujuan-tujuan negara tentu bisa berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Demikian pula, desain metode untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut juga bisa berbeda-beda.

Meski tujuan negara bisa berbeda-beda, secara umum terdapat kesamaan mendasar terkait dengan tujuan-tujuan negara modern. Berbeda dari entitas-entitas negara di masa lampau yang lebih berorientasi pada fungsi menjaga keamanan dan ketertiban, negara-negara modern dipengaruhi secara substansial oleh konsep negara kesejahteraan *(welfare state).* Sesuai dengan istilah yang dipergunakan, konsep welfare state terfokus pada peran negara untuk mewujudkan kesejahteraan sebagai tujuan bernegara. Dalam konteks ini, kesejahteraan yang ingin diwujudkan adalah kesejahteraan masyarakat yang dianggap sebagai *stakeholder* utama negara modern. Negara tidak hanya dituntut untuk memberikan rasa aman terhadap warga negaranya, melainkan juga dikehendaki untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya. Kini, konsep negara negara kesejahteraan *(welfare state)* tidak dapat dilepaskan dari konstruksi negara-negara modern. Biarpun dikemas dengan berbagai istilah yang berbeda-

beda, pada dasarnya mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan salah satu *rationale* bagi pembentukan negara, khususnya pasca-Perang Dunia II.[57]

Sebagaimana telah disinggung di atas, negara-negara bisa memiliki metode yang berbeda-beda untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Negara-negara pada garis ideologi komunis, misalnya, mengandalkan negara sebagai satu-satunya aktor untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Itu sebabnya, alat-alat produksi di negara-negara komunis dimiliki dan dioperasikan oleh negara. Pada kutub lain, ada pula negara-negara yang sangat mengandalkan gagasan individualistik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran negara-negara yang berada pada kubu ideologis ini umumnya dianggap ideal sebatas memberi peluang bagi setiap individu untuk mengembangkan diri secara maksimal, sehingga masing-masing orang bisa mewujudkan kesejahteraannya dalam kondisi ideal yang dijamin oleh negara. Berbeda dari negara-negara komunis di mana peran negara sangat dominan, di negara-negara liberalistik ini peran negara dalam kerangkan mewujudkan kesejahteraan umum justru minimal.

Di tengah-tengah kedua kutub ekstrem ini, ada pula negara-negara yang mencoba menemukan keseimbangan. Di negara-negara ini, baik negara maupun individu sama-sama memiliki porsi peranan untuk mewujudkan kesejahteraan. Jika jalan tengah ini yang menjadi pilihan, peran negara umumnya ditekankan pada upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penguasaan dan pengelolaan sumber daya yang bersifat vital bagi pemenuhan kebutuhan dasar khalayak ramai. Sementara itu, individu akan diberi peluang dan kesempatan untuk memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya lainnya.

---

57 Francis G. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, h.1.

Negara Kesatuan Republik Indonesia secara eksplisit juga menunjukkan karakteristik sebagai negara modern yang bercirikan *welfare state*. Aspek ini bisa dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai dokumen historis yang memuat tujuan-tujuan negara, yang menunjukkan bahwa perwujudan kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu tujuan negara. Gagasan tentang kesejahteraan juga terkandung dalam sila kelima dari Pancasila sebagai sumber material tata hukum di Indonesia yang menghendaki terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berkaitan dengan peran negara dan individu dalam upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat, negara Indonesia memberikan tanggung jawab kepada pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa menafikan peluang bagi individu untuk mewujudkan kesejahteraan mereka sendiri. Dalam konteks itulah Pasal 33 UUD NRI 1945 menekankan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal ini menegaskan bahwa negara diberi mandat untuk memonopoli penguasaan atas sumber daya yang penting, namun mandat itu diimbangi oleh kewajiban negara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.

Badan Usaha Milik Daerah (dan juga BUMN) dapat dipandang sebagai implementasi lebih jauh dari prinsip yan berimbang ini. Badan Usaha Milik Daerah dimungkinkan untuk dibentuk dan dikelola oleh pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah daerah untuk mensejahterakan rakyat melalui produksi dan distribusi barang dan/atau jasa yang penting bagi masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pembentukan dan pengelolaan BUMD oleh pemerintah daerah memiliki landasan filosofis yang terlegitimasi karena terkait langsung dengan tujuan bernegara yang dicita-citakan oleh para pendiri negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945, yang juga dipertegas dalam makna sila kelima Pancasila.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Uraian dalam Bab II menunjukkan bahwa secara faktual Kota Salatiga telah beberapa waktu memiliki dan mengelola badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah Kota Salatiga, yakni dalam bentuk Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) yang memiliki 3 (tiga) unit usaha, yaitu SPBU, perbengkelan dan pertokoan.

Mengacu pada ketentuan tentang BUMD, bentuk PDAU perlu disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan, yang memberi opsi bagi PDAU untuk dijadikan PERUMDA atau PERSERODA. Namun, di samping kebutuhan hukum tersebut, secara sosiologis PDAU sementara ini juga menghadapi beberapa persoalan yang memerlukan kejelasan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Daerah.

Adapun beberapa persoalan yang memunculkan kebutuhan pengaturan yang lebih jelas adalah sebagai berikut:

- Prosedur yang memakan waktu lama terkait mengembangkan usaha yang melibatkan kerjasama dengan pihak Pihak Ketiga, di mana PDAU memerlukan persetujuan DPRD.
- Semua alat liquid perusahaaan belum disimpan pada Bank Umum Pemerintah.
- Badan Pengawas dipersyaratkan untuk menyampaikan Laporan Pengawasan kepada DPRD.
- Perlunya persetujuan pimpinan DPRD untuk untuk penetapan Direktur melalui Surat Keputusan Walikota.

- Adanya beberapa ketentuan semua proses eksekusi harus melalui penetapan dan persetujuan Walikota.
- Besarnya jasa produksi ditetapkan oleh Walikota dengan memperhatikan kemampuan Perusahaan.
- Walikota menetapkan susunan Organisasi dan Tata Kerja PDAU atas usul Direksi setelah mendapat pertimbangan Badan Pengawas.
- Permasalahan yang menyangkut teknis pengangkatan pegawai dan penghasilan pegawai telah diatur dalam Peraturan Walikota, sehingga secara garis besar semua kebijakan teknis terkait pengangkatan pegawai dan penghasilan direksi dan pegawai memerlukan persetujuan dan/atau perlu ditetapkan oleh Walikota.
- Belum ada kewenangan Direksi untuk menentukan skala gaji yang fleksibel, yang mengikuti dan menyesuaikan perubahan UMK yang tiap tahun berlaku.

C. LANDASAN YURIDIS

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Membentuk dan Mengelola Badan Usaha Milik Daerah

   Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk BUMD memiliki legitimasi yuridis yang kuat. Kewenangan ini disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 331 UU Pemerintahan Daerah yang pada ayat (1) termuat ketentuan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD. Meski begitu, ada syarat-syarat dan kondisi yang harus dipenuhi berkaitan dengan pendirian dan operasionalisasi BUMD, baik yang berkaitan dengan bentuk, cara pendirian, kepemilikan daerah maupun tujuan-tujuan pendiriannya.
2. Dasar Hukum Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah

Selain UU Pemerintahan Daerah yang memberikan landasan kewenangan bagi daerah untuk membentuk BUMD, peraturan perundang-undangan lain yang juga relevan adalah:

1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
2) Undang–Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

7) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
8) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah;
10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama Antar Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga
11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah;
12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).
13) Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD kedalam dua Bentuk Perumda dan Perseroda.
14) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PERATURAN DAERAH

Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab I, Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum bagi pendirian dan kegiatan badan usaha milik Pemerintah Kota Salatiga, yaitu Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU). Perusahaan Daerah Aneka Usaha sendiri telah berdiri dan berkegiatan selama beberapa waktu, dan telah pula diatur dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 2 Tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Aneka Usaha. Namun, seiring dengan perkembangan waktu, pengaturan Badan Usaha Milik Daerah pada lingkup nasional juga mengalami perubahan, khususnya melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun dengan diterbitkannya PP No. 54 Tahun 2017 yang juga memuat ketentuan-ketentuan tentang BUMD.

Perkembangan tersebut memunculkan kebutuhan untuk membuat Peraturan Daerah yang sesuai dengan substansi pengaturan yang dikehendaki dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Atas dasar itu, dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah yang Naskah Akademiknya disusun ini dimaksudkan untuk memberi legitimasi bagi pebuatan Peraturan Daerah tentang PDAU yang substansi pengaturannya sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku. Dengan maksud seperti itu, Peraturan Daerah yang tengah disusun dengan landasan legitimasi Naskah Akademik ini memiliki

jangkauan pengaturan yang paralel dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur tentang pembentukan dan pengelolaan BUMD, khususnya yang berbentuk PERUMDA. Meski mengacu pada peraturan perundang-undangan nasional, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah memiliki jangkauan yang bersifat spesifik, yakni mengatur PDAU yang didirikan dan dikelola oleh Pemerintah Kota Salatiga.

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Mengingat bahwa PDAU telah didirikan dan beraktivitas selama beberapa waktu serta telah memiliki landasan hukum dalam bentuk Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2004 tentang PDAU, Peraturan Daerah yang sedang disusun ini dimaksudkan untuk menyesuaikan Peraturan Daerah tentang PDAU dengan peraturan perundang-undangan terkini dan juga untuk mengakomodasikan perkembangan-perkembangan dalam aktivitas serta tata-kelola PDAU.

Apa yang diharapkan ada dalam Peraturan Daerah tentang PDAU nantinya adalah pengaturan yang bukan hanya bisa menjadi landasan hukum bagi pembentukan dan pengelolaan PDAU, melainkan juga pengaturan yang bisa mendorong terwujudnya tata-kelola usaha yang baik, efisien, berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan sekaligus juga profitable. Profitabilitas yang didukung oleh profesionalisme di dalam tata-kelola usaha PDAU merupakan hal yang penting untuk memastikan agar PDAU bisa berkembang dan memberi kontribusi bagi masyarakat maupun pemerintah, serta tidak justru hidup dengan mengandalkan subsidi dari pemerintah. Hal-hal itulah yang menjadi orientasi pengaturan di dalam Peraturan Daerah yang hendak disusun berdasarkan kajian Naskah Akademik ini.

Dengan orientasi sebagaimana dikemukakan di atas, pengaturan yang akan ada di dalam Peraturan Daerah mencakup pokok-pokok pengaturan yang dikemukakan di bawah ini.

1. Pendirian, Identitas dan Kedudukan

   Pendirian, identitas dan tempat kedudukan usaha PDAU perlu diatur sebagai konsekuensi dari status PDAU sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan subyek hukum tersendiri dengan kekayaan yang tersendiri pula.

2. Maksud, Tujuan dan Bidang Usaha

   Pengaturan tentang maksud dan tujuan PDAU diperlukan untuk menegaskan bahwa PDAU didirikan dan dikelola untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang mengakomodasikan baik kepentingan masyarakat, maupun kepentingan pemerintah daerah selaku pemilik PDAU. Demikian pula, pengaturan tentang bidang usaha perlu dimuat untuk memberi keleluasaan bagi PDAU di dalam menentukan bidang usaha yang dirasa sesuai dengan kondisi dan sumber daya yang dimiliki oleh Kota Salatiga serta bidang usaha yang dibutuhkan masyarakat..

3. Tugas dan Fungsi

   Tugas dan fungsi PDAU perlu diatur secara jelas sebagai penegasan bahwa PDAU bukan hanya sekedar badan usaha yang mengejar keuntungan, melainkan juga ada fungsi-fungsi lain yang berkaitan dengan penyediaan barang maupun jasa dengan kualitas baik yang dibutuhkan masyarakat. Pengaturan tugas dan fungsi ini diharapkan akan mengkondisikan PDAU untuk memberi tempat bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat di dalam aktivitasnya.

4. Permodalan

   Ketentuan permodalan diperlukan untuk mengarahkan agar PDAU bisa dikelola secara baik dan memiliki modal yang memadai untuk menjalankan aktivitas usahanya.

5. Organ Perusahaan

   Pengaturan tentang organ PDAU diperlukan untuk membentuk struktur organisasi yang baik di dalam pengelolaan PDAU, yang juga didukung oleh pengaturan yang jelas perihal kewenangan, hak, kewajiban serta hubungan antar-organ di dalam PDAU.

6. Organisasi dan Tata Kerja

   Ketentuan tentang organisasi dan tata-kerja dipandang perlu untuk menjadi acuan baku dan terstandarisasi dalam berbagai aspek pengelolaan PDAU, baik yang menyangkut aspek administrasi, ekonomi maupun legal. Harapannya, pengaturan yang demikian akan berkontribusi pada pengelolaan badan usaha secara profesional serta didukung oleh sistem tata-kelola yang baik dan andal.

7. Rencana Kerja, Pembukuan dan Laporan

   Rencana kerja, pembukuan dan laporan perlu diatur pula untuk menjamin agar pengelolaan PDAU dilakukan secara terencana, memiliki capaian-capaian yang bersifat measurable sehingga bisa dievaluasi secara relatif mudah. Di samping itu, pengaturan tentang pembukuan dan laporan-laporan kegiatan usaha PDAU beserta seluruh aspeknya juga perlu untuk mendorong akuntabilitas pengelola PDAU.

8. Penggunaan Laba

   Penggunaan laba PDAU diatur untuk menjaga agar laba yang didapat oleh PDAU bisa dialokasikan secara proporsional sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya PDAU, termasuk untuk memperkuat struktur permodalan PDAU sehingga bisa menjadi badan usaha yang mandiri dan kuat.

C. MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Mengacu pada jangkauan dan arah pengaturan yang dikemukakan di atas, materi yang dipandang perlu dimuat di dalam Peraturan Daerah tentang PDAU adalah sebagai berikut:

Tabel 5.1 Materi Muatan Peraturan Daerah tentang PDAU

No.	BAB	URAIAN
1.	**BAB I** KETENTUAN UMUM	Bagian ini memuat batasan beberapa istilah yang ada di dalam Peraturan Daerah tentang PDAU.
2.	**BAB II** PENDIRIAN, NAMA DAN TEMPAT KEDUDUKAN	Materi yang ada dalam bagian ini berkenaan dengan pendirian, tempat kedudukan usaha serta identitas PDAU sebagai badan usaha.
3.	**BAB III** MAKSUD, TUJUAN DAN BIDANG USAHA	Bagian ini berisi muatan pengaturan tentang maksud, tujuan dan bidang usaha yang dijalankan oleh PDAU, baik yang sementara ini telah ada maupun yang mungkin akan menjadi bidang usaha PDAU di masa mendatang.
4.	**BAB IV** TUGAS DAN FUNGSI	Bagian ini memuat uraian tugas dan fungsi PDAU.
5.	**BAB V** PERMODALAN	Ketentuan-ketentuan tentang permodalan dan organ PDAU dimuat dalam bagian ini.
6.	**BAB VI** DIREKSI	Materi yang ada di dalam bagian ini adalah berbagai aspek pengaturan tentang Direksi, baik terkait dengan kedudukan, pengisian jabatan, hak, kewajiban, kewenangan serta

		pemberhentian.
7.	**BAB VII** DEWAN PENGAWAS	Materi yang ada di dalam bagian ini adalah berbagai aspek pengaturan tentang Dewan Pengawas, baik terkait dengan kedudukan, pengisian jabatan, hak, kewajiban, kewenangan serta pemberhentian.
8.	**BAB VIII** ORGANISASI DAN TATA KERJA	Ketentuan tentang organisasi dan tata kerja yang dimuat dalam bagian ini dimaksudkan untuk memberi landasan bagi pengembangan pedoman dan standar-standar yang dijadikan acuan PDAU di dalam menjalankan kegiatan usahanya.
9.	**BAB IX** KEPEGAWAIAN	Sesuai dengan judulnya, bagian ini memuat ketentuan tentang aspek-aspek kepegawaian dalam lingkup PDAU.
10.	**BAB X** TAHUN BUKU, LAPORAN KEUANGAN, LAPORAN KEGIATAN, DAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN PDAU	Aspek-aspek administratif yang terkait dengan rencana kerja, anggaran dan laporan-laporan, baik laporan kegiatan maupun laporan keuangan merupakan pokok yang diatur dalam bagian ini.
11.	**BAB XI** PENETAPAN DAN PENGGUNAAN LABA	Bagian ini mengatur tentang penetapan dan penggunaan laba PDAU.
12.	**BAB XII** KERJA SAMA DENGAN PIHAK LAIN	Peluang bagi PDAU untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain ditentukan melalui pengaturan dalam

		bagian ini.
13.	**BAB XIII** TUNTUTAN DAN GANTI RUGI	Bagian ini berisi muatan pengaturan tentang tuntutan dan ganti rugi yang berkaitan dengan tindakan-tindakan yang merugikan PDAU.
14.	**BAB XIV** PEMBUBARAN (LIKUIDASI)	Kemungkinan untuk membubarkan PDAU serta ketentuan tentang likuidasi ketika pembubaran terjadi diatur dalam bagian ini.
15.	**BAB XV** KETENTUAN LAIN-LAIN	Ketentuan lain-lain memuat berbagai aturan yang dianggap perlu namun belum diatur dalam bagian-bagian lain dari Peraturan Daerah.
16.	**BAB XVI** KETENTUAN PENUTUP	Bagian ini berisi ketentuan-ketentuan tentang pencabutan Peraturan Daerah yang lama dan pemberlakuan Peraturan Daerah tentang PDAU yang baru.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Bab I sampai dengan Bab V dari Naskah Akademik ini telah memuat uraian tentang aspek-aspek teoretis, praktik empiris maupun aspek aspek filosofis, yuridis maupun sosiologis terkait dengan PDAU. Berkenaan dengan apa yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, secara umum dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara filosofis, pendirian dan pengelolaan PDAU sebagai BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Salatiga merefleksikan tanggung jawab pemerintah di dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan barang atau jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat dengan kualitas yang baik.

2. Secara yuridis, pendirian dan pengelolaan PDAU memiliki dasar hukum yang cukup jelas. Pendirian dan pengelolaan PDAU merupakan kewenangan Pemerintah Kota Salatiga. Sejak tahun 2004 Kota Salatiga telah memiliki Peraturan Daerah tentang PDAU sebagai landasan hukum pendirian dan pengelolaan PDAU. Namun, Peraturan Daerah yang telah ada itu perlu disesuaikan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, khususnya terkait dengan pengaturan BUMD dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru. Dengan demikian, ada kebutuhan

hukum untuk menyusun Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Secara sosiologis, ada beberapa hal dalam pengelolaan PDAU selama ini yang perlu dibenahi, termasuk dengan instrumen pengaturan, untuk memastikan agar PDAU bisa menjadi sebuah entitas usaha milik pemerintah daerah yang mandiri, mampu memberi layanan yang baik bagi masyarakat, serta *profitable*.

B. SARAN

Berdasarkan uraian di atas, rekomendasi yang bisa dikemukakan adalah bahwa Pemerintah Kota Salatiga perlu menyusun Peraturan Daerah yang baru untuk mengatur pendirian dan pengelolaan PDAU. Peraturan Daerah yang baru diperlukan bukan saja untuk menyesuaikan dasar hukum PDAU dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, namun juga diperlukan untuk memastikan agar PDAU dikelola berdasarkan prinsip-prinsip yang lebih baik sehingga pada akhirnya bisa menjadi entitas bisnis yang mandiri, transparan, akuntabel serta mampu mewujudkan tujuan-tujuannya secara baik.

DAFTAR BACAAN

Buku-buku:

Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Francis G. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Government Information Division Office of the State Auditor State of Minnesota, *Special Study: Municipal Enterprise Activities*, 2004.

I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Dirjen Peraturan Perundang-undangan-Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005.

Kamlesh Devi Chambal. *Local Economic Enterprises*, ?, ?

N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.

Peraturan Perundang-undangan:

1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2) Undang–Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ;
4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
7) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
8) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemakaian nama Perseroan Terbatas;
9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah;
10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama Antar Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga
11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah;
12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
13) Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD kedalam dua Bentuk Perumda dan Perseroda.
14) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan BUMD.