



BIRO BUMD DAN INVESTASI
SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI JAWA BARAT



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI JAWA BARAT**

TENTANG

**PERUBAHAN BENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH
BANK PERKREDITAN RAKYAT HASIL MERGER DI DAERAH
KABUPATEN BOGOR, DAERAH KABUPATEN INDRAMAYU
DAN DAERAH KABUPATEN INDRAMAYU
MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PERSERODA)**

TAHUN
2019

DAFTAR ISI

Daftar Isi		i
<i>Kata Pengantar</i>		<i>ii</i>
BAB I	Pendahuluan	1-7
A.	Latar Belakang	
B.	Identifikasi Masalah	
C.	Tujuan Dan KegunaanPenyusunanNaskahAkademis	
D.	Metode	
BAB II	KajianTeoritikdanPraktekEmpirik	8-37
A.	TeoriPerundang-undangan	
B.	SejarahPembentukan BUMD	
C.	Perseroan Terbatas	
D.	Asas-Asas Yang DipergunakanDalamPenyusunanRaperda	
E.	KajianEmpiris	
F.	Sejarah PD BPR/PD PK	
BAB III	Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang- Undangan Terkait	38-82
A.	Strategi Pemberdayaan Ekonomi Daerah	
B.	Pengaturan Perusahaan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962	
C.	Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Perubahan BentukHukum BUMD	
D.	Prospek Pengembangan BUMD dari PD menjadi PT	
BAB IV	Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	83-86
A.	Landasan Filosofis	
B.	Landasan Sosiologis	
C.	Landasan Yuridis	
BAB V	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Raperda	87-112
A.	Jangkauan	
B.	Arah Pengaturan	
C.	Lingkup Materi	
BAB VI	Penutup	113-114
A.	Kesimpulan	
B.	Saran	
	Daftar Pustaka	115-116

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas rahmatnya penyusunan Naskah Akademik mengenai **“RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT TENTANG PERUBAHAN BENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT HASIL MERGER DI DAERAH KABUPATEN BOGOR, DAERAH KABUPATEN INDRAMAYU, DAN DAERAH KABUPATEN CIREBON MENJADI PERSEROAN TERBATAS (PERSERODA)”**, dapat diselesaikan.

Masalah yang dikaji dalam Naskah Akademik ini adalah berdasarkan fenomena yang berkembang terkait dengan Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda).

Penyusun menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih banyak kekurangan. Namun demikian Penyusun berharap semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan pemahaman dan bermanfaat dalam pembahasan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat dimaksud.

Bandung, Nopember 2019

Penyusun

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Daerah Provinsi dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, didalamnya mengatur tentang kepemilikan dan bentuk hukum BUMD sebagaimana tercantum pada pasal 334 ayat (1) menyatakan bahwa Perusahaan umum Daerah (Perumda) adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan ayat (2) menyatakan bahwa “BUMD yang dimiliki lebih dari satu pemerintah daerah harus merubah bentuk hukumnya menjadi Perseroan Daerah (Perseroda)” dan pasal 339 ayat (1) menyatakan bahwa “Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang kepemilikan sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh Pemerintah Daerah”, sehingga BUMD berbentuk PT tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya

Mengacu pada Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 114 ayat (4) menyatakan bahwa perubahan bentuk Hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, pada saat ini terdapat BUMD Lembaga Keuangan yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hasil merger di Kabupaten Bogor dan Kabupaten Indramayu yang merupakan milik bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Kabupaten dan bank bjb, serta BPR hasil merger di Kabupaten Cirebon yang merupakan milik bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Kabupaten Cirebon, dimana bentuk hukumnya masih Perusahaan Daerah (PD) yaitu PD BPR Parungpanjang di Kabupaten Bogor, PD BPR Balongan di Kabupaten Indramayu dan PD BPR Astanajapura di Kabupaten Cirebon.

Adapun pendirian PD BPR di Kabupaten Bogor dan Kabupaten Indramayu berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan, sedangkan pendirian PD BPR di Kabupaten Cirebon berdasarkan Perda Kabupaten Cirebon nomor 01/PD/DPRD/74 tentang Bank Karya Produksi Desa (BKPD) Kabupaten Cirebon, dengan kegiatan usahanya adalah :

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan dan deposito;
2. Memberikan pinjaman dan/atau kredit; dan
3. Menjalankan usaha perbankan lainnya.

Selanjutnya berdasarkan peraturan Otoritas Jasa Keuangan selaku regulator di bidang jasa keuangan dan perbankan telah menetapkan POJK Nomor 12/POJK.03/2016 Pasal 4 mengatur kegiatan usaha BPR, bahwa kegiatan usaha BPR adalah :

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan dan deposito;
2. Memberikan pinjaman dan/atau kredit; dan
3. Penempatan dana ;
4. Kegiatan usaha penukaran valuta asing ;
5. Kegiatan lainnya untuk mendukung kegiatan usaha BPR.

Sejalan dengan perkembangan implementasi otonomi Daerah yang mengamanatkan bahwa salah satu sumber pendapatan asli Daerah berasal dari hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan beriringan dengan perkembangan dinamika persaingan dunia usaha, maka BPR dituntut untuk mampu berkinerja dan memiliki daya saing yang tinggi, untuk menjaga keberadaan dan kesinambungan perusahaan serta bergerak sebagai agen pembangunan, sekaligus sebagai sumber pendapatan asli Daerah, serta meningkatkan perekonomian Daerah.

Namun demikian, terdapat kendala dalam pengembangan usaha Perusahaan Daerah, karena terkendala bentuk hukumnya “Perusahaan Daerah” sudah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang termuat pada pasal 409.

Berkenaan dengan hal tersebut, dalam rangka keberlangsungan usaha dan untuk pengembangan usahanya sehingga perannya sebagai motor penggerak perekonomian Daerah dapat terwujud, maka PD BPR Parungpanjang Kabupaten Bogor (Hasil Merger), PD.BPR Balongan Kabupaten Indramayu (Hasil Merger) dan PD BPR Astanajapura Kabupaten Cirebon (Hasil Merger) perlu dilakukan perubahan bentuk hukumnya menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda) yang dalam pengelolaannya berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang perlu diidentifikasi adalah:

1. Bagaimana pengaturan mengenai prosedur perubahan bentuk hukum PD. BPR hasil merger menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda)?
2. Bagaimana hubungan hukum antara Perseroan dengan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam perubahan bentuk hukum menjadi Perseroda dari aspek hukum, aset, ekonomi, bisnis, organisasi dan sumberdaya manusia serta cara mengatasi permasalahan.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi dalam pembentukan Peraturan Daerah yang menjadi dasar hukum bagi perubahan bentuk hukum PD BPR hasil merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon menjadi Perseroda.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Naskah Akademik ini merupakan acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon Menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda), sebagai penguatan dari aspek hukum yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

D. Metode

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan, maka penelitian difokuskan pada pengkajian bahan-bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang

berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, terutama mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam mendirikan BUMD dengan bentuk Perseroan Terbatas (Persero).

Untuk itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu meneliti hukum sebagai norma positif dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan berdasarkan pada kebenaran koheren, dimana kebenaran dalam penelitian sudah dinyatakan kredibel tanpa harus melalui proses pengujian atau verifikasi. Disamping itu, dilakukan pula penelitian sosiologis dan historis agar penelitian bernilai komprehensif, karena penelitian yang dilakukan memerlukan dukungan data, sehingga harus dilakukan pendekatan kemasyarakatan.

Dipilihnya metode penelitian hukum normatif berdasarkan pertimbangan bahwa tujuan penelitian adalah menggambarkan objek yang diteliti. Sebagai pendukung, digunakan pendekatan sejarah hukum dan perbandingan hukum. Digunakannya pendekatan ini, mengingat ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan Daerah berikut Perusahaan Daerah tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah. Disamping itu, penelitian ini tidak bisa terlepas dari sudut pandang analisis hukum, artinya dielaborasi apa yang seharusnya diatur dalam produk hukum Daerah serta ruang lingkup kebebasan bertindak secara mandiri oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

Dengan dilakukannya analisis hukum, akan dapat diperoleh kepastian terkandungnya elemen positivitas, koherensi dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, sehingga tetap berada dalam koridor kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

Sedangkan sejarah hukum penting dalam penelitian ini karena dalam sejarah hukum dapat diketahui perkembangan sistem hukum sebagai keseluruhan serta perkembangan institusi hukum dan kaidah hukum individual tertentu dalam sistem hukum, sehingga diperoleh pemahaman yang baik tentang hukum yang berlaku pada masa sekarang dan yang dibutuhkan di masa depan.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis sehingga dapat ditemukan alasan yang rasional mengenai perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon Menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda). Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, berupa:

1. Sumber hukum formal, yaitu : peraturan perundang-undangan.
2. Sumber hukum materiil, yaitu : sumber hukum historis, sumber hukum sosiologis, dan sumber hukum filosofis.

Data yang terkumpul, selanjutnya diolah melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), penyusunan (*reconstructing*) dan sistematika berdasarkan pokok bahasan dan subpokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah. Dari hasil pengolahan data tersebut, dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan.

Berdasarkan hasil pembahasan, kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. Teori Peraturan Perundang-undangan

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berkaitan dengan istilah “peraturan perundang-undangan”, A. Hamid S. Attamimi menyebutkan¹:

“Istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi Peraturan/Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Kementerian yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, dan Keputusan

¹ A. Hamid S. Attamimi, Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke 46, Jakarta, 1992, hlm.3

Bupati/Walikota Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat II”.

Penyebutan istilah “keputusan yang berisi peraturan” harus dibaca sebagai “peraturan” yang berlaku saat ini, mengingat pada saat A. Hamid S. Attamimi menulis makalah (1992), dikenal bentuk produk hukum “keputusan yang berisi penetapan” (*beschikking*) dan “keputusan yang berisi peraturan” (*regeling*). Oleh karena itu, “keputusan yang berisi peraturan” tidak termasuk bagian dari perbuatan keputusan (*beschikkingdaad van de administratie*), tetapi termasuk perbuatan di bidang pembuatan peraturan (*regelen daad van de administratie*).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disini terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengadopsi Teori Hukum Murni (*Pure Theory of Law*) atau *Stufenbau Theory* dari Hans Kelsen dan Hans Nowiasky.

Mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam sejarah perundang-undangan Indonesia sejak tahun 1966 berubah-ubah, dapat dilihat dari tabel sebagai berikut :

TAP MPRS NomorXX/MPRS/1966	TAP MPR Nomor III/MPR/2000	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-undang Dasar 1945 2. TAP MPR 3. Undang-Undang/Perpu 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan Pelaksana lainnya misalnya Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain lain 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang Undang Dasar 1945 2. TAP MPR 3. Undang-Undang 4. Perpu 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Perda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-undang Dasar 1945; 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 3. Peraturan Pemerintah; 4. Peraturan Presiden; 5. Peraturan Daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

(1) Bersifat umum dan komprehensif; (2) Bersifat universal dan dibuat untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya; dan (3) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.

Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat umum-abstrak, karena tidak hanya berlaku pada waktu tertentu, tempat tertentu, orang tertentu, dan fakta hukum tertentu².

Di dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah (daerah) tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah daerah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau mengupayakan kesejahteraan rakyat, dan dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu³:

1. Syarat material, meliputi :
 - a. Harus dibuat oleh organ atau badan/pejabat yang berwenang membuatnya (*bevoegd*);
 - b. Tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*) seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), suap (*omkoping*) atau kesesatan (*dwaling*);
 - c. Harus berdasarkan keadaan tertentu;

² Disarikan dari Irfan Fachruddin, Op.Cit, hlm. 74-75. Pendapat yang dikutip adalah penjelasan *de Commissie Wetgevings-Vraagstukken* dan pendapat J.B.J.M. Ten Berge serta Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 83-84

³ Disarikan dari Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Alumni, Bandung, Cet. Ketiga, 1981, hlm.48-51; SF. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.132-135; E. Utrecht, Pengantar Hukum ..., Op. Cit, hlm. 79

- d. Isi dan tujuannya harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya (*doelmatig*);
- e. Harus dapat dilaksanakan dan tidak melanggar peraturan-peraturan lain.

2. Syarat formal, meliputi :

- a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan cara dibuatnya keputusan;
- b. Harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan;
- c. Syarat-syarat, berhubung dengan pelaksanaan keputusan;
- d. Jangka waktu harus ditentukan, antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuat dan diumumkannya keputusan.

Disamping itu terdapat asas-asas di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Asas hierarki, yaitu suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi :
 - a. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya (*lex superior derogat lex inferior*).
 - b. peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
 - c. peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

- d. materi muatan yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.
2. Hak menguji peraturan perundang-undangan :
 - a. Hak menguji secara materiil, yaitu menguji materi atau isi peraturan perundang-undangan, apakah sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
 - b. Hak menguji secara formal, yaitu menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah dipenuhi.
 3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
 4. Undang-undang tidak boleh berlaku surut (asas non retroaktif).
 5. Undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derogat lex priori*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merupakan implementasi dari politik hukum dalam pembentukan sistem hukum dan penegakannya, antara lain⁴: (1) Ada satu kesatuan sistem hukum nasional; (2) Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (3) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa kepada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras

⁴ Bagir Manan, Pembinaan Hukum Nasional dalam Mieke Komar dkk, 1999, hlm. 226-228 dan Bagir Manan, Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah, dalam Martin H. Hutabarat dkk, 1996, serta Bagir Manan, Hukum dan Politik Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 140-154

atau agama; (4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat; (5) Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya, diakui sebagai subsistem hukum nasional, sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat; (6) Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan (7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri, serta terlaksananya negara hukum yang berkonstitusi.

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai sumber hukum formal adalah semua produk hukum yang mengikat langsung seluruh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Keseluruhan aturan hukum yang tercakup di dalam undang-undang dalam arti materil disebut peraturan perundang-undangan atau *regeling*, yang tersusun dalam satu hierarki atau tata urutan yang menunjukkan derajat atau kedudukan peraturan perundang-undangan. Montesquieu menganggap bahwa peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan akal sehat manusia (*'la raison humaine*) dan sebagai alat pelaksanaan nalar manusia (*'als ein anordenungsfall dieser raison humain'*), karena salah satu peran penting dari peraturan perundang-undangan adalah menciptakan kebijakan untuk membimbing perilaku masyarakat dan penyelenggara negara agar sesuai dan sejalan dengan apa yang diharapkan.

Dengan lahirnya suatu peraturan perundang-undangan dalam tatanan kehidupan sosial, maka peraturan perundang-undangan tersebut diasumsikan telah mengemban *fungsi ekspresif*, yaitu mengungkapkan

pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan. Disamping itu, mengemban pula *fungsi instrumental*, yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat, dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, mengkanalisasi dan mengarahkan perubahan masyarakat)⁵.

Kualifikasi norma hukum menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt yaitu⁶:

1. Umum-abstrak : peraturan umum, contohnya peraturan perundang-undangan lalulintas jalan 1990 (suatu Peraturan Pemerintah), peraturan bangunan;
2. Umum-konkret : keputusan tentang larangan parkir pada jalan tertentu, pernyataan tidak dapat didiaminya suatu rumah;
3. Individual-abstrak : izin yang disertai syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak serta berlaku secara permanen, contohnya izin berdasarkan undang-undang pengelolaan lingkungan;
4. Individual-konkret : surat ketetapan pajak, pemberian subsidi untuk suatu kegiatan, keputusan mengenai pelaksanaan paksaan pemerintah.

Penggolongan sifat norma hukum yang paling umum menurut J.J.H. Bruggink yaitu⁷: (1) Perintah (gebod), yaitu kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; (2) Larangan (verbod), yaitu

⁵ B. Arief Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 189

⁶ Dikutip dari Ridwan HR, Op.Cit, hlm. 97-98

⁹ Dikutip dari Ridwan HR, op.cit, hlm 97-98

¹⁰ J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties Grandbegrippen uit de Rechtstheori* (Refleksi tentang Hukum), terj.B. Arief Sidharta, 1996, hlm. 100

kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; (3) Pembebasan (vrijstelling), yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan (4) Izin (toestemming), yaitu pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Kendatipun peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai instrumen untuk mengimplementasikan tugas dan wewenang pemerintah daerah yang ditujukan pada pencapaian kesejahteraan rakyat, namun seringkali peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai alat untuk melakukan perbuatan atau tindakan penyalahgunaan wewenang. Hal ini menjadi titik rawan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, disamping terjadinya permasalahan klasik yaitu disharmonisasi, inkonsistensi dan disorientasi peraturan perundang-undangan.

Disharmonisasi biasanya terjadi antara peraturan perundang-undangan di pusat, provinsi dan kabupaten/kota; sedangkan inkonsistensi biasanya terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan pelaksanaannya. Dalam beberapa kasus, inkonsistensi bahkan terjadi antar rumusan pasal dalam satu peraturan perundang-undangan; disorientasi biasanya berupa pembiasan dari maksud dan tujuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan regulasi daerah.

B. Sejarah Pembentukan BUMD

Sejarah keberadaan BUMD tidak bisa dipisahkan dari keberadaan BUMN yang memainkan peranan penting dalam pembangunan perekonomian negara, sebagai pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945. Selama masa penjajahan Belanda, di Indonesia terdapat 2 (dua) jenis BUMN, yaitu yang tunduk pada *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW), Staatsblad 1925 No. 448, yang pembinaan teknis operasionalnya berada di bawah departemen yang bersangkutan, serta yang tunduk pada *Indonesische Bedrijven Wet* (IBW), Staatsblad 1927 No. 419, yang berada langsung dibawah pengawasan pemerintah dan pelaksanaannya dijalankan oleh Departemen Keuangan dan anggarannya harus diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

ICW dan IBW merupakan undang-undang tentang cara pengurusan perbendaharaan atau keuangan negara yang merupakan produk Pemerintah Hindia Belanda yang kemudian diberlakukan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Pada tahun 1945, disamping kedua jenis BUMN tersebut terdapat jenis BUMN lain yang berbentuk Perseroan Terbatas, perusahaan-perusahaan yang didirikan berdasarkan KUH Perdata dan bank-bank milik negara yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Adanya berbagai bentuk BUMN tersebut menyebabkan sulitnya pembinaan dan pengawasan, sehingga pemerintah menetapkan program umum di bidang ekonomi yang digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik

Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan Ketetapan MPRS-RI Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang mengharuskan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang merupakan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945.

Oleh karena itu pada tahun 1960 pemerintah menyeragamkan bentuk BUMN menjadi Perusahaan Negara (PN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960, dimana keseragaman tersebut tidak saja menyangkut bentuk perusahaan, tetapi juga menyangkut keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai perusahaan, serta kemungkinan ikut-sertanya daerah swatantra secara aktif dalam pembinaan dan penyelenggaraan Perusahaan Negara yang ada di wilayahnya.

Hal ini dikembangkan sebagai perwujudan sistem desentralisasi dalam pemerintahan negara yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, sehingga restrukturisasi Perusahaan Daerah dilaksanakan dalam rangka struktur ekonomi terpimpin serta pelaksanaan otonomi daerah yang riil dan luas sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Latar belakang penyeragaman bentuk BUMN menjadi Perusahaan Negara tersebut adalah untuk meningkatkan pemberdayaan BUMN dalam rangka memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat

sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang selanjutnya diatur lebih rinci dalam Pasal 33 UUD 1945 yaitu ⁸:

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
2. Upaya mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tugas konstitusional negara.
3. Tugas konstitusional dilaksanakan melalui regulasi sektoral dan kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha BUMN.

Seiring dengan terjadinya konfrontasi politik dalam rangka pembebasan Irian Barat dan pembatalan Konferensi Meja Bundar, perusahaan-perusahaan eks Belanda yang berada di wilayah Indonesia diambil-alih oleh Pemerintah Republik Indonesia, yang dikenal dengan nasionalisasi perusahaan Belanda dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan eks Belanda tersebut dimaksudkan untuk memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia dan untuk memperkokoh keamanan dan pertahanan negara.

Selanjutnya terbit Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1958 tentang Penempatan Semua Perusahaan Belanda Dibawah Penguasaan Pemerintah Republik Indonesia, yang merupakan hasil peninjauan kembali ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer

⁸Moch. Faisal Salam, Pemberdayaan BUMN di Indonesia, Pustaka, Bandung, 2005, hlm. 129.

Kepala Staf Angkatan Darat berdasarkan Regeling SOB (Stbl 1939 No. 582), karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya yang mengganti Regeling SOB (Stbl 1939 No. 582), ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer Kepala Staf Angkatan Darat tidak berlaku lagi dengan sendirinya demi hukum mulai tanggal 17 April 1958. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1958 tentang Penempatan Semua Perusahaan Belanda Dibawah Penguasaan Pemerintah Republik Indonesia, dinyatakan bahwa semua perusahaan Belanda dikuasai oleh Pemerintah Republik Indonesia, dan penguasaannya dijalankan oleh kementerian yang terkait, bekerjasama dengan Penguasa Perang Pusat.

Pada kenyataannya, perusahaan-perusahaan eks Belanda yang terkena peraturan nasionalisasi tersebut sangat banyak dan letaknya tersebar di daerah-daerah seluruh wilayah Indonesia, sehingga penguasaan yang dilaksanakan oleh kementerian yang terkait bekerjasama dengan Penguasa Perang Pusat tidak dapat dijalankan dengan baik. Oleh karena itu Panglima Daerah Militer selaku Penguasa Perang Daerah mengeluarkan keputusan untuk menempatkan perusahaan-perusahaan eks Belanda tersebut di bawah kekuasaan Gubernur, untuk mencegah adanya kevakuman dalam produksi dan menjamin terselenggaranya roda perekonomian. Keputusan Penguasa Perang Daerah tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) sebelum dikeluarkannya peraturan pemerintah mengenai penyerahan perusahaan-perusahaan eks Belanda.

Dalam rangka mengisi otonomi yang riil dan luas kepada daerah swatantra berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Pembangunan Perusahaan dan Proyek Negara dalam rangka Menggerakkan Dana, Daya dan Tenaga Masyarakat Jo Peraturan Perdana Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor 188/PM/Tahun 1964 yang menyerahkan Perusahaan-perusahaan Negara (hasil nasionalisasi) dan proyek-proyek negara tertentu kepada Gubernur Kepala Daerah/Sesepuh Daerah Tingkat I, yang bertujuan memberikan sumber penghasilan yang dapat membiayai kegiatan pembangunan untuk meningkatkan produksi di daerah serta memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Pembangunan Perusahaan dan Proyek Negara dalam rangka Menggerakkan Dana, Daya dan Tenaga Masyarakat menyebutkan perusahaan yang diserahkan kepada daerah, menjadi Perusahaan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan dalam status baru sebagai Perusahaan Daerah, kelangsungan produksi perusahaan semula harus tetap terjamin. Disamping itu, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1964 melarang daerah menyerahkan perusahaan yang diterima dari pemerintah kepada swasta.

C. Perseroan Terbatas (PT)

Pembangunan perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan pembangunan perekonomian nasional perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin iklim dunia usaha yang kondusif.

Selama ini perseroan terbatas telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, yang menggantikan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman kolonial. Namun, dalam perkembangannya ketentuan dalam undang-undang tersebut dipandang tidak lagi memenuhi perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat karena keadaan ekonomi serta kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi sudah berkembang begitu pesat khususnya pada era globalisasi.

Di samping itu, meningkatnya tuntutan masyarakat akan layanan yang cepat, kepastian hukum, serta tuntutan akan pengembangan dunia usaha yang sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*) menuntut penyempurnaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut Undang-Undang PT), telah diakomodasikan berbagai ketentuan mengenai Perseroan Terbatas, baik berupa penambahan ketentuan baru, perbaikan, penyempurnaan, maupun mempertahankan ketentuan lama yang dinilai masih relevan. Untuk lebih memperjelas hakikat Perseroan Terbatas.

Dalam Undang-Undang PT ditegaskan pula bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang PT serta peraturan pelaksanaannya. Dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat untuk memperoleh layanan yang cepat, Undang-Undang PT mengatur tata cara:

1. pengajuan permohonan dan pemberian pengesahan status badan hukum;
2. pengajuan permohonan dan pemberian persetujuan perubahan anggaran dasar; dan
3. penyampaian pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar dan/atau pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan data lainnya, yang dilakukan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik (Sisminbakum), disamping dalam keadaan tertentu, tetap dimungkinkan menggunakan sistem manual.

Berkenaan dengan permohonan pengesahan badan hukum Perseroan Terbatas, ditegaskan bahwa permohonan tersebut merupakan wewenang pendiri yang dapat dilaksanakan sendiri atau dikuasakan kepada notaris. Akta pendirian Perseroan yang telah disahkan dan akta perubahan anggaran dasar yang telah disetujui dan/atau diberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM dicatat dalam daftar Perseroan Terbatas dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM. Dalam hal pemberian status badan hukum, persetujuan dan/atau penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar dan perubahan data lainnya, Undang-Undang PT tidak dikaitkan dengan Undang-Undang tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Untuk lebih memperjelas dan mempertegas ketentuan yang menyangkut Organ Perseroan, dalam Undang-Undang PT, dilakukan perubahan atas ketentuan yang menyangkut penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan memanfaatkan perkembangan teknologi. Dengan demikian, penyelenggaraan RUPS dapat dilakukan melalui media elektronik seperti telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya.

Undang-Undang PT juga memperjelas dan mempertegas tugas dan tanggungjawab Direksi dan Dewan Komisaris, serta mengatur mengenai komisaris independen dan komisaris utusan.

Ketentuan mengenai struktur modal Perseroan Terbatas terdiri dari modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor. Namun, modal dasar Perseroan Terbatas yang semula paling sedikit Rp. 20.000.000,- (dua

puluh juta rupiah) (berdasarkan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995), diubah menjadi paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) termuat pada pasal 32 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sedangkan kewajiban penyeteroran atas modal yang ditempatkan harus penuh. Mengenai pembelian kembali saham yang telah dikeluarkan oleh Perseroan Terbatas pada prinsipnya tetap dapat dilakukan dengan syarat batas waktu Perseroan Terbatas menguasai saham yang telah dibeli kembali paling lama 3 (tiga) tahun (Pasal 37 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Khusus tentang penggunaan laba, Undang-Undang PT menegaskan bahwa Perseroan Terbatas dapat membagi laba dan menyisihkan cadangan wajib apabila Perseroan Terbatas mempunyai saldo laba positif.

Dalam Undang-Undang PT juga diatur mengenai tanggungjawab sosial dan lingkungan perusahaan (*corporate social responsibility*) yang bertujuan mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi Perseroan Terbatas itu sendiri, komunitas setempat, dan masyarakat pada umumnya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mendukung terjalinnya hubungan Perseroan Terbatas yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat. Oleh karena itu ditetapkan bahwa Perseroan Terbatas yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumberdaya alam, wajib melaksanakan tanggungjawab sosial dan lingkungan.

Untuk melaksanakan kewajiban Perseroan Terbatas tersebut, kegiatan tanggungjawab sosial dan lingkungan harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan Terbatas yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

Kegiatan tersebut dimuat dalam laporan tahunan Perseroan Terbatas. Dalam hal Perseroan Terbatas tidak melaksanakan tanggungjawab sosial dan lingkungan, maka Perseroan Terbatas yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, didalamnya mengatur tentang kepemilikan dan bentuk hukum BUMD sebagaimana tercantum pada pasal 334 ayat (1) menyatakan bahwa Perusahaan umum Daerah (Perumda) adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan ayat (2) menyatakan bahwa “BUMD yang dimiliki lebih dari satu pemerintah daerah harus merubah bentuk hukumnya menjadi Perseroan Daerah (Perseroda)” dan pasal 339 ayat (1) menyatakan bahwa “Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang kepemilikan sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh Pemerintah Daerah”, sehingga BUMD berbentuk PT tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.

D. Asas-asas yang Dipergunakan dalam Penyusunan Raperda

Penyusunan Raperda tentang Perubahan Bentuk Hukum PD.BPR/PD.PK menjadi Perseroan Terbatas, harus mempertimbangkan berbagai teori dan hukum positif yang mengatur tentang Perseroan Terbatas, maka asas-asas yang melandasinya meliputi :

1. *Asas Keterbukaan*

Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan.

Asas keterbukaan atau transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.

2. *Asas Berkeadilan (Equity).*

Semua Direksi, Komisaris, Manajemen dan Pegawai BUMD, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Keadilan adalah keseimbangan antara distribusi kewenangan dan pendanaannya.

3. *Asas Bervisi Strategis (Strategic Vision).*

Direksi, Komisaris, Manajemen dan Pegawai BUMD harus mempunyai perspektif *good governance* serta pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

4. *Asas Saling Keterkaitan (Interrelated).*

Direksi, Komisaris, Manajemen dan Pegawai BUMD saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) serta tidak bisa berdiri sendiri.

5. *Asas Proporsionalitas.(principle of proportionality).*

Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Direksi, Komisaris, Manajemen dan Pegawai BUMD, serta menghendaki proporsi yang wajar dalam penjatuhan sanksi terhadap pegawai yang melakukan kesalahan.

6. *Asas Profesionalitas*

Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan peraturan perundang-undangan, misalnya menghindari sikap-sikap antara lain :

- a. Tidak patut, tidak santun, bertindak arogan, bertindak emosional yang berlebihan, melakukan perbuatan tercela yang dianggap tidak lazim menurut nilai kesopanan, nilai agama, dan nilai sosial yang dihormati masyarakat;
- b. Berakibat menyinggung harga diri, martabat seseorang, masyarakat, bangsa, ataupun negara;
- c. Lalai, bohong, atau mengabaikan kewajiban dalam tugas dan kewenangannya, berbuat atau berucap sesuatu yang seharusnya menurut ketentuan/prosedur tidak boleh dilakukan sehingga berakibat merugikan pihak lain, masyarakat, lembaga, atau negara;
- d. Tidak konsisten terhadap penerapan sumpah, janji, akta, atau perangkat ketentuan pengikat moral semangat kerja;
- e. Tidak bertanggungjawab atas kegagalan pelaksanaan tugas, kebijakan, atau program kerja;
- f. Bermaksud mempengaruhi langsung atau tidak langsung terhadap proses perkara hukum ataupun peradilannya, atau terhadap

proses pelaksanaan kebijakan yang bukan dalam lingkup kewenangan tugasnya;

- g. Diskriminatif, tidak transparan dalam memberikan informasi dan pelayanan;
- h. Tidak memiliki rasa tanggungjawab untuk berpola hidup yang hemat dan efisien dalam memanfaatkan anggaran publik;
- i. Mengomersialkan jabatan; dan
- j. Cenderung memihak pada kepentingan atau urusannya sendiri, kroni, atau kelompoknya.

7. *Asas Akuntabilitas*

Terdapat beberapa pengertian mengenai akuntabilitas. Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyebutkan asas akuntabilitas dalam konteks penyelenggara negara sebagai berikut :

“Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

United Nations Development Program (UNDP) memberikan pengertian akuntabilitas (accountability) yang merupakan salah satu karakteristik pelaksanaan good governance, yaitu pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan⁹.

⁹Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

Sedangkan *Lembaga Administrasi Negara* memberikan batasan pengertian akuntabilitas sebagai *kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban*¹⁰. Dengan demikian, maka akuntabilitas Perusahaan Daerah adalah kejelasan fungsi, sistem dan pertanggungjawaban organ Perusahaan Daerah sehingga pengelolaan Perusahaan Daerah terselenggara secara efektif dan efisien.

8. *Asas Efisiensi*

Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu, artinya penggunaan dana publik dilakukan secara hati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya bagi publik, dan harus dipertanggungjawabkan.

9. *Asas Efektivitas*

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

10. *Asas Ekonomis*

Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

¹⁰ Joko Widodo, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 5.

E. Kajian Empiris

BUMD dalam bentuk Perusahaan Daerah dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, *responsibility*, *independent* dan *fairness*. Salah satu upaya dalam mewujudkan prinsip *good corporate governance* adalah melalui :

1. Kepastian perlindungan atas hak-hak pemilik saham dan kepastian diberlakukannya kontrak yang adil dengan penyedia sumberdaya;
2. Pengklarifikasian peran dan tanggungjawab pengelolaan termasuk penataan aset perusahaan serta usaha-usaha yang dapat membantu memastikan kepentingan pengelolaan dan kepentingan pemilik saham untuk dilaksanakan oleh Direksi; dan
3. Kepastian bahwa Perusahaan Daerah memenuhi kewajiban hukum dan peraturan lainnya.

Wujud nyata dari penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* pada BUMD adalah adanya Laporan Keuangan Perusahaan yaitu neraca, perhitungan laba/rugi tahunan dan Laporan Arus Kas yang telah diaudit oleh Akuntan Publik, yang merupakan lampiran yang tidak terpisahkan dengan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur kepada DPRD.

Dalam upaya untuk mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan, keberadaan BUMD bagi Pemerintah Daerah menjadi penting sebagai salah satu alternatif untuk sumber pemasukan pendapatan daerah. Namun demikian, justru banyak BUMD mempunyai kinerja keuangan rendah, sehingga fungsinya sebagai salah satu sumber

pendapatan daerah tidak tercapai, karena bagi hasil/laba yang diberikan kepada Pemerintah Daerah sangat kecil dan bahkan banyak yang merugi. Salah satu bentuk badan hukum BUMD yang menunjukkan kinerja masih rendah adalah Perusahaan Daerah.

Bentuk perusahaan BUMD ini mempunyai tugas perusahaan dan pelayanan sosial. Banyak Perusahaan Daerah yang bergerak di berbagai bidang telah lama menunjukkan kinerja keuangan yang rendah. Banyak faktor yang diidentifikasi mempengaruhi kinerja Perusahaan Daerah, salah satunya adalah bentuk badan hukumnya.

Sementara itu BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas merupakan bentuk usaha paling populer dalam dunia bisnis, karena karakteristiknya yang lengkap dan memberikan manfaat yang optimal pada usaha, sebagai asosiasi modal untuk mencari keuntungan (*profit*), sehingga perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas merupakan tuntutan dalam rangka meningkatkan kinerja dan daya saing Perusahaan Daerah. Selain itu, perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas merupakan upaya guna menyesuaikan perkembangan iklim dan persaingan dunia usaha, dimana bentuk badan hukum Perseroan Terbatas dipandang lebih diterima di lingkungan usaha baik nasional maupun internasional.

Dalam praktik, perubahan status bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas dapat dilakukan melalui:

1. pengalihan aktiva melalui penyeteroran *inbreng* dalam pendirian Perseroan Terbatas, dimana harta kekayaan (aktiva) Perusahaan

Daerah tersebut disetorkan ke dalam Perseroan Terbatas yang didirikan, kemudian Perusahaan Daerah tersebut dilikuidasi (dan dicabut status badan hukum Perusahaan Daerah-nya) sehingga kepemilikan saham atas Perseroan Terbatas tersebut dimiliki secara langsung oleh Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham;

2. pengalihan aktiva dan pasiva Perusahaan Daerah kepada Perseroan Terbatas yang sudah berdiri, dan kemudian sama halnya dengan poin huruf a di atas, Perusahaan Daerah tersebut dilikuidasi; dan
3. merger (penggabungan) dan konsolidasi, di mana Perseroan Terbatas akan menjadi *surviving entity* atau perusahaan yang dibentuk hasil konsolidasi atau bentuk *merger* atau akuisisi lainnya yang pada dasarnya sama dengan merubah status suatu Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

Mengenai status perjanjian kredit dan jaminan yang ada, tergantung dari jenis *corporate action* yang dipilih. Jika dilakukan pengalihan aktiva dan pasiva seperti pada poin a dan b di atas, maka perjanjian-perjanjian tersebut tidak perlu dilakukan penandatanganan ulang atas perjanjian kredit, sepanjang prosedur ketentuan Pasal 613 KUHPerdara dipenuhi, yaitu penyerahan piutang dengan pemberitahuan yang disetujui oleh si berhutang.

Namun, apabila dilakukan melalui cara “Novasi” sesuai ketentuan Pasal 1413 KUHPerdara, maka perjanjian kredit harus ditandatangani ulang termasuk perjanjian jaminannya. Apabila jenis *corporate action* yang dipilih adalah melalui merger dan konsolidasi sebagaimana

huruf c di atas, maka pengalihan aset kredit terjadi secara serta merta berdasarkan hukum (*by operation of law*).

Perusahaan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, di mana Aset Perusahaan Daerah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dari APBD. Apabila kepemilikan Perusahaan Daerah dimiliki 100% oleh Pemerintah Daerah, maka kepemilikan tersebut tidak diwakili dalam bentuk saham. Namun, apabila terdapat pihak lain yang turut ambil serta dalam Perusahaan Daerah tersebut, maka kepemilikannya dapat berbentuk saham sebagaimana Bank Pembangunan Daerah yang masih berbentuk Perusahaan Daerah atau Bank Perkreditan Rakyat. Hal ini berbeda dengan Perseroan Terbatas yang kepemilikannya diwakili dalam saham-saham.

Pengelolaan Perusahaan Daerah ada di tangan Direksi Perusahaan Daerah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Tanggungjawab Kepala Daerah adalah sebagai Pemilik dan Pembina. Sedangkan pengaturan Perseroan Terbatas khusus mengenai hal ini terdapat kebijakan umum dalam Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2006 tentang Penyertaan Modal Daerah, yang menetapkan dalam pendirian BUMD, Pemerintah Daerah harus berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas atau minimum 51%, mengacu pada Undang-Undang PT, dimana diatur motif *profit-oriented* serta tanggungjawab yang jelas terhadap Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi Perseroan Terbatas.

F. Sejarah PD. BPR/PD.PK

Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pemerintah Provinsi Jawa Barat sesuai dengan misinya terus menerus berupaya melakukan pengembangan usaha kecil dan menengah yang fasilitas kredit modal usahanya sebagian besar diperoleh dari lembaga keuangan mikro, diantaranya dari PD.BPR LPK, PD.LPK dan PD.BPR BKPD milik bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten se-Jawa Barat dan Banten serta PT. Bank Jabar sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PD.PK).

Dalam perkembangan, lembaga ini banyak mengalami hambatan, di antaranya adalah persaingan antar sesama lembaga keuangan mikro maupun Bank Konvensional, aspek permodalan yang masih kurang, kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan sarana prasarana yang kurang memadai untuk operasional seperti layaknya perbankan pada umumnya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 PD.PK milik bersama ini, berjumlah 144 lembaga yang terdiri dari 62 lembaga yang sudah memiliki izin usaha (PD.BPR), 82 lembaga belum memiliki izin usaha, (PD.LPK), dan 7 PD.BPR BKPD milik bersama di Daerah Kabupaten Cirebon yang tertuang berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat Nomor 581/SK.1691-Binsar/90 tanggal 27 September 1990 dengan modal dasar masing-masing lembaga sebesar Rp. 250 Juta. Adapun proporsi kepemilikan modal (saham) Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada 62

(enam puluh dua) PD.BPR LPK adalah sebesar 35% per lembaga, 82 PD.LPK sebesar 45% per lembaga, dan 7 (tujuh) PD.BPR BKPD di Kabupaten Cirebon sebesar 45% per lembaga. Dalam memenuhi kewajiban modal disetor Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat sesuai dengan proporsi kepemilikannya telah terpenuhi pada tahun 2005.

Selanjutnya dengan terbentuknya Provinsi Banten melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000, dan hasil RUPS PD. PK sewilayah Banten, serta surat permohonan Bupati kepada Gubernur Jawa Barat perihal permohonan masuknya Pemerintah Provinsi Banten sebagai salah satu pemilik modal (saham) sebesar 15% pada PD. PK di wilayah Banten telah terjadi perubahan kepemilikan modal (saham).

Untuk meningkatkan perkembangan dan kesehatan usaha lembaga, Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan baru berupa Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/26/PBI/2006 tanggal 8 Nopember 2006 tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR) khususnya mengenai perubahan modal dasar yaitu:

- a. Minimum modal disetor untuk BPR yang berada di Wilayah Bodetabek dan dalam Ibukota Provinsi minimum modal disetor masing-masing lembaga sebesar Rp. 2.000.000.000,- (dua miliar rupiah);
- b. Minimum modal disetor untuk BPR di luar Wilayah Bodebek masing-masing lembaga minimum modal disetor sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah), harus dipenuhi secara bertahap pada tahun 2006 sebesar 40%, tahun 2008 sebesar 70%, dan tahun 2010 sebesar 100%.

Dengan adanya ketentuan Bank Indonesia tersebut, penambahan/pengurangan jumlah PD.PK dan dengan masuknya Pemerintah Provinsi Banten sebagai pemilik modal PD.PK, maka terdapat perubahan komposisi kepemilikan saham khususnya PD.PK yang berada di Wilayah Provinsi Banten yang semula pada PD.BPR LPK Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebesar 35%, Pemerintah Kabupaten 50%, PT. Bank Jabar 15%, menjadi Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebesar 15%, Pemerintah Provinsi Banten 15%, Pemerintah Kabupaten 55%, PT. Bank Jabar 15%. Sedangkan untuk PD.PK yang belum berbentuk BPR(PD.LPK), kepemilikan saham Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang semula sebesar 45%, Pemerintah Kabupaten 55%, menjadi Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebesar 30%, Pemerintah Provinsi Banten 15%, dan Pemerintah Kabupaten sebesar 55%.

Dengan adanya perubahan tersebut, maka Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 25 Tahun 2000 dilakukan penyesuaian, dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan, yang kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 30 Tahun 2010 dan terakhir dirubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan yang mengamatkan perlunya dilakukan penggabungan usaha BPR di masing-masing Kabupaten dan perlunya dilakukan perubahan bentuk hukumnya menjadi Perseroan Terbatas.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Strategi Pemberdayaan Ekonomi Daerah

Perekonomian global memiliki keterkaitan yang erat dengan perekonomian nasional berupa globalisasi pasar, globalisasi produksi, struktur industri dalam negeri, orientasi dan sistem ekonomi nasional. Hal tersebut merupakan tantangan sekaligus peluang bagi pemerintah untuk membangun perekonomian nasional yang tangguh, yang dapat mengintegrasikan orientasi global berupa peningkatan daya saing, dengan orientasi nasional berupa perlindungan dan pemberdayaan ekonomi daerah serta pemerataan pendapatan. Salah satu langkah strategis adalah kebijakan otonomi daerah yang diharapkan dapat memperkuat basis perekonomian daerah, sehingga memberikan kontribusi terhadap perkuatan perekonomian nasional.

Terdapat tiga faktor fundamental yang telah mempengaruhi proses globalisasi ekonomi, yaitu ¹¹:

1. *Improvements in the technology of transportation and communication have reduced the costs of transporting goods, services, and factors of production and of communicating economically useful knowledge and technology.*

¹¹ Michael Mussa, Economic Counselor and Director of Research IMF, Factors Driving Global Economic Integration, Presented in Jackson Hole, Wyoming at a Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City on "Global Opportunities and Challenges", August 25, 2000.

2. *The tastes of individuals and societies have generally, but not universally, favored taking advantage of the opportunities provided by declining costs of transportation and communication through increasing economic integration.*
3. *Public policies have significantly influenced the character and pace of economic integration, although not always in the direction of increasing economic integration.*

Setiap negara di dunia dewasa ini dihadapkan pada interdependensi global, yaitu interdependensi antar negara yang satu dengan negara yang lain yang membentuk suatu sistem ekonomi global. Konsekuensi dari adanya interdependensi global tersebut adalah peristiwa ekonomi yang terjadi di suatu negara seperti depresi ekonomi, dapat berkembang dan mempengaruhi perekonomian di negara lain.

Penyelenggaraan otonomi daerah berlangsung sejalan dengan ketergantungan terhadap sistem perekonomian global. Pada satu sisi, globalisasi perekonomian dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dunia, namun di sisi lain globalisasi perekonomian yang disertai liberalisasi perdagangan, globalisasi teknologi informasi dan kebudayaan dunia dapat menjadi ancaman terhadap eksistensi suatu negara, termasuk ancaman bagi perekonomian nasional dan perekonomian daerah. Oleh karena itu perlu disusun strategi perekonomian nasional yang didukung sepenuhnya oleh Daerah agar dalam sistem perekonomian global tersebut, Indonesia dapat berperan sebagai subjek yang sejajar dengan negara-negara maju, dan tidak menjadi objek semata.

Strategi perekonomian tersebut harus tetap berpegang pada amanat konstitusi. Salah satu amanat yang sangat mendasar dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah bahwa perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi dan kemakmuran bagi masyarakat dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, dalam pengembangan sistem ekonomi kerakyatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat harus bertumpu pada mekanisme pasar dengan prinsip persaingan sehat, sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat, yang berbunyi :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pengembangan ekonomi rakyat harus diarahkan untuk memperkuat peran perekonomian rakyat dalam perekonomian nasional. Sejalan dengan hal tersebut, subsidi dan berbagai bentuk proteksi terhadap mekanisme pasar harus dikurangi, karena subsidi dan proteksi menyebabkan ekonomi rakyat tidak memiliki daya saing dan keunggulan komparasi sehingga tidak mampu berperan dalam ekonomi global.

Dalam perspektif mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah sekaligus menghadapi globalisasi perekonomian, maka strategi pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi daerah adalah :

1. Regulasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pengembangan ekonomi daerah sesuai kewenangan pemerintah daerah dan penegakan hukum (*law enforcement*). Pelaksanaan demokrasi ekonomi tidak akan tercapai tanpa adanya keadilan hukum, karena keadilan hukum adalah landasan bagi keadilan ekonomi. Bidang hukum yang langsung terkait dengan kegiatan ekonomi adalah bidang hukum kepemilikan aset, termasuk didalamnya hukum yang memberikan kepastian hak milik dan hukum yang membatasi hak milik secara kualitatif maupun kuantitatif, hukum yang mengatur transaksi ekonomi dan proses ekonomi pada umumnya.
2. Menciptakan persaingan yang sehat berdasarkan mekanisme pasar untuk mewujudkan kekuatan yang seimbang diantara pelaku ekonomi, misalnya dengan menghilangkan segala bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan. Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan beberapa bentuk-bentuk pemusatan kegiatan ekonomi yang tidak sehat baik dalam bentuk perjanjian maupun kegiatan sebagai berikut :
 - a. *Oligopoli*, yaitu secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa.
 - b. *Penetapan harga* atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar yang sama.

- c. *Pembagian wilayah pemasaran* atau alokasi pasar terhadap barang dan jasa.
- d. *Pemboikotan*, yaitu menghalangi pelaku usaha lainnya untuk melakukan usaha yang sama atau menolak menjual setiap barang dan atau jasa dari pelaku usaha lain.
- e. *Kartel*, yaitu mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa.
- f. *Trust*, yaitu membentuk gabungan perusahaan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perusahaan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa.
- g. *Oligopsoni*, yaitu bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan.
- h. *Integrasi vertikal*, yaitu menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung.
- i. *Perjanjian tertutup*, yaitu yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan atau pada tempat tertentu; atau pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau harga atau potongan harga tertentu atas barang dan atau jasa.

- j. *Perjanjian dengan pihak luar negeri* yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
 - k. *Monopoli*, yaitu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa.
 - l. *Monopsoni*, yaitu penguasaan penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan.
 - m. *Penguasaan pasar*.
 - n. *Persekongkolan* untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, atau untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan, atau menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya.
3. Memberdayakan koperasi dan usaha kecil menengah dan pelaku usaha sektor riil di daerah agar memiliki ketahanan regional yang ampuh terhadap berbagai bentuk ancaman penetrasi pasar, serta meningkatkan kapabilitas, *entrepreneurship*, serta kemampuan memanfaatkan peluang ekonomi dan daya saing dalam persaingan ekonomi dan bisnis global.
4. Meningkatkan peran pengusaha daerah sebagai penggerak dinamika kegiatan ekonomi di daerah melalui :
- a. penciptaan usaha-usaha baru yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif yang prospektif.
 - b. penguasaan pasar lokal dan menembus pasar daerah lainnya.
 - c. menarik investor dari luar untuk menanamkan modalnya.
 - d. kemitraan dengan investor asing.

5. Memberdayakan BUMD sebagai perintis usaha, penyeimbang kekuatan pasar dan penunjang pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, melalui pengelolaan BUMD secara efisien dan produktif.
6. Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar dan keluar dari perangkap kemiskinan (*poverty trap*).
Pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air minum, perbaikan gizi, perumahan dan kesempatan kerja merupakan bagian dari upaya memperkuat kemampuan produktif masyarakat sehingga perekonomian masyarakat dapat berkembang dengan kekuatan yang bersumber dari dirinya sendiri dalam rangka kemandirian perekonomian rakyat.
7. Mengelola kekayaan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia di daerah secara tepat sehingga terjadi proses transformasi ekonomi dan sosial ke arah terwujudnya masyarakat madani yang demokratis, berkeadilan dan berkemakmuran serta hidup dalam lingkungan yang sehat (*civil society with human face*).
Strategi pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi daerah tersebut harus dituangkan dalam peraturan daerah sebagai salah satu produk hukum daerah yang merupakan sarana untuk mengatur, merubah dan memperbaiki keadaan masyarakat, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Investasi merupakan salah satu instrumen pembangunan ekonomi yang sangat penting untuk mendorong pertumbuhan perekonomian daerah. Besarnya sumberdaya alam suatu daerah tidak akan berarti banyak, apabila tidak terdapat cukup investasi atau penanaman modal

untuk mengembangkan potensi sumberdaya alam tersebut. Investasi yang ditanamkan di daerah terdiri dari investasi domestik dan investasi asing, yang meliputi investasi portofolio (*portofolio investment*) dan investasi langsung (*foreign direct investment*) oleh perusahaan multinasional.

Investasi portofolio (*portofolio investment*) adalah penanaman modal asing yang berlangsung melalui bursa saham (*stock exchange*), dimana para investor membeli saham-saham yang menurut mereka prospektif dan menguntungkan.

Dalam praktik, modal asing yang masuk dalam bentuk portofolio sangat rentan terhadap perubahan, karena para investor dapat memindahkan modal dengan melepas saham-saham yang dimiliki. Investasi langsung (*foreign direct investment*) adalah penanaman modal asing yang berlangsung melalui pembangunan unit-unit produksi langsung di daerah dimana investasi ditanamkan. Adanya investasi langsung dapat menguntungkan daerah dalam mengelola potensi sumberdaya alam (*natural resource endowments*) yang dimiliki, bersifat jangka panjang, dan secara langsung menimbulkan multiplier effect berupa sumber devisa, peningkatan ekspor nasional, industrialisasi, penciptaan lapangan kerja, alih teknologi (*transfer of technology*) dan optimalisasi potensi sumberdaya alam di daerah.

Berkaitan dengan investasi langsung (*foreign direct investment*), maka perusahaan asing yang berinvestasi di suatu negara harus tunduk pada

hukum negara tempat penanaman modal dilakukan, sebagaimana dinyatakan oleh George Ball¹² sebagai berikut :

“Corporation citizen does business outside the country of its nationality by sufferance of the local state, the host government. If a corporate citizen affronts the host it can, like human guest, be expelled and like an innkeeper who impounds the guest laundry, the host government may confiscate whatever immovable property the guest company leaves behind the process euphemistically described as nationalization, expropriation or more recently, a gradually increasing participation. There is no doubt that the host government has the power to tax, regulate, expropriate, and expell any company that does business within its borders. It is because the host government has control power”.

Kewajiban perusahaan asing dalam rangka *foreign direct investment* untuk tunduk pada hukum negara tempat penanaman modal dilakukan, terdapat dalam Kode Etik (*Code of Conduct*) Perusahaan Multinasional yang tercantum dalam *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order paragraph 4 (g)*¹³, yang berbunyi :

“The right to control transnational corporations is one of the fundamental principles of the new order : The New international economic order should be founded on full respect for the following principles :

(g) regulation and supervision of the activities of transnational corporations by taking measures in the interest of the national economies

¹² Ade Maman Suherman, *Organisasi Internasional dan Integrasi dan Ekonomi Regional dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 130.

¹³ *Ibid*, hlm. 195-196.

of the countries where such transnational corporations operate on the basis of the full sovereignty of those countries”.

Tujuan pengelolaan investasi daerah adalah ¹⁴:

1. Untuk menggairahkan dan meningkatkan investasi Daerah;
2. Mendorong efek berantai (*multiplier effect*) dari investasi terhadap pertumbuhan ekonomi Daerah;
3. Mengurangi birokrasi dan biaya perizinan investasi;
4. Mengoptimalkan pemanfaatan aset atau potensi ekonomi Daerah; dan
5. Meningkatkan kemandirian dalam pembiayaan pembangunan Daerah.

B. Pengaturan Bentuk Hukum

1. Sejarah Pemikiran Pendirian Perusahaan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959, yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960, dalam usaha mengadakan sinkronisasi dari segala kegiatan ekonomi, perlu ditinjau dan ditelaah kembali mengenai status dan organisasi dari Perusahaan Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi yang riil dan luas kepada daerah-daerah dengan mengingat kemampuan daerah masing-masing, ditetapkan dasar-dasar untuk mendirikan Perusahaan Daerah. Hasil

¹⁴ Doli D. Siregar, Manajemen Aset : Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2004, hlm. 524.

Perusahaan Daerah adalah salah satu dari pada pendapatan pokok dari Daerah.

Perusahaan yang didirikan oleh Daerah pada saat ini umumnya merupakan perusahaan yang tidak mengutamakan mencari keuntungan semata-mata, melainkan ditujukan pada terwujudnya fungsi sosial.

Hal ini sesuai dengan prinsip desentralisasi dalam pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Amandemen), yang menghendaki agar daerah swatantra yang dibentuk dapat mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri dengan sebaik-baiknya.

Untuk dapat melaksanakan maksud tersebut, diperlukan adanya sumber-sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada daerah swatantra. Oleh karena itu, selain perusahaan yang mengutamakan kemanfaatan umum, daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah, disamping tujuan utama untuk meningkatkan produksi.

Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah-tangga daerah menurut peraturan perundangan yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Titik berat dari semua kegiatan Perusahaan Daerah, harus ditujukan ke arah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja

dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Cabang produksi yang penting dan yang vital bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan, diusahakan oleh Perusahaan Daerah dengan modal yang untuk seluruhnya adalah modal daerah. Oleh karena itu, maka sebagian dari laba yang diperoleh Perusahaan Daerah harus disediakan bagi dana pembangunan daerah. Guna kepentingan pembangunan daerah, maka segala *funds and forces* dari masyarakat perlu dimobilisasi, dan berhubung dengan itu, koperasi, swasta harus pula diajak ikut serta dengan aktif dalam pendirian Perusahaan Daerah.

Pada dasarnya Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang modalnya untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini berarti bahwa Perusahaan Daerah termaksud sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Dalam rangka pengerahan *funds and forces* sesuai dengan Ketetapan MPRS, perlu diberi peluang keikutsertaan pihak lain dalam Perusahaan Daerah dengan tetap mempertimbangkan tujuan dari keberadaan Perusahaan Daerah, dan kepemilikan Perusahaan Daerah yang sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 ditetapkan bahwa modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, terbagi atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa. Ketentuan ini berlainan dengan perusahaan campuran yang

dikenal pada saat itu, yaitu perusahaan yang didirikan oleh beberapa pihak berdasarkan KUHPerdata.

Perusahaan Daerah yang telah didirikan berdasarkan peraturan perundangan yang lama ditinjau dan diatur kembali berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, agar terwujud keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum Perusahaan Daerah.

Dalam meninjau dan menelaah status dan organisasi Perusahaan Daerah, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dasar daya guna dalam perusahaan;
2. Dasar "*price and accounting system*" dengan memperhatikan motif yang berdasarkan sosialisme Indonesia;
3. Ketenteraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan;
4. Perkumpulan Koperasi dan pihak swasta dapat diikutsertakan dalam pembinaan dan penyelenggaraan Perusahaan Daerah; dan
5. Sistem ekonomi terpimpin dapat dilaksanakan agar seluruh kegiatan ekonomi dapat diselenggarakan dalam rangka politik negara.

Guna melaksanakan maksud tersebut, sebagai pegangan pertama dalam mengatur Perusahaan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang tersebut, yang modalnya untuk seluruhnya/sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain oleh atau berdasarkan undang-undang.

Dengan adanya ketentuan tersebut, maka semua perusahaan milik Daerah yang didirikan berdasarkan undang-undang yang modalnya berasal dari pemisahan Perusahaan Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 jo. Undang-Undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960, menjadi Perusahaan Daerah.

Dalam undang-undang tersebut ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah yang mengatur pendirian Perusahaan Daerah tersebut. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka semua Perusahaan Daerah yang akan dimasukkan kedalam struktur baru menurut undang-undang, harus ditinjau dan diatur kembali pendiriannya dengan Peraturan Daerah. Demikian pula cara-cara menguasai dan mengurus perusahaan, pertanggungjawaban Direksi, pengawasan dan sebagainya, harus diatur dalam pendirian Perusahaan Daerah dan tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan pokok yang tercantum dalam undang-undang.

Dalam hal Perusahaan Daerah telah didirikan berdasarkan undang-undang, maka modal perusahaan terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian atas kekayaan daerah yang dipisahkan dari Anggaran Belanja Daerah, tetapi tetap masuk neraca kekayaan Daerah. Dengan ketentuan ini, maka Perusahaan Daerah untuk selanjutnya dapat berdiri sendiri tanpa memberatkan *budget* Daerah. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu daerah tidak perlu terdiri atas saham-saham. Apabila modal termaksud merupakan

kekayaan beberapa daerah, maka modal perusahaan perlu terdiri atas saham-saham.

Salah satu jalan yang dapat ditempuh untuk mengerahkan *funds and forces* dari masyarakat di daerah adalah dengan mengikutsertakan warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang Indonesia dan perseronya terdiri dari warga negara Indonesia dalam modal yang diperlukan untuk mendirikan Perusahaan Daerah. Oleh karena itu, dalam undang-undang dimuat ketentuan bahwa modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, terdiri atas saham-saham, yaitu saham-saham prioritas dan saham-saham biasa.

Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, baik Daerah tingkat I (Provinsi) dan atau Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota). Dengan adanya saham-saham prioritas Daerah, segala kegiatan, penguasaan dan pengurusan Perusahaan Daerah pada hakekatnya berada dibawah pimpinan dan pengawasan Kepala Daerah, yang oleh undang-undang diberi wewenang untuk melakukan hak, wewenang dan kekuasaan Pemegang saham prioritas.

Nilai nominal dari saham-saham biasa, ditetapkan sedemikian rupa agar menarik dan memberi kesempatan luas kepada masyarakat untuk memilikinya.

Oleh karena pendirian Perusahaan Daerah menyangkut kepentingan yang lebih luas, yaitu dalam hubungannya dengan pembangunan daerah yang sifatnya komplementer terhadap

pembangunan nasional, maka sesuai dengan sistem desentralisasi berdasarkan ketentuan peraturan perundangan, dalam undang-undang ditegaskan, bahwa Peraturan Daerah yang mengatur tentang pendirian Perusahaan Daerah itu mulai berlaku setelah mendapat pengesahan Menteri Dalam Negeri (karena pada saat itu sifat penyelenggaraan pemerintahan masih sentralistik).

Dengan pengawasan preventif ini, seluruh kegiatan Perusahaan Daerah disesuaikan dengan politik ekonomi negara, sehingga dapat dicegah dilakukannya usaha-usaha yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Untuk menjamin kelangsungan dan keseragaman penguasaan dan pengurusan Perusahaan Daerah, dalam undang-undang ditetapkan bahwa Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas dapat menunjuk badan yang melakukan kontrol atas pekerjaan menguasai dan mengurus Perusahaan Daerah serta pertanggungjawabannya.

Namun demikian, pengawasan preventif dan pengawasan represif yang dilakukan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas ataupun badan yang ditunjuknya, tidak mengurangi kewenangan menurut ketentuan peraturan perundangan dari Menteri Dalam Negeri untuk mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu mengenai pekerjaan penguasaan dan pengurusan Perusahaan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 14 ayat (3) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Kepala Daerah yang melakukan hak,

kewenangan dan kekuasaan pemegang saham/saham prioritas sebagai alat Pemerintah Daerah memberi pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan Perusahaan Daerah.

Mengingat perkembangan Perusahaan Daerah, dalam undang-undang ditetapkan pula, bahwa Jawatan Akuntan Negara (sekarang Inspektorat) berwenang untuk melakukan kontrol atas pekerjaan menguasai dan mengurus Perusahaan Daerah.

Menurut sistem desentralisasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku pada saat itu, Daerah tingkat atas dapat menyerahkan sebagian dari urusan rumahtangganya kepada Daerah tingkat bawahannya berdasarkan Peraturan Daerah. Ketentuan ini memungkinkan diadakannya peninjauan tentang penyerahan sebagian dari laba bersih untuk pembangunan daerah dari Perusahaan Daerah tingkat atas kepada daerah bawahannya, demikian pula penyerahan Perusahaan Daerah oleh daerah tingkat atas kepada daerah tingkat bawahan dan sebaliknya.

Dalam penjelasan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

“Di dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, DPRD dengan sendirinya memperhatikan pula penyelenggaraan usaha-usaha untuk meninggikan kemakmuran dan kesejahteraan penduduknya.

Dalam hendak mewujudkan tujuan ini kepada daerah diberi hak untuk mengadakan Perusahaan Daerah. Mengingat akan ketentuan dalam Pasal 37 dan 38 Undang-Undang Dasar Sementara, maka perusahaan-perusahaan yang dapat diadakan oleh daerah pada umumnya

merupakan perusahaan-perusahaan (utiliteitsbedrijven) yang diadakan sebagai badan publik dan tidak diajukan untuk semata-mata akan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan melepaskan fungsi sosial daripada perusahaan itu terhadap penduduk daerah. Adanya suatu perusahaan dari daerah tidak boleh merusak keseimbangan keuangan umum daerah, sehingga pokok untuk mendirikan Perusahaan Daerah harus didapat dari mengadakan pinjaman. Peraturan umum tentang mengadakan Perusahaan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah”.

Namun dengan diubahnya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi bentuk dan susunan pemerintahan daerah serta kedudukan Kepala Daerah berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, maka hak DPRD untuk mendirikan Perusahaan Daerah harus diartikan sebagai hak dari Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan DPRD).

2. Kedudukan Hukum Perusahaan Daerah

1.1. Perusahaan Daerah sebagai Badan Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, sekalipun dinyatakan bahwa pencabutan tersebut mulai berlaku setelah ada undang-undang baru yang menggantikannya. Sampai saat ini, lebih dari tiga dasawarsa sejak dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, undang-undang pengganti tersebut masih belum ditetapkan.

Pada dasarnya, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu kekayaan daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan secara tersendiri.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menyebutkan bahwa :

- (1) *Perusahaan Daerah didirikan dengan peraturan daerah atas kuasa undang-undang ini.*
- (2) *Perusahaan Daerah termaksud pada ayat (1) adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut.*
- (3) *Peraturan daerah termaksud pada ayat (1) mulai berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan.*

Dalam ilmu hukum, badan hukum (*legal entity*) adalah subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban sebagaimana halnya manusia (*artificial person*).

Mengenai badan hukum, Pasal 1653 KUHPerdata menyebutkan terdapat empat jenis badan hukum (*zedelijke lichaamen*), yaitu :

- a. *Badan hukum yang didirikan oleh kekuasaan umum (zedelijk lichaam op openbaar gezag ingesteld).*
- b. *Badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum (zedelijk lichaam op openbaar gezag erkend).*
- c. *Badan hukum yang diperkenankan karena diizinkan (zedelijk lichaam als geoorloofd toegelsten).*

d. Badan hukum yang didirikan untuk suatu maksud atau tujuan tertentu (*zedelijk lichaam op een bepaald oogmerk ingesteld*).

Beberapa persyaratan tentang pendirian suatu badan hukum adalah ¹⁵ :

a. Persyaratan formal, artinya memenuhi syarat yang ditetapkan peraturan perundang-undangan atau kebiasaan, misalnya didirikan dengan akta notaris dan wajib mendapatkan pengakuan/pengesahan dari negara (pemerintah).

b. Persyaratan material, yaitu :

- 1) memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan para pendirinya;
- 2) memiliki tujuan tertentu (laba atau nirlaba);
- 3) memiliki kepentingan yang relatif stabil dan langgeng; dan
- 4) memiliki organisasi.

Adapun mengenai jenis badan hukum ini terdapat dua jenis badan hukum, yaitu ¹⁶:

a. Badan hukum publik, yaitu badan hukum yang diadakan/didirikan oleh negara (pemerintah) dan memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum, misalnya negara, provinsi, kabupaten, kota, kecamatan.

b. Badan hukum privat/perdata, yaitu badan hukum yang diadakan/didirikan oleh masyarakat dan diakui oleh negara (pemerintah), atau diadakan/didirikan oleh pemerintah, tetapi

¹⁵ Johannes Gunawan, *Badan Hukum Pendidikan dan Otonomi Perguruan Tinggi : Pidato Pengukuhan Prof. Dr. Johannes Gunawan, SH.,LL.M., Senat Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2005, hlm. 17*

¹⁶ Ibid.

tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum, misalnya perseroan terbatas, koperasi, yayasan, BUMN, BHMN, badan hukum pendidikan (*ius constituendum*).

Dalam cara pendirian Perusahaan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, disebutkan bahwa kedudukan Perusahaan Daerah sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah, yaitu setelah mendapat pengesahan Instansi atasan, ketentuan bahwa peraturan daerah harus mendapat pengesahan ini tidak berlaku lagi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang otonomi daerah penggantinya, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) yang terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014..

Namun demikian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah tidak menyebutkan secara tegas apakah Perusahaan Daerah merupakan badan hukum publik atau badan hukum perdata.

Terdapat beberapa indikator untuk mengkaji apakah suatu badan hukum merupakan badan hukum publik atau badan hukum perdata, dan hal ini akan diujikan pada Perusahaan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yaitu :

a. Tujuan

Tujuan Perusahaan Daerah adalah turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 5 ayat 2).

b. Fungsi

Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :

- 1) memberi jasa
- 2) menyelenggarakan kemanfaatan umum
- 3) memperoleh pendapatan (Pasal 5 ayat 1).

c. Tugas dan wewenang

Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (Pasal 5 ayat 4).

d. Cara pendirian

Perusahaan Daerah didirikan dengan peraturan daerah atas kuasa undang-undang (Pasal 4 ayat 1).

Dari keempat indikator tersebut, tiga indikator pertama yaitu tujuan, fungsi, tugas dan wewenang Perusahaan Daerah tunduk pada kaidah-kaidah dan ketentuan-ketentuan dalam hukum perdata, sedangkan dari indikator keempat yaitu cara pendirian Perusahaan

Daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah atau hukum publik, memperlihatkan sifat kekhususan aturan pendirian Perusahaan Daerah (*suigeneris*).

Asumsi bahwa Perusahaan Daerah adalah badan hukum perdata semakin jelas apabila dikaitkan dengan lingkup badan hukum publik dan badan hukum perdata, karena sebagai badan hukum, Perusahaan Daerah mempunyai kedudukan yang sama dengan perusahaan pada umumnya serta tidak mempunyai wewenang publik. Disamping itu, Perusahaan Daerah didirikan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Ketiga undang-undang tersebut memberikan peluang kepada Pemerintah Daerah untuk mendirikan suatu badan hukum perdata dalam upaya untuk memperoleh sumber pendapatan daerah yang potensial.

Oleh karena itu, tujuan pendirian Perusahaan Daerah disamping untuk memperoleh keuntungan yang akan memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah, tetap mempunyai fungsi sosial sesuai dengan peran dan tanggungjawab Pemerintah Daerah sebagai *public servant*.

Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah, yang berasal dari rumpun hukum publik. Namun oleh karenanya tidak dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Daerah dengan demikian secara otomatis merupakan badan hukum publik karena Perusahaan Daerah tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum.

Perusahaan Daerah memenuhi kriteria sebagai badan hukum perdata sebagai berikut :

- a. Dilihat dari cara pendirian atau pembentukannya, Perusahaan Daerah didirikan oleh Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*).
- b. Perbuatan hukum (*rechtshandeling*), dalam melaksanakan kegiatan usahanya Perusahaan Daerah tersebut bertindak dalam kedudukan yang sama dengan badan hukum perdata pada umumnya.
- c. Perusahaan Daerah merupakan badan hukum yang didirikan atas pernyataan kehendak dan perbuatan perdata dari Kepala Daerah sebagai representasi dari Pemerintah Daerah.
- d. Perusahaan Daerah tidak diberikan wewenang melakukan perbuatan hukum publik, misalnya membuat keputusan atau peraturan yang mengikat hukum.

Dari 4 (empat) bentuk badan hukum perdata yaitu Perseroan Terbatas, Yayasan, Koperasi dan Perusahaan Daerah, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam cara

pendirian, pengesahan dan pengumuman keempat badan hukum tersebut, yaitu :

a. Cara Pendirian :

- 1) Perseroan Terbatas dan Yayasan, didirikan dengan akta notaris.
- 2) Koperasi, didirikan dengan akta pendirian di bawah tangan yang memuat Anggaran Dasar.
- 3) Perusahaan Daerah, didirikan dengan peraturan daerah.

b. Pengesahan :

- 1) Perseroan Terbatas dan Yayasan, disahkan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
- 2) Koperasi, disahkan oleh Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah.
- 3) Perusahaan Daerah, tidak terdapat lembaga pengesahan Perusahaan Daerah.

c. Pengumuman :

- 1) Perseroan Terbatas dan Yayasan, diumumkan dalam Tambahan Berita Negara.
- 2) Koperasi, diumumkan dalam Berita Negara.
- 3) Perusahaan Daerah, diumumkan dalam Lembaran Daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tidak ada uniformitas perlakuan dalam tata cara pendirian, pengesahan dan pengumuman keempat bentuk badan hukum perdata tersebut. Masing-masing bentuk badan hukum perdata tersebut tunduk pada undang-undang yang berbeda, sehingga mempunyai kekhususan sesuai dengan sifat badan hukum tersebut.

Demikian pula halnya yang dapat disimpulkan dari pengertian badan hukum privat/perdata yang dikemukakan oleh Johannes Gunawan sebagaimana tersebut di atas, yaitu “badan hukum yang diadakan/didirikan oleh masyarakat dan diakui oleh negara (Pemerintah), atau diadakan/didirikan oleh Pemerintah, tetapi tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat umum”, maka dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Daerah merupakan badan hukum perdata.

Tidak ada penjelasan yang memadai dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku pada saat ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Namun dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD yang Pendiannya ditetapkan dengan Perda. BUMD tersebut terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan yang bertujuan bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, 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 memperoleh laba dan/atau keuntungan. Pendirian BUMD

didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah tingkat atasan dengan semufakat pemegang saham dapat menyerahkan Perusahaan Daerah kepada daerah tingkat bawahannya; Pemerintah Daerah tingkat bawahannya dengan semufakat pemegang saham dapat menyerahkan Perusahaan Daerah kepada daerah tingkat atasannya; demikian pula Pemerintah Daerah dengan semufakat pemegang saham dapat memindahkan Perusahaan Daerah tertentu kepada koperasi.

Pasal 29 menyebutkan bahwa pembubaran Perusahaan Daerah dan penunjukan likuidatornya ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dimana semua kekayaan Perusahaan Daerah setelah diadakan likuidasi dibagi menurut perimbangan nilai nominal saham-saham.

Dari rumusan kedua pasal tersebut jelas terlihat bahwa pemegang saham mempunyai kedudukan yang tinggi dalam Perusahaan Daerah, sama halnya dengan kedudukan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang merupakan organ tertinggi dari Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

1.2. Perbuatan Hukum Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah merupakan badan hukum perdata yang mempunyai hak dan kewajiban serta dapat bertindak sebagai pihak dalam perjanjian dengan pihak lain seperti layaknya seorang manusia (*artificial person*) yang mampu berbuat dan bertanggungjawab menurut hukum. Meskipun Perusahaan Daerah bukan manusia secara alamiah (*natural person*), tapi sebagai badan hukum, Perusahaan Daerah dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum, baik perbuatan hukum bersegi satu (*eenzijdig*) maupun perbuatan hukum yang bersegi dua (*tweezijdig*).

Mengenai perbuatan hukum ini dapat dikemukakan pengertian mengenai perbuatan hukum, perbuatan hukum bersegi satu (*eenzijdig*) dan perbuatan hukum bersegi dua (*tweezijdig*) menurut Chidir Ali ¹⁷.

Perbuatan hukum adalah perbuatan yang akibatnya diatur oleh hukum, karena akibat tersebut dikehendaki oleh yang melakukan perbuatan tersebut. Perbuatan hukum bersegi satu (*eenzijdig*) adalah setiap perbuatan yang berakibat hukum (*rechtsgevolg*) dan akibat hukum tersebut ditimbulkan oleh kehendak satu subjek hukum, yaitu satu pihak yang telah melakukan perbuatan itu, misalnya mendirikan yayasan (*stichtingshandeling*). Sedangkan perbuatan hukum bersegi dua (*tweezijdig*) adalah setiap perbuatan yang akibat hukumnya ditimbulkan oleh kehendak dua subjek hukum, yaitu dua pihak atau lebih.

¹⁷Chidir Ali : op.cit, hlm. 182-183.

Setiap perbuatan hukum yang bersegi dua merupakan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang berbunyi : “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

Oleh sebab itu dalam Perusahaan Daerah terdapat orang yang mewakili Perusahaan Daerah serta bertindak untuk dan atas nama Perusahaan Daerah. Dasar kewenangan mewakili adalah karena wakil dari Perusahaan Daerah tersebut merupakan organ atau alat perlengkapan dari Perusahaan Daerah.

Menurut Soenawar Soekowati, batasan perwakilan adalah mempertanggungjawabkan suatu perbuatan hukum kepada orang lain, sepanjang dalam batas wewenang yang diberikan kepadanya, untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan prinsipalnya¹⁸.

Selanjutnya Soenawar Soekowati menyebutkan bahwa terdapat tiga golongan perwakilan (*vertegenwoordiging*), yaitu¹⁹:

- a. Perwakilan menurut undang-undang (*wettelijke vertegenwoordiging*), yaitu perwakilan yang timbul (berdasarkan) dari undang-undang, artinya undang-undang telah menunjuk, menentukan dan menetapkan siapa-siapa yang dapat menjadi wakil.

¹⁸Ibid, hlm. 187.

¹⁹Ibid.

- b. Perwakilan menurut perjanjian (*volmacht*), artinya kekuasaan untuk mewakili (*vertegenwoordigings macht*) dapat timbul dari (berdasarkan) perjanjian pemberian kuasa (*lastgeving*) atau perjanjian kerja (*arbeidsovereenkomst*) atau dari perjanjian untuk mengadakan suatu *trustee* (*waarbij een trustee wordt aan gesteld*).
- c. Perwakilan organik (*organieke vertegenwoordiging*), artinya perwakilan yang timbul dari (berdasarkan) statuten suatu badan hukum, dan tidak ada perjanjian maupun undang-undang.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, wakil Perusahaan Daerah disebut Direksi, yang diberi kekuasaan untuk mengurus dan mewakili Perusahaan Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Oleh karena itu Perusahaan Daerah mampu melakukan perbuatan hukum, baik perbuatan hukum yang bersegi satu (*eenzijdig*) maupun perbuatan hukum yang bersegi dua (*tweezijdig*) atau perjanjian yang dipersonifikasikan melalui wakilnya atau Direksi.

Tanggungjawab Direksi Perusahaan Daerah dalam mengelola aset Perusahaan Daerah terdapat pula dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yaitu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga dan Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah, yang selanjutnya dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang Dipisahkan.

Pasal 2 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang Dipisahkan menyebutkan bahwa :

“Direksi Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah sebagai pembantu penyelenggara kuasa barang berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan barang dalam lingkungannya”.

Sedangkan dalam Pasal 1 butir 10 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “pengelolaan” adalah :

“Rangkaian kegiatan dan tindakan yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan dan perubahan status hukum serta penatausahaannya”.

Dengan demikian, Perusahaan Daerah merupakan subyek hukum (*subjectum juris*), yaitu subjek hukum yang mandiri (*persona standi in iudicio*), yang mempunyai hak dan kewajiban dalam hubungan hukum.

3. Fungsi Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah didirikan dengan maksud untuk mempertinggi produksi, menjadi motor dalam pembangunan ekonomi di daerah dan menambah penghasilan daerah, namun tidak mengutamakan mencari keuntungan semata-mata, melainkan mempunyai misi sosial yang mengutamakan kemanfaatan umum. Oleh karena itu, keberadaan Perusahaan Daerah tidak terlepas dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang diaplikasikan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang selengkapnya berbunyi :

- (1) *Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :*
 - a. *memberi jasa*
 - b. *menyelenggarakan kemanfaatan umum*
 - c. *memupuk pendapatan.*
- (2) *Tujuan Perusahaan Daerah ialah turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.*
- (3) *Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.*
- (4) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.*

Dari bunyi Pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah tersebut di atas terlihat adanya motif profit sekaligus motif sosial yang harus dijalankan oleh Perusahaan Daerah.

Meskipun Pemerintah Daerah melalui Perusahaan Daerah bertindak di lapangan hukum perdata, namun Perusahaan Daerah diadakan dalam rangka melayani kepentingan umum. Kendatipun Perusahaan Daerah tersebut dimaksudkan juga untuk memperoleh keuntungan, namun laba yang diperolehnya merupakan penerimaan daerah yang dipergunakan untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah disebutkan bahwa dalam penelaahan status Perusahaan Daerah, dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Dasar daya guna dalam perusahaan
- b. Dasar "*price and accounting system*" dengan memperhatikan motif yang berdasarkan sosialisme Indonesia
- c. Ketenteraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan supaya dapat terpelihara sebaik-baiknya
- d. Perkumpulan koperasi dan pihak swasta dapat diikuti-sertakan dalam pembinaan dan penyelenggaraan Perusahaan Daerah
- e. Sistem ekonomi terpimpin dapat dilaksanakan supaya segala kegiatan ekonomi dapat diselenggarakan dalam rangka politik negara.

Mengenai fungsi Perusahaan Daerah (dan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas) yang bergerak di bidang pelayanan umum serta menjadi sumber pendapatan asli daerah ditegaskan dalam Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Dari bunyi Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, nampak bahwa walaupun pada hakekatnya Perusahaan Daerah bebas bergerak dalam bidang usaha apapun, namun terdapat ketentuan yang membatasi, karena bidang usahanya terbatas sesuai urusan rumah tangga daerah berdasarkan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pelayanan umum (*public service*). Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah maupun penjelasannya tidak menyebutkan apa saja yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah, karena sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku pada saat itu, urusan rumah tangga daerah terdapat dalam undang-undang pembentukan daerah masing-masing, yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Asep Warlan Yusuf memberikan perbandingan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai kewenangan daerah otonom sebagai berikut ²⁰ :

- a. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa :
 - 1) Daerah provinsi mempunyai kewenangan pemerintahan yang lintas kabupaten/kota, serta kewenangan lain dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
 - 2) Daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, peradilan, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan lain, yang meliputi kebijakan perencanaan dan pengendalian, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam dan teknologi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.
- b. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib

²⁰ Asep Warlan Yusuf, Perbandingan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah antara UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2001, Bahan Kuliah Hukum Pemerintahan Daerah dan Bisnis, Fakultas Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2004, hlm. 6-7.

dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan dari bunyi Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dapat disimpulkan bahwa penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan oleh Perusahaan Daerah tidak dimaksudkan untuk menafikan pasar kompetitif dan melaksanakan monopoli, melainkan agar kesejahteraan rakyat terjamin dan dapat menikmati sumber-sumber kemakmuran dari bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya.

Disamping itu, penguasaan tersebut memunculkan peran pemerintah di bidang ekonomi dalam pengawasan arah kegiatan ekonomi, dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi serta untuk memberikan arah bagi

perkembangan usaha swasta yang tidak boleh menyimpang dari asas demokrasi yang merupakan ciri dari sistem ekonomi terpimpin.

Pengertian demokrasi ekonomi memiliki ciri-ciri sebagai berikut ²¹:

- a. Perekonomian berasas kekeluargaan
- b. Pengawasan oleh lembaga-lembaga perwakilan
- c. Cabang-cabang produksi yang penting dikuasai oleh negara
- d. Hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak
- e. Hak milik berfungsi sosial
- f. Daya kreasi warga negara bebas dikembangkan
- g. Fakir miskin memperoleh jaminan sosial.

Strategi penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan oleh Perusahaan Daerah didasarkan pada alasan sebagai berikut ²² :

- a. Ada kekhawatiran pemerintah, bahwa bila dibiarkan bebas, alat produksi akan dikuasai oleh modal asing dan kelompok-kelompok etnis Tionghoa.
- b. Perusahaan Daerah cocok untuk melaksanakan program restrukturisasi ekonomi yang berkembang pada tahun 1960-an, dan investasi oleh Perusahaan Daerah dapat diarahkan untuk menentukan arah pembangunan ekonomi.
- c. Perusahaan Daerah dapat menjadi unsur stimulasi pengembangan sektor swasta di Indonesia. Perusahaan Daerah mempunyai kemampuan untuk masuk ke berbagai sektor, sekaligus memberikan

²¹Privatisasi di Indonesia : Teori dan Implementasi, Indra Bastian, Salemba Empat, Jakarta, 2002, hlm. 146.

²²Ibid, hlm. 95.

berbagai dorongan dan kemudahan kepada investor dalam bidang yang kurang menguntungkan.

Namun fakta menunjukkan bahwa kedudukan Perusahaan Daerah yang harus mengusung misi profit motif sekaligus sosial motif dengan keterbatasan jenis usaha yang dapat dilakukan oleh Perusahaan Daerah hanya pada bidang-bidang yang merupakan urusan atau wewenang Pemerintah Daerah sulit diimplementasikan, karena kurang *marketable* dan tidak *bankable*. Hal-hal demikian yang antara lain menjadi penyebab mengapa Perusahaan Daerah kurang memiliki daya saing (*competitiveness*) dibandingkan Perseroan Terbatas. Pada akhirnya, baik profit motif maupun sosial motif tidak dapat dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah.

C. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Perubahan Bentuk Hukum BUMD

Bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang termuat pada pasal 409 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, karena Undang-Undang ini hanya mengakui bentuk Hukum Perumda dan Perseroda yang termuat pada pasal 334 dan Pasal 339.

Merujuk pada Pemerintah Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 114 ayat (4) menyatakan bahwa perubahan bentuk Hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dengan adanya perubahan bentuk hukum

tersebut agar kedudukan hukumnya jelas dan mampu meningkatkan pengelolaan manajemen, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan

Penegasan Perseroan Terbatas (Perseroda) termuat pada pasal 339 ayat (1) menyatakan bahwa “Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang kepemilikan sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh Pemerintah Daerah”, sehingga BUMD berbentuk PT tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.

Dengan Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas, tidak merubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD).

D. Prospek Pengembangan BUMD dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

Perlu ditetapkan strategi agar BUMD dapat berperan serta sebagai entitas hukum yang diakui dalam globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan. Fakta hukum membuktikan bahwa sampai saat ini BUMD menghadapi berbagai kendala baik internal maupun eksternal untuk dapat mengembangkan usahanya secara wajar sebagaimana entitas bisnis milik swasta. Oleh karena itu pemerintah daerah harus melakukan *reinventing* BUMD dengan restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi sebagai suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan mempunyai interdependensi satu sama lain, dengan cara :

1. Restrukturisasi

Restrukturisasi dilakukan melalui penataan ulang usaha (*business restructuring*), keuangan (*financial restructuring*), manajemen (*management restructuring*), struktur organisasi (*organization restructuring*) dan bidang hukum (*legal restructuring*).

Dalam hal ini perlu dikaji mengenai kemungkinan dilaksanakannya penggabungan (*merger*) atau pengambilalihan (*akuisisi*), mengubah bentuk usaha termasuk membentuk *holding company*, dikaitkan dengan *core competence*, penjualan saham melalui mekanisme pasar modal (*go-public*) maupun penempatan saham pada perusahaan swasta yang dipilih (*privat placement*) serta mencari mitra strategis untuk mendukung perusahaan.

2. Profitisasi

Selama ini, profitisasi diartikan secara sempit yaitu penambahan modal perusahaan oleh pemerintah daerah selaku pemilik BUMD. Dalam hal ini, apa yang harus dilakukan dalam rangka *reinventing* BUMD lebih ke arah peningkatan kinerja melalui konsolidasi internal untuk meningkatkan pendapatan (*revenue enhancement*), pemberian kewenangan yang lebih luas kepada Direksi serta penghapusan kontrak-kontrak bernuansa korupsi, kolusi dan nepotisme.

3. Privatisasi

Terdapat dua strategi privatisasi, yaitu proses divestasi yang ditandai dengan pemindahtanganan kepemilikan pemerintah daerah terhadap BUMD baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak swasta, yang dapat dilaksanakan dengan *go-public* melalui pasar modal ataupun melalui *privat placement*, serta proses non-divestasi yang merupakan suatu pembenahan internal perusahaan dengan mengundang profesional

bisnis dari luar BUMD untuk mengelola BUMD serta melakukan berbagai kerjasama kemitraan dengan mitra strategis (*strategic partnership*).

Privatisasi hendaknya tidak disikapi secara apriori. Belajar dari pengalaman privatisasi Badan Usaha Milik Negara di Inggris yang digulirkan oleh Perdana Menteri Margaret Thatcher pada tahun 1979 yang berhasil mencapai tujuan yang diharapkan berupa perbaikan kinerja BUMN, maka ide privatisasi harus diterima sebagai salah satu alternatif. Pada saat itu Badan BUMN di Inggris sedang mengalami inefisiensi dan produktivitas yang rendah sehingga mengancam kebangkrutan negara. Dengan mendapat perlawanan luas dari berbagai kalangan baik masyarakat maupun parlemen, Margaret Thatcher melaksanakan privatisasi BUMN. Privatisasi tersebut berjalan lancar, terutama karena didukung budaya masyarakat Inggris yang sangat kapitalistik dan sangat memuja *market mechanism*.

Di negara berkembang harus diakui, banyak upaya privatisasi mengalami kegagalan, termasuk privatisasi BUMN di Indonesia. Contoh kasus adalah privatisasi PT Semen Gresik dengan melibatkan PT Semen Padang dan Tonasa, PT Bank Central Asia, PT Indosat dan Bank Niaga yang berkembang menjadi polemik luas, bahkan sampai diproses di pengadilan. Hal ini disebabkan latar belakang budaya, sejarah dan sistem ekonomi yang dianut di negara berkembang termasuk Indonesia belum sepenuhnya terbuka terhadap ide privatisasi.

Semangat nasionalisme dan patriotisme seringkali mengemuka walaupun kadang-kadang tidak proporsional karena sama sekali mengabaikan manfaat privatisasi itu sendiri yang bisa membawa pengaruh terhadap pengelolaan dan penerapan *good corporate governance* yang lebih baik.

Melihat pengalaman di negara maju dan negara berkembang, BUMN/BUMD pada umumnya menjadi alat dan objek birokrat dan politisi untuk mendapatkan manfaat bagi kelompoknya sendiri, yang pada akhirnya berakibat pada sulitnya BUMN/BUMD tersebut berkembang menjadi korporasi yang sehat dan kompetitif. Jabatan Direksi dan Komisaris seringkali merupakan keputusan politis daripada didasarkan pada pertimbangan kemampuan profesional, integritas yang tinggi serta kinerja usahanya. Demikian pula tekanan politik seringkali membuat harga jasa publik seperti bahan bakar minyak, air minum dan transportasi lebih rendah dari harga pasar, yang pada akhirnya sangat memberatkan anggaran pemerintah (daerah) yang harus menutupi selisih biaya tersebut dengan cara memberikan subsidi.

Melalui studi komparasi dari keberhasilan dan kegagalan privatisasi tersebut, maka pelaksanaan *reinventing* BUMD melalui restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi harus dilaksanakan secara efektif yang didasari dengan semangat *good governance* dan *clean government*, sehingga akan menghasilkan satu entitas hukum BUMD yang mempunyai keunggulan komparatif serta dapat berperan sebagai subjek didalam globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan.

Dalam proses *reinventing* Perusahaan Daerah harus meliputi pula perubahan bentuk hukum BUMD, karena dengan bentuk hukum Perusahaan Daerah, perusahaan akan mengalami kesulitan untuk diakui sebagai entitas hukum dalam dunia bisnis internasional, berupa :

1. Perangkat hukum yang membatasi ruang gerak Perusahaan Daerah;
2. Tidak dikenalnya bentuk badan hukum Perusahaan Daerah oleh dunia bisnis internasional;

3. Kesulitan Perusahaan Daerah untuk memperoleh dokumen ekspor untuk mengekspor produk Perusahaan Daerah;
4. Pekatnya intervensi pemerintah daerah selaku pemilik Perusahaan Daerah, yang menyebabkan kondisi *over-bureucratized* yang berakibat pada ketidakmampuan Direksi mengambil keputusan secara independen dalam hal-hal yang bersifat strategis-korporasi bahkan yang bersifat teknis-bisnis sekalipun.

Oleh karena itu perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas yang akan memberikan keleluasaan untuk mengembangkan usahanya sehingga perannya sebagai motor penggerak perekonomian daerah dapat terwujud. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah pada pasal 4 ayat 1 bahwa bentuk hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dapat berupa Perumda atau Perseroan Terbatas (Perseroda). Dengan adanya berbagai kendala dalam operasional Perusahaan Daerah, maka bentuk badan hukum yang dimungkinkan untuk BPR agar dapat berkembang dan menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* secara efektif, yang merupakan tuntutan dunia usaha modern dalam percaturan bisnis adalah Perseroan Terbatas, sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Dengan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang menerapkan sepenuhnya prinsip-prinsip *good corporate governance*, prinsip manajemen modern dan profesionalisme, maka BUMD dituntut untuk selalu berorientasi pada perilaku bisnis, efisien, efektif, produktif dan antisipatif, serta mampu

bersaing untuk memenangkan persaingan yang semakin ketat, sekaligus membangun keunggulan komparatif.

Sebagai alat otonomi daerah, BUMD harus berperan dalam mendorong pertumbuhan perekonomian daerah (*agent of development*). Demikian pula sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, maka BUMD harus memiliki kedudukan yang strategis dalam sistem dan struktur perekonomian daerah tanpa meninggalkan fungsi sosialnya.

Disamping itu perlu pula dikembangkan bentuk induk perusahaan (*holding company*), dengan beberapa langkah alternatif :

1. Pembentukan suatu Perseroan Terbatas baru yang selanjutnya berperan sebagai induk perusahaan (*holding company*), dengan beberapa BUMD yang telah ada sebagai anak perusahaan.
2. Salah satu BUMD diubah bentuk hukum badan usahanya menjadi Perseroan Terbatas yang bertindak sebagai induk perusahaan, sedangkan BUMD lainnya menjadi anak perusahaan.
3. Dilakukan merger sejumlah BUMD yang memiliki bisnis inti (*core business*) yang sama, dengan ketentuan bisnis tersebut paling menguntungkan dan memiliki peluang usaha yang besar. BUMD tersebut akan bertindak sebagai induk perusahaan, sedangkan BUMD di bidang usaha lainnya menjadi anak perusahaan.

Dalam pengembangan bentuk induk perusahaan (*holding company*) tersebut, perlu dipertimbangkan beberapa aspek hukum sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya, yang mengatur tentang pembentukan induk perusahaan (*holding company*).

2. Hubungan hukum antara induk perusahaan dengan anak perusahaan, yang ekuivalen dengan hubungan antara pemegang saham induk perusahaan dan anak perusahaan. Mengingat kompleksitasnya, maka hubungan hukum ini perlu diatur secara jelas dalam Anggaran Dasar anak perusahaan.
3. Perbuatan hukum anak perusahaan keluar, misalnya dalam melaksanakan hubungan kerjasama dengan pihak ketiga atau melaksanakan penyertaan modal pada perusahaan lain.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada prinsipnya memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Peraturan daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya peraturan daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan peraturan daerah dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Jawa Barat.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan :

1. Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan landasan filosofis Raperda, karena pengaturan perubahan bentuk hukum PD.BPR menjadi Perseroan Terbatas dimaksudkan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan, yaitu melaksanakan pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya.

2. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu mempunyai pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sehingga Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, dalam hal ini perubahan bentuk hukum PD. BPR menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda).

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya naskah akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dalam hal ini, landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum PD. BPR Menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda), yaitu upaya Pemerintah Daerah untuk penyesuaian dengan perkembangan iklim dan persaingan dunia usaha, dimana bentuk badan hukum Perseroan Terbatas dipandang lebih diterima di lingkungan usaha, baik nasional maupun internasional.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Rancangan Peraturan Daerah dan hukum positif, yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum guna menjamin kepastian hukum, ketertiban dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum.

Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Dalam hal ini, landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum PD.BPR Menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda), meliputi :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan;
5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan;
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
8. 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;
9. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 30 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan.

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

A. Jangkauan

Jangkauan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon menjadi Perseroan Terbatas/PT (Perseroda) adalah untuk terwujudnya BUMD sebagai *agent of development*, sehingga keberadaan BUMD dalam bentuk Perseroan Terbatas akan menjadi daya ungkit bagi peningkatan perekonomian masyarakat dan Daerah.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda), yaitu sebagai upaya untuk menyesuaikan perkembangan iklim dan persaingan dunia usaha, dimana bentuk badan hukum PT dipandang lebih diterima di lingkungan usaha baik nasional maupun internasional. Selain itu, perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon menjadi Perseroan Terbatas telah diamanatkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan.

C. Ruang Lingkup Materi

1. Judul

Raperda ini berjudul “Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda)”, karena Raperda ini pada intinya mengatur mengenai perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda), sebagai upaya dalam meningkatkan kinerja dan daya saing untuk menjaga keberadaan dan kesinambungan perusahaan, serta untuk mewujudkan BUMD sebagai agen pembangunan dan sebagai sumber pendapatan asli daerah, serta menggerakkan perekonomian Daerah.

2. Konsiderans

Konsiderans Peraturan Daerah memuat pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal dari Peraturan Daerah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut (dalam hal ini Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan). Untuk itu, bunyi rumusan untuk konsiderans menimbang adalah :

“ a. bahwa sebagai tindak lanjut amanat Pasal 64a Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan atas

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan, telah dilakukan merger Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon;

- b. bahwa berdasarkan hasil merger Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon sebagaimana dimaksud pada pertimbangan huruf a, perlu dilakukan perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon Menjadi Perseroan Terbatas (Perseroda).

3. Dasar Hukum

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian apabila terdapat peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan

Peraturan Daerah, maka peraturan perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum. Terdapat restriksi dalam pencantuman dasar hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi dengan Peraturan Daerah.

Dengan demikian, maka dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah :

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia tanggal 4 Juli 1950) Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 15) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4010);
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
- d. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
 - e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
 - f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, 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);
 - g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2010 Nomor 31 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 93); Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (Lembaran Daerah

Provinsi Jawa Barat Tahun 2006 Nomor 185 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 185);

- h. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2016 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2016 Nomor 9 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10);

4. Ketentuan Umum

Dalam praktik di Indonesia, "*definition clause*" atau "*interpretation clause*" biasanya disebut dengan Ketentuan Umum. Dengan sebutan demikian, seharusnya, isi yang terkandung di dalamnya tidak hanya terbatas pada pengertian-pengertian operasional istilah-istilah yang dipakai seperti yang biasa dipraktikkan selama ini. Dalam istilah "Ketentuan Umum" seharusnya termuat pula hal-hal lain yang bersifat umum, seperti pengantar, pembukaan, atau "*preamble*" peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, telah menjadi kelaziman atau kebiasaan bahwa setiap perundang-undangan selalu didahului oleh "Ketentuan Umum" yang berisi pengertian atas istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi ketentuan umum ini persis seperti "*definition clause*" atau "*interpretation clause*" yang dikenal di berbagai negara.

Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.

Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau

- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam Pasal atau Bab.

Ketentuan umum dalam Raperda, meliputi :

- a. Daerah Provinsi adalah Daerah Provinsi Jawa Barat.
- b. Pemerintah Daerah Provinsi adalah Gubernur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- c. Gubernur adalah Gubernur Jawa Barat.
- d. Pemerintah Kabupaten adalah Pemerintah Kabupaten Bogor, Pemerintah Kabupaten Indramayu, dan Pemerintah Kabupaten Cirebon.
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat.
- f. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Barat.
- g. Perusahaan Daerah adalah Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Lembaga Perkreditan Kecamatan di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon.
- h. Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta peraturan pelaksanaannya.

- i. Perseroan adalah PT. BPR Bogor Jabar, PT. BPR Indramayu Jabar, dan PT. BPR Cirebon Jabar.
- j. Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.
- k. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan.
- l. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggungjawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar Pengadilan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- m. Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus serta memberi nasihat kepada Direksi, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- n. Modal Dasar adalah jumlah dan nominal modal Perseroan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- o. Modal Disetor adalah sejumlah uang dan/atau nilai aset yang disetor oleh Pemerintah Daerah.
- p. Laba bersih adalah laba Perseroan setelah dikurangi pajak.
- q. Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperanserta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

- r. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada, yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan, dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
- s. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Perseroan baru, yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri, dan status badan hukum Perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
- t. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham Perseroan, yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut.
- u. Pemisahan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha, yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada dua Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada satu Perseroan atau lebih.
- v. Divestasi adalah penjualan surat berharga dan/atau kepemilikan Pemerintah Daerah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain.

5. Batang Tubuh

a. Perubahan Nama dan Bentuk Hukum

Dalam ketentuan ini diatur bahwa apabila Raperda kedepan disetujui menjadi Perda, maka PD.BPR LPK di Daerah Kabupaten Bogor,

PD.BPR LPK di Daerah Kabupaten Indramayu, dan PD.BPR BKPD di Daerah Kabupaten Cirebon yang proses mergernya berdasarkan kepada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 selanjutnya diubah nama dan bentuk hukumnya menjadi PT.BPR Bogor Jabar Perseroda di Daerah Kabupaten Bogor, PT.BPR Indramayu Jabar Perseroda di Daerah Kabupaten Indramayu, dan PT.BPR Cirebon Jabar Perseroda di Daerah Kabupaten Cirebon.

Dengan perubahan nama dan bentuk hukum tersebut, maka segala hak dan kewajiban, kekayaan, Pegawai serta usaha-usaha PD.BPR beralih kepada PT.BPR. Selain itu, dalam ketentuan ini diatur pula bahwa Dalam rangka perubahan bentuk hukum, kepada Gubernur Jawa Barat diberikan wewenang untuk memproses perubahan bentuk hukum PD.BPR menjadi PT.BPR sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan perubahan bentuk hukum tersebut, maka berlaku semua ketentuan hukum yang menyangkut perbankan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan perbankan.

b. Maksud dan Tujuan

Maksud perubahan nama dan bentuk hukum PD.BPR LPK menjadi PT. BPR LPK adalah dalam rangka untuk dapat lebih mengoptimalkan peran dan fungsinya dalam menggerakkan ekonomi kerakyatan. Sementara itu, untuk tujuan perubahan nama dan bentuk hukum PD.BPR LPK menjadi PT.BPR LPK adalah : (a) memperluas wilayah dan produk usaha; (b) meningkatkan daya saing Bank Perkreditan Rakyat Lembaga Perkreditan Kecamatan;

- (c) meningkatkan dayaguna investasi Pemerintah Daerah;
- (d) mengoptimalkan konstribusi Perseroan terhadap Pendapatan Asli Daerah; dan
- (e) menggerakkan perekonomian Daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

c. Hasil Merger

- (1) PD. BPR LPK hasil merger, meliputi:
 - a. PD. BPR LPK di Kabupaten Bogor;
 - b. PD. BPR LPK di Kabupaten Indramayu; dan
 - c. PD. BPR di Kabupaten Cirebon.
- (2) PD. BPR LPK di Daerah Kabupaten Bogor yang dimerger ke dalam PD. BPR LPK Parungpanjang, terdiri atas:
 - a. PD.BPR LPK Leuwiliang;
 - b. PD.BPR LPK Citeureup;
 - c. PD.BPR LPK Sawangan; dan
 - d. PD.BPR LPK Pancoran Mas.
- (3) PD. BPR LPK di Daerah Kabupaten Indramayu yang dimerger ke dalam PD. BPR LPK Balongan, terdiri atas:
 - a. PD.BPR LPK Arahman Kidul;
 - b. PD.BPR LPK Kroya;
 - c. PD. BPR LPK Cantigikulon;
 - d. PD BPR LPK Sukra; dan
 - e. PD.BPR LPK Bongas.
- (4) PD. BPR di Daerah Kabupaten Cirebon yang dimerger ke dalam PD. BPR Astanajapura, terdiri atas:
 - a. PD.BPR Beber;
 - b. PD.BPR Cirebon Selatan;

- c. PD. BPR Klagenan;
- d. PD BPR Ciwaringin
- e. PD. BPR Gegesik; dan
- f. PD.BPR Kapatekan.

d. Perubahan Bentuk Hukum

Klausul ini mengatur mengenai perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah ke Perseroan Terbatas, yang prosesnya dilakukan oleh para pemegang saham.

e. Nama dan Logo Perseroan

Nama Perseroan meliputi meliputi : PD.BPR LPK Parungpanjang menjadi PT. BPR Bogor Jabar (Perseroda); PD. BPR LPK Balongan menjadi PT. BPR Indramayu Jabar (Perseroda); dan PD.BPR Astanajapura menjadi PT. BPR Cirebon Jabar (Perseroda).

Dalam hal nama Perseroan tidak disetujui oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka nama Perseroan dapat diubah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan nama Perseroan ditetapkan oleh RUPS masing-masing PD. BPR.

f. Tempat Kedudukan

Klausul ini mengatur bahwa PT. BPR di Daerah Kabupaten, dan Kantor Cabang dan Kantor Kas Perseroan, berkedudukan di Daerah Provinsi Jawa Barat.

g. Pengalihan Aset, Hak, dan Kewajiban

Dengan perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan, maka seluruh aset, hak, dan kewajiban Perusahaan Daerah beralih kepada Perseroan. Pengalihan aset, hak, dan kewajiban Perusahaan Daerah kepada Perseroan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Neraca

Direksi Perusahaan Daerah menyusun Neraca Penutup, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Neraca Penutup disahkan oleh RUPS setelah mendapat telaahan, saran dan pertimbangan dari Dewan Pengawas Perusahaan Daerah. Pendiri Perseroan menyiapkan Neraca Pembuka pada saat pendirian Perseroan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Neraca Pembuka disahkan oleh RUPS, setelah mendapat telaahan, saran dan pertimbangan dari Dewan Komisaris serta menjadi lampiran atau bagian yang tidak terpisahkan dari Akta Pendirian Perseroan.

i. Kegiatan Usaha

Kegiatan usaha PT. BPR adalah melakukan kegiatan usaha Perbankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

j. Modal Dasar

Dalam ketentuan modal dasar, diatur klausula sebagai berikut :

Modal dasar Perseroan ditetapkan sebagai berikut :

- a. Modal dasar PT. BPR Bogor Jabar Perseroda, sebesar Rp72.000.000.000,00(tujuh puluh dua miliar rupiah);
- b. Modal dasar PT.BPR Indramayu Jabar Perseroda, sebesar Rp44.000.000.000,00 (empat puluh empat miliar rupiah); dan
- c. Modal dasar PT. BPR Cirebon Jabar Perseroda, sebesar Rp68.000.000.000,00 (enam puluh delapan miliar rupiah).

Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar harus ditempatkan dan disetor penuh.

Pemenuhan modal disetor untuk memenuhi modal dasar Perusahaan, dipenuhi oleh pemegang saham sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemenuhan modal yang ditempatkan dan harus disetor penuh oleh Pemegang Saham, pada saat pendirian Perseroan, adalah :

- 1) PT. BPR Bogor Jabar, sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau Rp18.000.000.000,00(delapan belas miliar rupiah);
- 2) PT. BPR Indramayu Jabar, sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau Rp11.000.000.000,00 (sebelas miliar rupiah); dan
- 3) PT. BPR Cirebon Jabar, sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau Rp17.000.000.000,00(tujuh belas miliar rupiah).

Perubahan modal dasar ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pemenuhan modal yang ditempatkan dan harus disetor penuh oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat selaku Pemegang Saham, pada saat pendirian Perseroan, adalah :

- 1) PT. BPR Bogor Jabar, sebesar Rp9.180.000.000,00(sembilan miliar seratus delapan puluh juta rupiah);
- 2) PT. BPR Indramayu Jabar, sebesar Rp5.220.000.000,00 (lima miliar dua ratus dua puluh dua juta rupiah); dan

- 3) PT. BPR Cirebon Jabar, sebesar Rp5.610.000.000,00(lima miliar enam ratus sepuluh juta rupiah).

k. Saham-saham

Dalam ketentuan ini, diatur klausula sebagai berikut :

Pemegang Saham Perseroan, terdiri atas:

- a. Pemerintah Daerah Provinsi;
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten; dan
- c. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten, Tbk.

Besaran saham Pemerintah Daerah Provinsi pada Perseroan, adalah :

- a. PT. BPR Bogor Jabar, sebesar 51% (lima puluh satu persen);
- b. PT. BPR Indramayu Jabar, sebesar 51% (lima puluh satu persen);
dan
- c. PT. BPR Cirebon Jabar, sebesar 45% (empat puluh lima persen).

Perubahan besaran saham Pemerintah Daerah ditetapkan dalam RUPS, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penambahan modal disetor para Pemegang Saham yang tidak mengakibatkan perubahan komposisi saham Perseroan, dilakukan melalui RUPS, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Saham yang dikeluarkan oleh Perseroan adalah saham atas nama.

Jenis saham, nilai saham, hak dan kewajiban Pemegang Saham ditetapkan oleh RUPS dan dikukuhkan dalam Anggaran Dasar, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. RUPS

Pengaturan mengenai RUPS dalam Raperda, sebagai berikut :

- 1) RUPS merupakan kekuasaan tertinggi.

- 2) RUPS terdiri atas RUPS Tahunan dan RUPS lainnya.
- 3) RUPS diadakan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.
- 4) RUPS tahunan diadakan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun buku.
- 5) RUPS lainnya dapat diadakan sewaktu-waktu berdasarkan kebutuhan.
- 6) RUPS dipimpin oleh Komisaris Utama.
- 7) Keputusan RUPS diambil berdasarkan atas musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 8) Tata tertib penyelenggaraan RUPS ditetapkan oleh RUPS yang pertama, dengan berpedoman pada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.

m. Direksi

Syarat-Syarat Direksi

Pengaturan mengenai syarat-syarat direksi, sebagai berikut :

- 1) Jumlah Direksi PT.BPR LPK paling sedikit 2 (dua) orang dan salah seorang di antaranya ditunjuk sebagai Direktur Utama.
- 2) Direksi wajib memenuhi persyaratan : (a) kompetensi; (b) integritas; dan (c) reputasi keuangan.
- 3) Paling sedikit 50 % dari Anggota Direksi harus : (a) memiliki pengalaman sebagai pejabat di bidang operasional perbankan sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun; atau (b) telah mengikuti magang sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan di BPR dan memiliki sertifikat kelulusan dari Lembaga Sertifikasi, pada saat diajukan sebagai calon anggota Direksi.

- 4) Pemenuhan persyaratan Direksi PT. BPR LPK dilaksanakan sesuai dengan ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).
- 5) Direksi wajib memiliki sertifikasi kelulusan dari Lembaga Sertifikasi.

Masa Jabatan Direksi dan Perpanjangan Masa Jabatan

Pengaturan mengenai masa jabatan direksi dan perpanjangan masa jabatan, sebagai berikut :

- 1) Direksi diangkat oleh RUPS untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali setelah masa jabatan tersebut berakhir sepanjang memenuhi persyaratan.
- 2) Direksi PT.BPR dapat diangkat kembali 1 (Satu) kali setelah masa jabatan tersebut berakhir, sepanjang memenuhi persyaratan prestasi, kompetensi, dan dapat diangkat kembali dalam masa jabatan ke 3 (Tiga) apabila terdapat hal-hal khusus yang menjadi pertimbangan, serta tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengangkatan Direksi PT.BPR LPK dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan sebelum masa jabatan Direksi PT.BPR LPK yang lama berakhir.
- 4) Otoritas Jasa keuangan setempat berdasarkan data yang ada, memberikan keputusan mengenai dapat atau tidak dapat disetujuinya pengangkatan Calon Direksi PT.BPR yang diusulkan oleh Pemilik hasil RUPS.
- 5) Pemilik segera melaksanakan RUPS penetapan Direksi yang telah lulus Uji Kelayakan dan Kepatutan Otoritas Jasa Keuangan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari setelah tanggal persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.

- 6) Pengangkatan Direksi wajib dilaporkan kepada Otoritas Jasa Keuangan setempat paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak pengangkatan disertai dengan risalah RUPS.

Larangan terhadap Direksi

Pengaturan mengenai larangan terhadap Direksi, sebagai berikut :

- 1) antar sesama Anggota Dewan Komisaris dan Anggota Direksi PT. BPR LPK tidak boleh ada hubungan sebagai orang tua, anak, mertua, menantu, suami, istri, saudara kandung atau ipar.
- 2) Anggota direksi dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat eksekutif atau anggota direksi pada perusahaan atau lembaga perbankan lain.
- 3) Anggota Direksi dilarang memberikan kuasa umum yang mengakibatkan pengalihan tugas dan wewenang tanpa batas.

Penunjukan Pejabat Sementara

Pengaturan mengenai penunjukan Pejabat Sementara, sebagai berikut :

- 1) Apabila sampai berakhirnya masa jabatan Direksi PT.BPR LPK, pengangkatan Direksi PT.BPR LPK yang baru masih dalam proses penyelesaian, maka Pemilik dapat menunjuk Direksi PT.BPR LPK yang lama atau seorang pegawai PT.BPR LPK sebagai pejabat sementara Anggota Direksi hasil RUPS dan ketentuan perundangan yang berlaku.
- 2) Bagi Direksi PD.BPR yang diangkat sebagai pejabat sementara, tidak dilakukan pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan.

n. Dewan Komisaris

Syarat-syarat Komisaris

Pengaturan mengenai syarat-syarat Komisaris, sebagai berikut :

- 1) Dewan Komisaris paling sedikit 2 (dua) orang dan salah seorang di antaranya ditunjuk sebagai Komisaris Utama.
- 2) Dewan Komisaris wajib memenuhi persyaratan : (a) memiliki sertifikat kompetensi; (b) Integritas; dan (c) reputasi keuangan.
- 3) Dewan Komisaris harus memiliki pengetahuan dan / atau pengalaman di bidang operasional perbankan.
- 4) Dewan Komisaris hanya dapat merangkap jabatan sebagai komisaris paling banyak pada 2 (dua) BPR atau BPRS lain.
- 5) Pemenuhan persyaratan Dewan Komisaris PT. BPR dilaksanakan sesuai dengan ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Masa Jabatan Dewan Komisaris dan Perpanjangan Masa Jabatan

Pengaturan mengenai masa jabatan Dewan Komisaris dan perpanjangan masa jabatan, sebagai berikut :

- 1) Dewan Komisaris diangkat oleh RUPS untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali setelah masa jabatan tersebut berakhir sepanjang memenuhi persyaratan.
- 2) Dewan Komisaris PT.BPR dapat diangkat kembali 1 (Satu) kali setelah masa jabatan tersebut berakhir, sepanjang memenuhi persyaratan prestasi, kompetensi, dan dapat diangkat kembali dalam masa jabatan ke 3 (Tiga) apabila terdapat hal-hal khusus yang menjadi pertimbangan, serta tidak termasuk dalam Daftar

Tidak Lulus dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3) Pengangkatan Dewan Komisaris PT.BPR LPK dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan sebelum masa jabatan Dewan Komisaris PT.BPR LPK yang lama berakhir.
- 4) Otoritas Jasa Keuangan setempat berdasarkan data yang ada, memberikan keputusan mengenai dapat atau tidak dapat disetujuinya pengangkatan Calon Dewan Komisaris PT.BPR yang diusulkan oleh Pemilik hasil RUPS.
- 5) Pemilik segera melaksanakan RUPS penetapan Dewan Komisaris yang telah lulus Uji Kelayakan dan Kepatutan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari setelah tanggal persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.
- 6) Pengangkatan Dewan Komisaris wajib dilaporkan kepada Otoritas Jasa Keuangan setempat paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak pengangkatan disertai dengan risalah RUPS.

Larangan terhadap Dewan Komisaris

Dalam ketentuan ini diatur hal-hal sebagai berikut :

- 1) antar sesama Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi PT. BPR tidak boleh ada hubungan sebagai orang tua, anak, mertua, menantu, suami, istri, saudara kandung atau ipar.
- 2) tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung kepada pihak yang diberi kredit oleh PT.BPR.

o. Kepegawaian

Klausul ini mengatur bahwa pegawai PT.BPR diangkat dan diberhentikan oleh Direksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun ketentuan mengenai hak dan kewajiban pegawai PT.BPR, diatur oleh Direksi dengan persetujuan Dewan Komisaris sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan kemampuan PT.BPR.

p. Penyertaan Modal

Penyertaan modal Daerah pada Perseroan merupakan kewajiban pemenuhan modal disetor. Modal disetor merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Penyertaan modal Daerah pada Perseroan ditetapkan dengan Peraturan Daerah

q. Prinsip Pengelolaan

Dalam pengelolaan kegiatan usaha, PT. BPR wajib melaksanakan prinsip peningkatan kinerja dan produktivitas usaha Perseroan dan tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance), yang meliputi transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, kemandirian, dan keadilan. Peningkatan kualitas perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian usaha Perseroan.

r. Tahun Buku, Rencana Kerja dan Anggaran

Dalam ketentuan ini diatur hal-hal sebagai berikut :

- 1) Paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun buku berakhir, Direksi PT.BPR menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan

(RKAT) untuk mendapat persetujuan Dewan Komisaris dan disahkan dalam RUPS.

- 2) Direksi PT.BPR harus menyampaikan Rencana bisnis 5 (lima) tahunan setelah mendapat persetujuan Dewan Komisaris dan disampaikan kepada pemegang saham.
- 3) Setiap perubahan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan PT.BPR yang terjadi dalam tahun buku, harus mendapat persetujuan Dewan Komisaris dan disahkan dalam RUPS.
- 4) Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan PT.BPR yang telah mendapat persetujuan Dewan Komisaris dan disahkan dalam RUPS disampaikan kepada Otoritas Jasa Keuangan setempat.
- 5) Tahun buku PT.BPR adalah tahun takwim.
- 6) Paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku berakhir, Direksi PT. BPR menyampaikan perhitungan tahunan yang terdiri dari Neraca, Perhitungan Laba/ Rugi dan Laporan Arus Kas yang telah diaudit oleh Akuntan Publik kepada Dewan Komisaris dan diteruskan kepada Pemilik atau RUPS untuk mendapat pengesahan.

s. Penetapan dan Penggunaan Laba Bersih

- 1) Laba bersih PT.BPR LPK yang telah disahkan oleh RUPS setelah dipotong pajak, pembagiannya ditetapkan sebagai berikut : (a) dividen untuk Para Pemegang Saham 55 %; (b) cadangan 20 %; (c) CSR 3%, (d) tantiem 4%, (e). Jasa produksi 8% (f) dana kesejahteraan 10 %;
- 2) Perubahan komposisi laba bersih, ditetapkan berdasarkan hasil RUPS.

- 3) Pembagian Deviden kepada para pemegang saham diserahkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah disampaikan perhitungan tahunan yang terdiri dari Neraca, perhitungan laba rugi dan Laporan Arus Kas yang telah disampaikan pada RUPS.
- 4) Dana pensiun, perumahan pegawai, kegiatan sosial dan sejenisnya untuk Direksi dan Pegawai PT.BPR LPK dialokasikan dari Dana kesejahteraan.
- 5) Penggunaan jasa produksi diperuntukkan bagi Dewan Pengawas, Direksi PT.BPR LPK dan/atau Pegawai yang besarnya ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

t. Pembinaan

Raperda mengatur bahwa pemegang saham pengendali atau pemegang saham mayoritas melakukan pembinaan umum terhadap PT.BPR dengan Bank bjb sebagai konglomerasi keuangan. Sedangkan pembinaan dan pengawasan operasional bank terhadap PD.BPR dilaksanakan oleh Otoritas Jasa Keuangan.

u. Tanggung Jawab dan Tuntutan Ganti Rugi

Klausul ini mengatur bahwa anggota Direksi PT. BPR dan pegawai PT.BPR yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya menimbulkan kerugian bagi PT.BPR wajib mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun tata cara penyelesaian ganti rugi tersebut , dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

v. Kerjasama

PT.BPR dapat melakukan kerjasama dengan Otoritas Jasa Keuangan atau swasta dan/atau Lembaga Keuangan lainnya dalam usaha peningkatan modal, manajemen, profesionalisme perbankan dan lain-lain.

w. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pemisahan

Dalam ketentuan ini diatur hal-hal sebagai berikut :

- 1) Penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pemisahan Perseroan ditetapkan oleh RUPS dan dikukuhkan dalam Anggaran Dasar Perseroan.
- 2) Sebelum diselenggarakan RUPS, Pemerintah Daerah terlebih dahulu menyelenggarakan Pra-RUPS guna memberikan tenggang waktu konsultasi dan konsolidasi internal Pemerintah Daerah dengan DPRD sebagai dasar bagi Pemegang Kuasa Pemerintah Daerah untuk menggunakan hak suara dan pengambilan keputusan dalam RUPS.
- 3) Tata cara penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pemisahan Perseroan dituangkan dalam Anggaran Dasar Perseroan.

x. Pembubaran

Pembubaran PT.BPR ditetapkan dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha, pembubaran dan likuidasi.

y. Divestasi

Pemerintah Daerah dapat melakukan divestasi pada Perseroan, melalui penjualan sebagian atau seluruh saham kepada pihak lain, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Divestasi dilakukan berdasarkan hasil analisis kelayakan oleh Penasehat Investasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penasehat Investasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat.

z. Ketentuan Peralihan

Dalam klausul ini diatur bahwa semua ketentuan yang berlaku di PT.BPR pada saat diberlakukannya Peraturan Daerah ini, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Peraturan Daerah ini serta peraturan perundang-undangan lainnya, dinyatakan tetap berlaku sampai dikeluarkannya ketentuan yang baru.

aa. Ketentuan Penutup

Dalam klausul mengatur hal-hal mengenai:

- 1) Pengaturan teknis operasional Perseroan, yang diputuskan dalam RUPS dan ditetapkan dalam Anggaran Dasar Perseroan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan. Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah

Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan bagi PT.BPR di Daerah Kabupaten Bogor, Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon dalam hal Raperda kedepan disetujui menjadi Perda.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perubahan bentuk hukum PD. BPR di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kabupaten Indramayu, dan Daerah Kabupaten Cirebon, merupakan tidaklanjut dan amanat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2015 selanjutnya diubah nama dan bentuk hukumnya menjadi PT.BPR Bogor Jabar (Perseroda), PT.BPR Indramayu Jabar (Perseroda), dan PT.BPR Cirebon Jabar (Perseroda), sehingga merupakan keharusan (*conditio sine qua non*).
2. PT.BPR Bogor Jabar (Perseroda), PT.BPR Indramayu Jabar (Perseroda) dan PT.BPR Cirebon Jabar (Perseroda), diharapkan akan dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi daerah (*agent of local economic development*) yang multifungsi, yaitu pelayanan publik, membuka lapangan kerja, dan pencari laba untuk mengisi Kas Daerah/Pendapatan Asli Daerah.
3. Operasional Perseroan merupakan bagian yang terpisah dari manajemen Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Perseroan merupakan entitas hukum yang mandiri, sehingga tidak mempunyai hubungan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Sistem pengawasan dan pengendalian operasional oleh Pemerintah Daerah dilakukan melalui orang yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan Pemerintah Daerah sebagai Komisaris dan Direksi.

B. Saran

1. Pembentukan Perseroan harus didasarkan pada hasil kajian yang komprehensif, menyangkut kesiapan administratif, fisik, pengisian Direksi, Komisaris, Manajer dan Personalia.
2. Pihak mitra dalam pendirian Perseroan harus dipilih melalui metode yang memungkinkan terpilihnya mitra yang bonafide dan kredibel, sehingga Perseroan dapat menjadi perusahaan yang sehat sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Leteratur :

- A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke 46, Jakarta
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004
- B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Bagir Manan, *Hukum dan Politik Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Irfan Fachruddin, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet. Kelima 2003
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta Cet. Kedua, 2005
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, 2003
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta Cet. Kesembilan, 2006
- Yudha Bhakti Ardhiwisasta, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni Persada, Bandung, 2000
- Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia : Teori dan Implementasi*, Salemba Empat, Jakarta, 2002

I.G. Rai Widjaja, Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Kesaint Blanc, Jakarta, 2000

Moch. Faisal Salam, Pemberdayaan BUMN di Indonesia, Pustaka, Bandung, 2005

Rachmadi Usman, Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Alumni, Bandung, 2004

2. Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah ;
6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 06 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan.