

# KAJIAN HUKUM

## PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH BALIKPAPAN

Oleh :

(Dr. Hj. Lastuti Abubakar, S.H.,M.H. /Imamulhadi, S.H.,M.H.)

### A. Pengertian Perusahaan Daerah

H.M.N. Purwosutjipto mengemukakan bahwa definisi usaha adalah tindakan, perbuatan, atau kegiatan apapun dalam bidang perekonomian, yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba.<sup>1</sup> Sedangkan pengusaha adalah orang perseorangan (orang pribadi) atau persekutuan atau badan hukum yang menjalankan suatu jenis perusahaan.<sup>2</sup> Perusahaan diartikan sebagai bentuk usaha yang menjalankan usaha yang bersifat tetap, terus menerus, bertujuan memperoleh keuntungan/manfaat (laba) yang berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.<sup>3</sup> Termasuk, perusahaan-perusahaan yang bernaung di bawah lembaga-lembaga sosial (Yayasan).<sup>4</sup> Adapun bentuk-bentuk perusahaan meliputi :

1. Kepemilikan tunggal (*sole proprietorship*), yaitu suatu perusahaan yang dimiliki dan diawasi (dikelola/diusahakan) oleh seseorang. Bentuk perusahaan ini sering dipakai dalam teori ekonomi.
2. Perkongsian (*partnership*), yaitu suatu perusahaan yang dimiliki dan diawasi oleh dua orang atau lebih yang menjadi anggota dalam perjanjian perkongsian.

---

<sup>1</sup> H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Pengetahuan Dasar Hukum Dagang*, Cetakan Kedua Belas, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 71. Lihat pula UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, Pasal 1 Huruf d.

<sup>2</sup> *Ibid.* Lihat pula UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, Pasal 1 Huruf c.

<sup>3</sup> *Ibid.* Lihat pula UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, Pasal 1 Huruf b.

<sup>4</sup> *Ibid.*

3. Perusahaan gabungan (*joint-stock company*), yaitu perusahaan yang dimiliki oleh sekelompok orang pemegang saham biasa, yang modalnya dibagi-bagi dalam sejumlah saham.

Adapun bentuk-bentuk ekonomi perusahaan meliputi :

1. Perusahaan horisontal, yaitu perusahaan yang memiliki kegiatan produksi tunggal (misalnya assembling kendaraan bermotor).
2. Perusahaan vertikal, yaitu perusahaan yang memiliki dua atau tiga tahap produksi vertikal yang berkaitan (misalnya produksi komponen kendaraan dan assembling kendaraan bermotor).

Badan usaha merupakan kesatuan yuridis dan ekonomis atau kesatuan organisasi yang terdiri dari modal dan tenaga yang bertujuan mencari laba. Pengertian badan usaha berbeda dengan perusahaan yang berfungsi sebagai alat badan usaha.<sup>5</sup> Sebagai kesatuan ekonomis dan alat, badan usaha bertujuan mendapatkan laba atau mengubah faktor input menjadi barang setengah jadi dan barang jadi yang (lebih) bernilai (tinggi). Secara kesatuan yuridis, badan usaha merupakan perwujudan organisasi perusahaan, yang memberikan bentuk kerja, wadah kerja, cara kerja, bentuk dan/atau ruang lingkup (besar/kecil) tanggung jawab pengurus dan/atau (para) anggotanya. Secara esensi dan konkrit, badan usaha adalah perusahaan itu sendiri.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menyebutkan bahwa perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan dengan modal yang sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan.<sup>7</sup> Kekayaan Daerah yang dipisahkan berarti kekayaan Daerah yang

---

<sup>5</sup> Sigit Winarno dan Sujana Ismaya, *Kamus Besar Ekonomi*, Cetakan II, Pustaka Grafika, Bandung, 2007, hlm. 44.

<sup>6</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum, Alumni*, Cetakan Kedua, Bandung, 1999, hlm. 107.

<sup>7</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan tersendiri.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah sebagaimana kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh Daerah untuk memperkembangkan perekonomian Daerah dan untuk menambah penghasilan Daerah. Berhubung dengan itu, maka Perusahaan Daerah harus didasarkan atas azas-azas ekonomi perusahaan yang sehat, atau dengan perkataan lain, Perusahaan Daerah harus melakukan kegiatannya secara berdayaguna dan berhasilguna. Dalam hal ini perlu dicegah adanya kecenderungan-kecenderungan kearah sistim serba negara (statisme) dan monopoli sebagaimana telah digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.<sup>9</sup>

Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah tidak memberikan pengertian (definisi ataupun istilah) mengenai perusda. UU Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah 1999 hanya menyebutkan, ketentuan mengenai perusahaan milik Daerah dan pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>10</sup>

Pengertian badan usaha milik daerah (selanjutnya disebut BUMD) tidak terdapat dalam berbagai ketentuan hukum peraturan perundangundangan.

---

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

<sup>9</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Romawi I, Angka 4, Huruf j.

<sup>10</sup> Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah hanya menyebutkan bahwa Daerah dapat memiliki BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah.<sup>11</sup> Pengertian BUMD juga tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pemda 2004 hanya menyebutkan bahwa pemda dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Mengacu pada pengertian badan usaha milik negara (BUMN),<sup>13</sup> maka, pengertian BUMD adalah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemda<sup>14</sup> melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan daerah<sup>15</sup> yang dipisahkan.

## B. Fungsi Perusahaan Daerah

Perusahaan atau organisasi publik yang dikelola oleh pemerintah, menurut Owen E. Hughes (1994 :122-125), terdiri dari empat jenis, yaitu sebagai berikut :<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Pasal 84 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

<sup>12</sup> Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>13</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, menyebutkan bahwa BUMN badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

<sup>14</sup> Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004), menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 1 Angka 2 UU Pemda 2004 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>15</sup> Kekayaan daerah, menurut Penjelasan Pasal 157, Huruf a, Angka 3 UU Pemda 2004, menyebutkan, antara lain berupa : laba dari BUMD dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

<sup>16</sup> Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Dan Manajemen Otonomi Daerah*, Lukman Offset, Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 48-52.

1. Public Utilities, yaitu perusahaan publik yang menyediakan pelayanan atau penyediaan kebutuhan pokok seperti air, listrik, gas, dan telekomunikasi.
2. Land Transport And Postal, yaitu perusahaan publik milik pemerintah yang menyediakan atau memberikan pelayanan di bidang transportasi (bis untuk kebutuhan massal) atau jasa pos & giro.
3. Enterprises In Competitive Environment, yaitu perusahaan publik yang didirikan oleh pemerintah untuk menciptakan kompetisi pasar yang sehat terhadap kinerja perusahaan-perusahaan swasta (private sector) dalam pelayanan dan mutu produknya. Bidang ini termasuk didalamnya adalah perbankan, asuransi, perusahaan penerbangan, pengilangan minyak (Pertamina), termasuk didalamnya pembuatan mobil atau kendaraan.
4. Regulatory Authorities, yaitu pemerintah mengintervensi pasar melalui peraturan-perundangan untuk menekan harga, dengan menciptakan monopoli bagi bidang-bidang yang dianggap dibutuhkan oleh masyarakat banyak dan merupakan kebutuhan primer, seperti kebutuhan listrik dan telepon.

Untuk mempertegas arti dan fungsi perusahaan publik yang didirikan oleh pemerintah, Owen E. Hughes (1994 : 126) mengemukakan alasan mendasar perlunya pendirian perusahaan publik ini sebagai berikut :

1. Untuk mengoreksi atau mengintervensi pasar jika terjadi 'marketfailure'.
2. Membuat suatu perbedaan harga dan pilihan kepada masyarakat terhadap suatu pelayanan atau produk di pasar
3. Memfasilitasi suatu program pembangunan ekonomi jangka panjang yang dapat dikontrol oleh pemerintah

4. Mencoba mengubah pola perekonomian atau perdagangan dari sistem kapitalis kepada sistem sosialis, dengan tujuan melindungi masyarakat banyak yang tidak mampu.

Mengenai perkembangan perusahaan publik dalam kerangka perekonomian yang luas, Hughes (1994:129-138) mengemukakan pemikiran yang berhubungan dengan perdebatan upaya privatisasi perusahaan-perusahaan yang dikelola oleh pemerintah itu melalui asumsi-asumsi sebagai berikut :

1. Alasan mekanisme pasar dan munculnya efisiensi serta terbentuknya harga yang pantas merupakan salah satu alasan dilakukannya privatisasi. Diharapkan melalui langkah privatisasi maka akan terjadi peningkatan pelayanan sesuai dengan tingkat kebutuhan dan kepuasan masyarakat atau pelanggan.
2. Alasan manajerial pada tingkat internal organisasi atau perusahaan agar lebih profesional dan terhindar dari intrik atau kepentingan politis yang banyak berdampak pada sistem rekrutmen pegawai yang cenderung bersifat 'spoil system' daripada yang seharusnya dengan 'merit system'.
3. Alasan ideologi yang melandasi pertimbangan privatisasi, dimana sistem kapitalis lebih menekankan mekanisme pasar (kompetisi), sedangkan sistem sosialis lebih menekankan pada pemerataan pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat luas.

Salah satu dimensi penting yang dikemukakan oleh Hughes (1994 : 138-142) adalah bagaimana pengawasan yang dilakukan terhadap perusahaan publik dan bagaimana akuntabilitasnya. Hal ini disebabkan karena perusahaan publik yang didirikan oleh birokrasi pemerintah seringkali sulit untuk dilakukan

pengawasan terhadap kinerja internal manajemen beserta alokasi dan penggunaan sumber dayanya, serta bagaimana ukuran akuntabilitas yang harus dilakukan.

Suatu organisasi yang merupakan gabungan dari struktur dan proses akan berupaya untuk merealisasikan tujuan yang diinginkan, sehingga organisasi yang dibentuk selain menjadi unit sosial yang efisien, juga menjadi efektif. Untuk itu seringkali dikemukakan bahwa batu uji sebenarnya untuk menjalankan suatu organisasi yang efektif dan efisien adalah kemampuan mengorganisasi dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia dalam rangka untuk mencapai dan memelihara suatu tingkat kinerja yang efektif. Kata kunci pengertian ini adalah kata efektif karena pada akhirnya keberhasilan suatu organisasi diukur dengan konsep efektivitas.

Walaupun konsep efektivitas memegang peranan yang penting dan strategis, tetapi sulit sekali merinci apa yang dimaksud dengan konsep efektivitas itu sendiri. Bagi suatu perusahaan swasta (private sector), efektivitas organisasi adalah keuntungan dari investasi yang dilakukan. Bagi bagian produksi, efektivitas berhubungan dengan kuantitas dan kualitas dari produk yang dihasilkan. Bagi sebuah laboratorium ilmiah, maka efektivitas baginya adalah berapa jumlah penemuan atau paten yang dihasilkan. Bagi suatu kantor pengacara, efektivitas profesinya mungkin diukur dari berapa banyak kasus hukum yang dapat dimenangkannya.

Pengertian atau konsep efektivitas memiliki arti yang berbeda antara satu organisasi dengan organisasi yang lainnya, bergantung pada kerangka acuan yang digunakannya. Istilah maupun konsep mengenai efektivitas juga harus dibedakan dengan istilah efisiensi. Efisiensi mengandung pengertian bagaimana

melakukan Sesuatu dengan baik (doing things right), atau seperti yang dikemukakan oleh James A.F. Stoner, et al (1995 : 9) bahwa efisiensi dapat diartikan sebagai kemampuan untuk meminimalkan penggunaan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan efektivitas adalah kemampuan untuk menentukan tujuan tertentu yang ingin dicapai (doing the right things).

Konsep efektivitas didefinisikan berdasarkan suatu kerangka acuan tertentu, yang mana jika ditampilkan akan berbeda antara satu organisasi dengan yang lainnya, karena pada dasarnya suatu organisasi memiliki perbedaan dalam karakteristik maupun dalam visi dan misi yang berlaku baik pada organisasi birokrasi pemerintah, sektor swasta, organisasi non pemerintah (NGO), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Di dalam melakukan pengukuran terhadap konsep efektivitas, terdapat 2 pendekatan sebagai acuan yang memusatkan perhatian pada ruang lingkup organisasi (Richard M. Steers, 1977 : 44-45), yaitu :

1. Pendekatan ukuran efektivitas yang univariasi, yaitu efektivitas diukur melalui sudut pandang terpenuhinya beberapa kriteria akhir, jadi kerangka acuannya berdimensi tunggal dengan memusatkan perhatian kepada salah satu dimensi atau kriteria yang bersifat evaluatif.
2. Pendekatan ukuran efektivitas yang multivariasi, yaitu konsep efektivitas melalui sudut pandang terpenuhinya ukuran-ukuran yang berdimensi ganda dan memakai kriteria tersebut secara serempak. Jadi ukuran efektivitas organisasi dari pendekatan ini adalah fungsi dari beberapa faktor tertentu yang harus dengan sungguh-sungguh diperhatikan oleh organisasi yang bersangkutan.

Pendekatan ini mudah dipahami dan dimensi ataupun kriteria yang dipakai untuk melakukan pengukuran lebih mudah dilakukan secara empiris. Dalam hal peran BUMD terhadap peningkatan kinerja dan kesejahteraan, pendekatan tersebut mencakup urusan wajib, urusan pilihan, hak, dan kewajiban daerah dalam mengelola sumber-sumber daya daerah sehingga menjadi sumber-sumber penghasilan daerah.

### **C. Pengaturan Perusahaan Daerah**

Secara yuridis kedudukan UU Perusda 1962 adalah sejajar dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (selanjutnya disebut UU Perusahaan Negara 1960) yang di dalam konsideran menyebutkan UU Perusda 1962. Selanjutnya UU Perusahaan Negara 1960 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Perubahan Perusahaan Negara (selanjutnya disebut UU Perubahan Perusahaan Negara 1969). UU Perubahan Perusahaan Negara 1969 membagi perusahaan negara menjadi 3 (tiga) bentuk usaha negara, yaitu : (1) Perusahaan Jawatan; (2) Perusahaan Umum, dan (3) Perusahaan Perseroan. Namun demikian, UU Perubahan Perusahaan Negara 1969 tidak menyebutkan konversi bentuk dari perusda, sekalipun, dalam konsideran UU Perubahan Perusahaan Negara 1969, UU Perusda 1962 tetap dicantumkan.

Undang-Undang tentang Perubahan Perusahaan Negara 1969 seharusnya juga diikuti oleh penggantian (pengubahan/penyesuaian) undang-undang yang mengatur tentang perusahaan daerah agar tidak terjadi kekosongan hukum yang dapat menyebabkan atau menjadi kendala optimalisasi peran dan fungsi perusda akibat ketidakjelasan landasan yuridis berkaitan dengan keberadaan perusda.

Bentuk Hukum BUMD dapat berupa perusda atau perseroan terbatas (PT).<sup>17</sup>

Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa perusda, tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perusda.<sup>18</sup>

Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (provinsi, kota, dan kabupaten).<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi : (a) Undang-Undang Dasar 1945, (b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.<sup>20</sup>

Peraturan Daerah meliputi : (a) Perda Provinsi yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur, (b) Perda Kabupaten/kota yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan bupati/walikota, (c) Peraturan Desa/ yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa/nama lainnya bersama dengan Kepala Desa/nama lainnya.<sup>21</sup> Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>18</sup> Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>19</sup> Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>20</sup> Pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>21</sup> Pasal 7 (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>22</sup> Pasal 7 (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan perda, sebagai bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat,<sup>23</sup> harus mengandung asas-asas :<sup>24</sup> (a) pengayoman, (b) kemanusiaan, (c) kebangsaan, (d) kekeluargaan, (e) kenusantaraan, (f) bhinneka tunggal ika, (g) keadilan, (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (i) ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas-asas lain,<sup>25</sup> yaitu, antara lain asas-asas : legalitas, tiada hukuman tanpa kesalahan, pembinaan narapidana, dan praduga tak bersalah (Hukum Pidana) dan asas-asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, itikad baik (Hukum Perdata dan Hukum Perjanjian).<sup>26</sup>

Gubernur, bupati, dan walikota dapat mengubah bentuk hukum perusda menjadi Perseroan Terbatas.<sup>27</sup> Perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan cara : (a) mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepada Menteri, (b) menetapkan Perda Tingkat I atau II tentang Perubahan Bentuk Hukum BUMD dari Perusda menjadi PT, (c) pembuatan akta notaris pendirian sebagai PT.<sup>28</sup> Perubahan bentuk hukum perusda menjadi PT tidak mengubah fungsi perusda/BUMD sebagai pelayanan umum sekaligus sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD).<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Pasal 7 (5) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>24</sup> Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>25</sup> Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>26</sup> Penjelasan Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>27</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>28</sup> Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>29</sup> Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Saham PT perusda/BUMD dapat dimiliki pemda, perusda, swasta, dan masyarakat. Bagian terbesar saham PT perusda/BUMD dimiliki pemda dan perusda.<sup>30</sup> Kekayaan PT perusda/BUMD adalah nilai seluruh kekayaan perusda pada saat perubahan bentuk hukum. Nilai seluruh kekayaan tersebut, dituangkan dalam laporan keuangan yang diaudit akuntan publik terdaftar. Apabila setelah perubahan bentuk hukum terdapat pihak swasta yang akan menyertakan modal, maka seluruh kekayaan PT perusda/BUMD, terlebih dahulu harus dilakukan penilaian kembali. Kepala daerah melaporkan hasil penilaian tersebut ke Menteri Dalam Negeri.<sup>31</sup> Laba bersih yang menjadi bagian BUMD, disetor ke Kas Daerah.<sup>32</sup>

Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa PT tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.<sup>33</sup> Sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan peraturan pemerintah tentang penyertaan dalam perseroan atau peraturan daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.<sup>34</sup> Pemda dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat diihkan kepada badan usaha milik daerah.

---

<sup>30</sup> Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>31</sup> Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>32</sup> Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>33</sup> Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>34</sup> Penjelasan Pasal 8 Ayat 2 Huruf a Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangundangan.<sup>35</sup> Undang-Undang Pemda 2004<sup>36</sup> menyebutkan bahwa pemda dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda<sup>37</sup> yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Perseroan Terbatas (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 PT dan peraturan pelaksanaannya.<sup>38</sup> Saham perseroan dapat dimiliki pemda, perusda, swasta, dan masyarakat. Bagian terbesar saham perseroan dimiliki pemda dan perusda.<sup>39</sup>

Sedangkan pengertian penggabungan, menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas, merupakan 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.<sup>40</sup>

Kepemilikan BUMD berbadan hukum PT oleh pemda, dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan

---

<sup>35</sup> Pasal 173 UU Pemda 2004.

<sup>36</sup> Pasal 177 UU Pemda 2004.

<sup>37</sup> Pasal 1 Angka 10 UU Pemda 2004 menyebutkan bahwa Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

<sup>38</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>39</sup> Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>40</sup> Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

umum, dan daya saing daerah.<sup>41</sup> Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung pengertian bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah untuk membuat kebijakan daerah di bidang pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>42</sup>

#### **D. Pokok Pokok Kajian**

Undang Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4 telah memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, sesuai dengan berbagai perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, maka pelaksanaan otonomi daerah yang telah diberi landasan oleh Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4 dalam pengaturannya terus dilakukan penyesuaian. Seiring dengan reformasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, perubahan dan penggantian peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah terus dilakukan. Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah diundangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. yang kemudian pada tanggal 27 April 2005 dilakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut berdasarkan Perpu No. 3 Tahun 2005. Sebagai tindak lanjut reformasi dibidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah pula diundangkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang menggantikan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Dalam

---

<sup>41</sup> Pasal 2 Ayat (3) UU Pemda 2004.

<sup>42</sup> Romawi I, Penjelasan Umum, Angka 1, Dasar Pemikiran, Huruf b, UU Pemda 2004.

penyelenggaraan pemerintahan daerah, perangkat daerah memiliki peran yang sangat penting, hal itu dikarenakan perangkat daerah secara nyata menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Salah satu kendala yang dihadapi adalah keterbatasan dana dan sumber daya manusia. Secara eksternal kendala peningkatan profesionalisme selalu dihadapkan pada mahal nya ongkos operasional yang pada akhirnya menggelembungkan ongkos yang harus dibayar masyarakat. Kondisi demikian dapat menimbulkan masalah yang dilematis, disatu sisi harus meningkatkan profesionalisme pelayanan, namun disisi lain dihadapkan pada ketidakmampuan daya beli masyarakat. Oleh karena itu peralihan dari dinas pasar menjadi perusahaan daerah pasar telah membawa konsekuensi dilema tersebut.

Dinas adalah merupakan salah satu perangkat daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan selain sekretariat daerah, sekretariat DPRD, lembaga teknis, kecamatan, dan kelurahan. Dinas merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut dinas mempunyai fungsi; merumuskan kebijakan teknis, penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum, melakukan pembinaan, dan melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah. Adapun pada dinas dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan kegiatan teknis penunjang.

Salah satu tujuan pemerintah daerah membentuk perusahaan daerah adalah untuk membangun perekonomian daerah, dan ikut membangun

perekonomian nasional guna memenuhi kebutuhan rakyat dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah melibatkan diri dalam kegiatan usaha. Konsekuensi dalam melakukan kegiatan usaha, maka pemerintah daerah sebagai badan usaha harus menjalankan kegiatan usahanya sesuai dengan asas-asas atau prinsip-prinsip perekonomian yang berlaku yaitu mencari keuntungan. Agar tidak terjadi benturan kepentingan antara kegiatan pemerintahan dengan kegiatan usaha, maka hendaknya kegiatan usaha pemerintah daerah meliputi kegiatan usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan, dimana kegiatan tersebut kurang diminati oleh swasta karena dipandang kurang menguntungkan namun sangat diperlukan oleh masyarakat. Perusahaan daerah yang akan dibentuk jangan memasuki bidang-bidang usaha yang sudah terbentuk secara permanen dan banyak diminati oleh masyarakat, karena tujuan pembentukan perusahaan daerah tidak boleh terlepas dari fungsi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya masyarakat tidak boleh menjadi tersisih karena dibentuknya perusahaan daerah tersebut. Hal inilah yang menjadi ciri pembeda antara perusahaan daerah dengan perusahaan swasta masyarakat pada umumnya. Hal lain yang perlu diperhatikan berkenaan perubahan status dinas menjadi perusahaan daerah adalah bahwa pendayagunaan barang daerah oleh pihak ketiga dalam bentuk pinjam pakai, penyewaan, pengunausahaan, atau bangun serah guna, tidak boleh merubah status kepemilikan. Berdasarkan Pasal 178 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, barang daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan. Namun barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris

barang daerah untuk dijual, dihibahkan, atau dimusnahkan apabila tidak berkaitan dengan kepentingan umum. Adapun penghapusan harus didasarkan pada kebutuhan daerah, mutu barang, usia pakai, dan nilai ekonomis dilakukan secara transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dikatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah, yang memiliki sifat-sifat: memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan mencari keuntungan. Dalam hal Perusahaan Daerah berkaitan dengan koperasi maka hubungan dengan koperasi harus menjadi prioritas. Modal usaha Perusahaan Daerah bersumber dari kekayaan daerah yang telah dipisahkan. Dalam penjelasan undang-undang ini dikatakan bahwa pendirian Perusahaan Daerah adalah dalam rangka pelaksanaan otonomi yang riil. Perusahaan Daerah didirikan hendaknya tidak semata-mata mencari keuntungan, melainkan harus memperhatikan fungsi sosialnya bagi masyarakat daerah yang bersangkutan, keuntungan yang akan diperoleh oleh perusahaan daerah merupakan pendapatan daerah itu. Titik berat segala kegiatan perusahaan daerah harus ditujukan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus diupayakan sebagai ruang lingkup utama pembentukan Perusahaan Daerah. Pada dasarnya pokok pikiran Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah daerah, adapun keterlibatan swasta dimungkinkan sepanjang tidak mengingkari pokok pikiran tersebut. Lebih lanjut penjelasan undang-undang ini

menyatakan bahwa Perusahaan Daerah harus memperhatikan asas kemangfaatan, sosialisme Indonesia, ketentraman, kemitraan dengan koperasi dan swasta, dan mengedepankan sistem ekonomi terpimpin.

Penyediaan fasilitas umum seperti pengelolaan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sejahtera adil, dan makmur. Untuk mewujudkan kebutuhan masyarakat tersebut, diperlukan sistem penyediaan sarana yang merupakan satu kesatuan fisik (teknik) dan non fisik (kelembagaan, manajemen, keuangan, peran masyarakat dan hukum). Selanjutnya pengembangan dan fasilitas umum menjadi tanggung jawab pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan fasilitas umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, penyelenggaraan pengembangan dan pengelolaan fasilitas umum dilakukan oleh BUMN atau Perusahaan Daerah yang dibentuk secara khusus. Dalam praktik di beberapa daerah di Indonesia, Perusahaan Daerah masih memerlukan keikutsertaan swasta dalam upaya meningkatkan kuantitas dan kualitas pasar yang diformulasikan dalam kerjasama pengembangan dan pengelolaannya. Hubungan Perusahaan Daerah dan swasta ini, selanjutnya dituangkan dalam bentuk kerjasama yang secara prinsip tunduk pada asas-asas dan prinsip perjanjian secara umum yang berlaku di Indonesia dengan tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan khusus yang berlaku, khususnya yang berlaku bagi Perusahaan Daerah.

Pada prinsipnya, berdasarkan UU Tahun No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah secara eksplisit (tegas) menyatakan bahwa Perusahaan

Daerah adalah Badan Hukum.<sup>43</sup> Konsekuensi yuridis dari status Perusahaan Daerah sebagai badan hukum adalah diakuinya eksistensi perusahaan daerah sebagai badan usaha dengan entitas hukum yang mandiri, memiliki organ, kekayaan terpisah yang dapat digunakan dalam menjalankan kegiatan usahanya dan tanggung jawab terbatas perusahaan terlepas dari pemegang saham dan pengurusnya. Dalam tafsiran luas, eksistensi perusahaan daerah ketika menjalankan kegiatan usahanya seharusnya diperlakukan sebagai korporasi, yang selain bertujuan mengoptimalkan manfaat ekonomi, dibebani dengan kewajiban pelayanan umum sesuai dengan tujuan pembentukannya. Konsistensi penafsiran ini seharusnya digunakan pula ketika dalam menjalankan kegiatan usahanya, perusahaan daerah bekerjasama dengan swasta. Regulasi yang terkait dengan kerjasama ini masih ditafsirkan secara berbeda oleh berbagai pihak, khususnya swasta, pemerintah dan otorita terkait, sehingga diperlukan penyamaan persepsi agar kerjasama dapat berjalan dengan baik dan masing-masing pihak tidak kehilangan momentum (bisnis) yang ada.

Berkaitan dengan Perusahaan Daerah terdapat beberapa permasalahan yang harus dikaji, agar perjanjian yang dibuat dan akan dilaksanakan di kemudian hari dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak. Bagi pihak swasta, dengan pertimbangan bisnis, kepastian hukum ini sangat relevan mengingat jumlah investasi yang ditanamkan sangat signifikan. Dalam pelaksanaan kerjasama, investasi pihak swasta mengalami benturan regulasi yang dianggap kaku. Oleh karena itu, formulasi kerjasama yang fleksibel, efisien dan efektif menjadi *concern* para pihak, agar terjalin kerjasama yang saling menguntungkan.

---

<sup>43</sup> Lihat Pasal UU No. 5 tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah

Pasal 2 dan Penjelasan UU No. 5 Tahun 1962 mengatur bahwa Perusahaan Daerah ialah “semua perusahaan yang didirikan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962, yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.” Selanjutnya, penjelasan Pasal 2 mengatur bahwa: “Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.”

Berdasarkan peraturan yang berlaku, yang diatur dalam Pasal 195 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah dimungkinkan adanya kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga. Kedudukan Perusahaan Daerah bukanlah lagi sebagai bagian dari pemerintah daerah, walaupun modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Oleh karena itu kerjasama Perusahaan Daerah tidak termasuk dalam pengertian kerjasama daerah yang dipisahkan. Oleh karena itu kerjasama Perusahaan Daerah tidak termasuk dalam pengertian kerjasama daerah. Selanjutnya, terdapat pengaturan yang berkaitan dengan kerjasama dalam rangka pengelolaan barang milik daerah, yang sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2008. Berdasarkan ketentuan di atas, yang harus dicermati adalah apakah dalam kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga tersebut ada barang milik daerah yang digunakan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu. Untuk menentukan ada tidaknya barang milik daerah yang digunakan dalam kerjasama tersebut perlu diperhatikan Pasal 2 angka 2 PP No. 38 Tahun 2008, yang mengatur bahwa: “barang milik daerah adalah semua

barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah". Hal ini diperlukan untuk menentukan jenis perjanjian dalam kerjasama yang akan dibuat antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga. Dalam hal tidak ada barang milik daerah yang digunakan dalam perjanjian kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga, maka perjanjian kerjasama murni sebagai perjanjian kerjasama yang tunduk pada Buku III KUHPerdara, khususnya Pasal 1319, 1338 ayat 1 dan Pasal 1320 KUHPerdara. Perjanjian yang dibuat cukup merujuk pada syarat keabsahan suatu perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yang memuat syarat: kesepakatan, kecakapan, objek tertentu dan adanya kausa yang halal (tidak bertentangan dengan UU, Kesusilaan dan Keputusan).

Dalam hal perjanjian kerjasama ini melibatkan barang milik daerah maka dapat digunakan jenis-jenis perjanjian sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. yaitu:

- a) Kerjasama pemanfaatan: pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/ pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.
- b) Bangun Guna Serah: pemanfaatan barang milik negara/ daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/ atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
- c) Bangun Seran Guna: pemanfaatan barang milik negara/ daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/ atau sarana

berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Aset Perusahaan Daerah merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan berdasarkan peraturan yang ada masih diperlakukan sebagai bagian dari kekayaan daerah walaupun merupakan kekayaan badan hukum. Oleh karena itu perlu dicermati kedudukan hukum Perusahaan Daerah, khususnya mengenai kekayaannya yang tunduk pada rezim keuangan negara/ daerah dan rezim hukum korporasi. Apabila dikaji secara komprehensif berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku, khususnya Pasal 2 g UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang mengatur bahwa kekayaan negara/ daerah termasuk pada kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah sangat sulit Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah mengatur secara tegas bahwa “barang Milik Daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan atau digadaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya, PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, maka pengertian barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Selain itu, diatur bahwa pada prinsipnya pemindahtanganan (pengalihan) barang milik daerah dimungkinkan dengan alasan dan prosedur tertentu (lihat Pasal 45-53 PP No. 6 Tahun 2006 dan Pasal 51 PP No. 38 Tahun 2008). Transfer aset disini harus ditafsirkan berdasarkan pengertian-pengertian di bawah ini sebagai tindak lanjut penghapusan. Pengertian transfer aset dapat meliputi:

- 1) Pemindahtanganan: pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah.
- 2) Penjualan: pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang.
- 3) Tukar menukar: pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, atau antara pemerintah pusat/ daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian dalam bentuk barang, sekurang-kurangnya dengan nilai seimbang.
- 4) Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, antar pemerintah daerah, atau dari pemerintah pusat/ pemerintah daerah kepada pihak lain, tanpa memperoleh penggantian.
- 5) Penyertaan modal pemerintah pusat/ daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

## **1. Keterkaitan Dengan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah**

Undang-undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sejauh ini masih menjadi landasan hukum keberadaan Perusahaan Daerah. Dibentuknya Undang-Undang Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta

melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan ekonomi nasional dalam kerangka ekonomi terpimpin, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan mengutamakan industrialisasi, ketentraman, dan kesenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur. Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 menyebutkan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Artinya bahwa Perusahaan Daerah dibentuk bertujuan selain untuk mencari laba juga bertujuan untuk turut serta dalam mensejahterakan masyarakat di daerahnya dan bila dimungkinkan turut andil dalam pembangunan ekonomi nasional. Lebih lanjut Pasal 5 ayat (4) menentukan bidang-bidang usaha yang dapat dijalankan oleh Perusahaan Daerah adalah usaha-usaha yang terkait dengan pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Perusahaan Daerah dalam menjalankan usahanya dimungkinkan untuk melakukan kerjasama dengan pihak ketiga, seperti kerjasama dengan Perusahaan Negara (BUMN), Koperasi, dan swasta. Namun sesuai dengan amanat Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Koperasi merupakan mitra usaha yang harus mendapat prioritas untuk bekerjasama dengan Perusahaan Daerah. Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan merupakan badan hukum tersendiri. Berdasarkan Pasal 2, 3, dan 4 pembentukan Perusahaan Daerah harus mendapat persetujuan dari instansi atasan daerah yang bersangkutan, dan pengelolaan Perusahaan daerah tidak boleh bertentangan dengan prinsip

sosialisme Indonesia. Artinya Perusahaan Daerah tidak boleh menjalankan praktek-praktek ekonomi liberal, karena hal itu bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4 yang merupakan perwujudan dari prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*).

Selanjutnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 mengatur bahwa modal Perusahaan Daerah untuk seluruhnya atau untuk sebagian diambil dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Untuk modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan suatu daerah tertentu, maka tidak boleh terdiri atas saham-saham. Adapun modal Perusahaan Daerah yang boleh terdiri atas saham-saham adalah Perusahaan daerah yang modalnya terdiri dari beberapa kekayaan daerah yang dipisahkan dan Perusahaan Daerah yang modalnya terdiri dari sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Dimana saham-saham tersebut terdiri atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa, yang mana saham prioritas hanya boleh dimiliki oleh Pemerintah Daerah, dan untuk saham-saham biasa tidak boleh dimiliki oleh unsure asing (Pasal 8 ayat (3)).

Perusahaan Daerah berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 dipimpin oleh suatu Direksi, dimana Anggota Direksinya harus warga negara Indonesia. Pengangkatan Anggota Direksi untuk Perusahaan Daerah yang modalnya terdiri atas seluruh kekayaan daerah yang dipisahkan harus mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Adapun untuk Perusahaan daerah yang modalnya terdiri atas sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan pengangkatan Anggota Direksinya diusulkan oleh para pemegang saham/saham prioritas. Anggota

Direksi memiliki kewenangan mengurus dan mewakili Perusahaan Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 atas persetujuan para pemegang saham oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan dapat memindahkan Perusahaan Daerah tertentu kepada Koperasi yang berada di daerahnya. Pemindahan Perusahaan Daerah tersebut oleh Pemerintah Daerah harus dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah dan setelah mendapat pengesahan dari instansi atasan daerah yang bersangkutan.

## **2. Keterkaitan Dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.<sup>44</sup> Kriteria eksternalitas adalah penyelenggara urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Kriteria akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Kriteria efisiensi adalah penyelenggara urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.<sup>45</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas

---

<sup>44</sup> Pasal 11 Ayat (1) UU Pemda 2004.

<sup>45</sup> Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) UU Pemda 2004.

urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>46</sup> Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.<sup>47</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, merupakan urusan dalam skala provinsi, kabupaten, dan kota, yang meliputi :<sup>48</sup>

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota;

---

<sup>46</sup> Pasal 11 Ayat (3) UU Pemda 2004.

<sup>47</sup> Penjelasan Umum UU Pemda 2004.

<sup>48</sup> Pasal 13 dan Pasal 14 UU Pemda 2004.

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak :<sup>49</sup>

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- i. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :<sup>50</sup>
- j. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- k. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- l. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- m. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- n. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;

---

<sup>49</sup> Pasal 21 UU Pemda 2004.

<sup>50</sup> Pasal 22 UU Pemda 2004.

- o. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- p. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- q. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- r. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- s. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- t. melestarikan lingkungan hidup;
- u. mengelola administrasi kependudukan;
- v. melestarikan nilai sosial budaya;
- w. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- x. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut, diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.<sup>51</sup> Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan

---

<sup>51</sup> Pasal 23 UU Pemda 2004.

sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.<sup>52</sup>

### **3. Keterkaitan dengan PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**

Undang-Undang tidak menggunakan istilah aset, melainkan istilah barang atau dalam lingkup lebih luas adalah kekayaan, sehingga terminologi yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan adalah barang milik daerah dan kekayaan milik daerah. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara: “Keuangan Negara meliputi antara lain (g) kekayaan negara/ daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ daerah. Berdasarkan pasal ini, modal perusahaan daerah termasuk dalam pengertian

---

<sup>52</sup> Penjelasan Umum, Angka 6, UU Pemda 2004.

kekayaan daerah. Pasal 1 Angka 9 UU No. 1 Tahun 2004 mendefinisikan barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau yang berasal dari perolehan lain yang sah. Pasal 1 angka 2 PP No. 38 Tahun 2008 mendefinisikan barang milik daerah sama dengan UU No. 1 Tahun 2004. Pasal 45 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa barang milik daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah tidak dapat dipindahtangkan, sedangkan Pasal 45 ayat 2 mengatur bahwa "pemindahtanganan barang milik daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPRD. Pasal 47 ayat 2 UU No. 1 Tahun 2004 mengatur bahwa "pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan atau bangunan yang bernilai sampai Rp 5.000.000.000,00 (5 milyar) dilakukan setelah mendapat persetujuan gubernur/ bupati/ walikota. Selanjutnya Pasal 48 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 mengatur "Penjualan barang milik daerah dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu." Pasal 49 ayat 4 dan 5 UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan "barang milik daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah daerah. Dan barang milik daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman". Pasal 178 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang daerah untuk dijual, dihibahkan, dan atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 Angka 15 PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP No. 6

Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah mengatur bahwa pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah. Pasal 1 Angka 19 PP No. 38 Tahun 2008: menyatakan penyertaan modal pemerintah pusat/ daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham negara atau daerah pada Perusahaan Daerah atau badan usaha lainnya yang dimiliki negara. Berdasarkan huruf hal tersebut maka Perusahaan Daerah yang berbadan hukum, penyertaan modal daerah merupakan pemindahtanganan dari pemerintah daerah kepada perusahaan daerah. Tidak ditemukan pengaturan yang memperkenankan mengenai transfer asset dari perusahaan daerah kepada swasta. Namun demikian, dapat ditafsirkan bahwa penyertaan modal daerah pada perusahaan daerah merupakan penyertaan modal daerah, sehingga memenuhi pengertian pemindahtanganan sebagai tindak lanjut penghapusan. Hal ini berarti, modal daerah pada perusahaan daerah sudah menjadi kekayaan/ asset perusahaan daerah sebagai badan hukum, sehingga harus diperlakukan sebagai asset perusahaan daerah, bukan kekayaan daerah lagi. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara: "Keuangan Negara meliputi antara lain (g) kekayaan negara/ daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ daerah. Berdasarkan pasal ini, modal perusahaan daerah termasuk dalam pengertian kekayaan daerah.

Pasal 1 Angka 9 UU No. 1 Tahun 2004: Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperdeh atas beban APBD atau yang berasal dari perolehan lain yang sah. Pasal 1 angka 2 PP No. 38 Tahun 2008 mendefinisikan barang milik daerah sama dengan UU No. 1 Tahun 2004. Pasal 45 ayat 1 Tahun 2004 menyatakan "Barang milik daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah tidak dapat dipindahtangkan" Sedangkan Pasal 45 ayat 2 mengatur bahwa "pemindahtanganan barang milik daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPRD". Pasal 47 ayat 2 UU No. 1 Tahun 2004 mengatur bahwa "pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan atau bangunan yang bernilai sampai Rp 5.000.000.000,00 (5 milyar) dilakukan setelah mendapat persetujuan gubernur/ bupati/ walikota. Pasal 48 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 mengatur "Penjualan barang milik daerah dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu." Pasal 49 ayat 4 dan 5 UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan "barang milik daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah daerah. Dan barang milik daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman". Pasal 178 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang daerah untuk dijual, dihibahkan, dan atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 Angka 15 PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik

Negara/ Daerah mengatur:" pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah. Pasal 1 Angka 19 PP No. 38 Tahun 2008 mengatur "penyertaan modal pemerintah pusat/ daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham negara atau daerah pada Perusahaan Daerah atau badan usaha lainnya yang dimiliki negara. Berdasarkan huruf f dan g, maka Perusahaan Daerah yang berbadan hukum, penyertaan modal daerah merupakan pemindahtanganan dari pemerintah daerah kepada perusahaan daerah. Tidak ditemukan pengaturan yang memperkenankan mengenai transfer asset dari perusahaan daerah kepada swasta. Namun demikian, dapat ditafsirkan bahwa penyertaan modal daerah pada perusahaan daerah merupakan penyertaan modal daerah, sehingga memenuhi pengertian pemindahtanganan sebagai tindak lanjut penghapusan. Hal ini berarti, modal daerah pada perusahaan daerah sudah menjadi kekayaan/ asset perusahaan daerah sebagai badan hukum, sehingga harus diperlakukan sebagai asset perusahaan daerah, bukan kekayaan daerah lagi.

#### **4. Keterkaitan dengan Kepres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa**

Pasal 1 Keppres No. 80 Tahun 2003 dan Peraturan Perubahannya menyatakan bahwa pengadaan barang/ jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/ jasa yang dibiayai dengan APBN/ APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Sementara

itu Pasal 1 Peraturan No. 5/MBU/2008 menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BUMN yang pembiayaannya tidak menggunakan dana langsung dari APBN/APBD. Adapun Pasal 5 Peraturan No. 5/MBU/2008 mengatur bahwa cara pengadaan barang dan jasa disesuaikan dengan kebutuhan pengguna barang dan jasa serta dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan *best practice* yang berlaku. Cara pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan dengan cara anantara lain tidak terbatas pada:

- a) Pelelangan terbuka, atau seleksi terbuka untuk jasa konsultan, yaitu diumumkan secara luas melalui media massa guna memberi kesempatan kepada Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti pelelangan.
- b) Pemilihan langsung, atau seleksi langsung untuk penunjukan jasa konsultan, yaitu pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan kepada beberapa pihak terbatas sekurang-kurangnya 2 penawaran.
- c) Penunjukan langsung yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui *beauty contest*.
- d) Pembelian langsung, yaitu pembelian terhadap barang yang terdapat di pasar, dengan demikian nilainya berdasarkan harga pasar.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka jenis kerjasama pengembangan dan pengelolaan antara Perusahaan Daerah dengan swasta (Pihak Ketiga) tidak tunduk pada ketentuan tender sebagaimana diatur dalam Keppres No. 80 Tahun 2003. Adapun yang menjadi dasar alasannya adalah bahwa Keppres No. 80 Tahun 2003 diartikan sebagai pengadaan barang/ jasa

pemerintah yang secara langsung menggunakan APBN/APBD. Dalam kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga, tidak ada dana APBD yang secara langsung digunakan. Apabila dianalogikan dengan pengadaan barang jasa di BUMN yang tunduk pada Permen BUMN No. 05/MBU/2008, tersirat bahwa metode penunjukkan langsung/ pembelian langsung dapat digunakan juga oleh Perusahaan Daerah. Hal ini dapat ditafsirkan dari pengertian pengadaan barang dan jasa BUMN yang pembiayaannya tidak menggunakan dana langsung dari APBN/APBD. Penulisan APBD sangat terkait erat dengan pengadaan barang dan jasa Perusahaan Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak perlu dilakukan tender bagi kerjasama pengadaan barang dan jasa.

## **E. Kesimpulan**

### **1. Perusahaan Daerah Tunduk Pada UU No. 5 Tahun 1962**

Pasal 2 dan Penjelasan UU No. 5 Tahun 1962 mengatur bahwa Perusahaan Daerah ialah “semua perusahaan yang didirikan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962, yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.” Selanjutnya, penjelasan Pasal 2 mengatur bahwa: “Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.”

2. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara:  
"Keuangan Negara meliputi antara lain (g) kekayaan negara/ daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ daerah. Berdasarkan pasal ini, modal perusahaan daerah termasuk dalam pengertian kekayaan daerah.
3. Jenis-jenis perjanjian kerjasama yang dapat dibuat oleh Perusahaan Daerah yaitu:
  - a. Kerjasama pemanfaatan: pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/ pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.
  - b. Bangun Guna Serah: pemanfaatan barang milik negara/ daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/ atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
  - c. Bangun Serah Guna: pemanfaatan barang milik negara/ daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/ atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati. Aset Perusahaan Daerah merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan berdasarkan peraturan yang ada masih diperlakukan sebagai bagian dari kekayaan daerah walaupun merupakan kekayaan

badan hukum. Oleh karena itu perlu dicermati kedudukan hukum Perusahaan Daerah, khususnya mengenai kekayaannya yang tunduk pada rezim keuangan negara/ daerah dan rezim hukum korporasi.

4. Hukum positif yang mengatur tentang aset Perusahaan Daerah masih menganggap aset Perusahaan Daerah sebagai bagian dari kekayaan daerah.
  - a. Terhadap aset Perusahaan Daerah masih bersifat dualistis, berlaku rezim kekayaan daerah dan korporasi
  - b. Arah kebijakan/ politik hukum berkaitan dengan kekayaan daerah mengarah pada rezim korporasi, sementara konstitusi masih menganut prinsip negara kesejahteraan yang mengedepankan rezim hukum publik
  - c. Dalam penafsiran luas, aset Perusahaan Daerah dapat dikelola sendiri dengan prosedur tertentu.
  - d. Transfer aset Perusahaan Daerah ditinjau dari seluruh ketentuan hukum yang berlaku masih menemui kendala berupa belum sinkronnya beberapa peraturan perundang-undangan antara rezim hukum korporasi dengan rezim hukum publik
5. Transfer aset Perusahaan Daerah pada Pihak Ketiga harus memperhatikan Pasal 178 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 2 g UU No. 17 Tahun 2003